



FORO LATINOAMERICANO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS –FLAPE–
LAS DESIGUALDADES EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA
Síntesis preliminar de los estudios nacionales

Por: Orlando Pulido Chaves¹

INTRODUCCION

En la reunión del Consejo General de FLAPE realizada en Buenos Aires en el mes de octubre de 2008 se definieron los principales criterios que guiarán la acción del Foro en el período 2009-2010. Se definieron dos ejes temáticos globales que servirían como marco de reflexión para la determinación de los temas de los nuevos estudios nacionales y para las acciones de intervención:

- Continuidades y rupturas en las políticas educativas latinoamericanas de las últimas décadas.
- La educación como derecho social y bien público.

En relación con el primer eje se definió el tema de “las desigualdades educativas en América Latina”. Se propuso la realización de estudios que muestren las condiciones de la desigualdad educativa en términos de un diagnóstico global en el marco de las continuidades y rupturas de las políticas educativas aplicadas durante los últimos 10-15 años. En relación con el segundo eje se determinó la realización de estudios de casos sobre de políticas públicas o experiencias alternativas orientadas a afrontar las desigualdades y la fragmentación de la escuela pública, sus potencialidades, obstáculos y limitaciones. Estos últimos están en proceso de elaboración.

Este documento integra la propuesta de términos de referencia utilizados para la elaboración de de los estudios nacionales y presenta una síntesis de las conclusiones de los estudios realizados en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Nicaragua y Perú.

¹ Coordinador FLAPE Colombia y coordinador de los estudios nacionales.

FUNDAMENTACIÓN

La expansión de los sistemas educativos

Desde la segunda mitad del siglo XX se produjo en América Latina una expansión de la matrícula que implicó la llegada a los sistemas educativos de niños, niñas y jóvenes hasta entonces por fuera de la Escuela y, aunque más despacio y con mayores dificultades, también se avanzó en materia de alfabetización. Esta expansión fue resultado de la aplicación de reformas educativas que pretendieron la llamada “modernización” del sector, en función de los ajustes macroeconómicos requeridos por las transformaciones globales de modelo capitalista de producción.

Como describe Gentili (2007): “En 1950, la tasa de matrícula (neta) en el nivel primario no alcanzaba a la mitad de la población en edad escolar, mientras que, a comienzos de los setenta, era de 71%; en lo noventa, de 87% y, en 2000, de 95%. El nivel medio, por su parte, también tuvo un extraordinario crecimiento en el período. Mientras que en los años 50 la tasa de matrícula de este nivel no alcanzaba a 30% de la población entre 12 y 17 años de edad, en los sesenta era casi del 50% y, en el año 2000, de casi 70%. En el nivel terciario, a mediados del siglo XX, menos del 5% de los jóvenes entre 18 y 23 años estudiaban en una institución superior (universitaria o no universitaria). En el noventa los hacían más del 25%, a pesar de las grandes disparidades nacionales... Las tasas de analfabetismo, por su parte, disminuyeron significativamente durante las últimas décadas... Actualmente, el 89.7% de la población adulta y el 96% de la población juvenil de América Latina y el Caribe están alfabetizados (datos de 2004)”².

Sin embargo, Gentili también señala como este proceso de expansión educativa se dio al tiempo en que América Latina y el Caribe se convertían en la región más injusta y desigual del planeta, punto de vista que es compartido por todos los analistas consultados. Al lado del crecimiento cuantitativo de los sistemas escolares y del aumento de oportunidades de acceso a la escuela por parte de las mujeres, los grupos étnicos y las llamadas poblaciones vulnerables, se amplió la diferencia entre ricos y pobres. Muchas personas vieron ampliadas sus oportunidades educativas y, por esta vía, la expectativa de un mejoramiento de sus condiciones de vida, al tiempo que sus condiciones de vida se tornaban cada vez peores. La conclusión de Gentili es categórica a este respecto: “La expansión de la escolaridad se produjo en un contexto de intensificación de la injusticia social y tuvo, de hecho, muy poco impacto para disminuir los efectos de la crisis social producida por un modelo de desarrollo excluyente y desigual”³.

Un estudio reciente del Banco Mundial y la Universidad de Salamanca, Milanovic y Muñoz Bustillo (2008), confirma estas aseveraciones y, en relación con el aporte de la educación a la reducción de la desigualdad, reconoce la expansión educativa pero afirma que “no parece que esa mejora en el acceso a la educación se haya traducido en una reducción de la desigualdad”, básicamente por problemas de calidad, falta de financiación, mala organización del sistema y segmentación entre educación pública y privada. Citando a Beccaria y otros (2005), concluye que “todos estos factores hacen compatible que la

² Gentili, Pablo, *Desencanto y utopía. La educación en el laberinto de los nuevos tiempos.*, Homo Sapiens Ediciones, ISBN 978-950-808-533-7, Rosario, Santa Fe, Argentina, 2007, pp.22 y 23.

³ Idem, p. 24. Esta situación también es mostrada por José Rivero: *Reforma y Desigualdad Educativa en América Latina*, *Revista Iberoamericana de Educación* No. 23, mayo – agosto de 2000. Organización de Estados Iberoamericanos Para la Educación la Ciencia y la Cultura OEI. <http://www.rieoei.org/rie23a03.htm>; y por la CEPAL: CEPAL, *La brecha de la equidad*, Santiago de Chile, 1997. Citado por Rivero.

desigual distribución de la educación explique el alto grado de desigualdad existente en el pasado, al tiempo que la mejora en su distribución no implique reducción de la desigualdad en el presente”⁴.

A estas mismas conclusiones llega el *Informe Sobre las Tendencias Sociales y Educativas en América Latina, 2008*, de SITEAL. El estudio reconoce “avances significativos en la escolarización de los adolescentes y en la inclusión de sectores sociales históricamente excluidos –no solo de la escuela- como las comunidades indígenas o los pueblos afro descendientes”, y concluye que “la información analizada revela un panorama educativo de los adolescentes en la región que dista aún de ser satisfactorio. Si bien en un balance global la proporción de escolarizados es relativamente alta, los niveles de retraso son muy significativos y van deteriorando las trayectorias educativas al punto de que poco menos de la mitad de los adolescentes logra completar el nivel secundario de educación”⁵.

Respecto de los efectos de la expansión educativa en función de su segmentación, dice Rivero, citando a Juan Luís Londoño: “Al inicio de la década de los 90’ más de una tercera parte de los niños que comenzaron la primaria no la concluyeron, lo que representa más del doble de lo ocurrido en otras regiones del mundo. La fuerza de trabajo tiene un promedio de 5.2 años de educación, casi un tercio menor a la de otros países en similar grado de desarrollo. La magnitud de estas cifras señala inequívocamente la desigualdad del ingreso y de oportunidades educativas en la región. Algunos ejemplos nacionales son elocuentes: los estados más ricos del Brasil gastan hasta seis veces más que los más pobres por alumno matriculado; en el estado de Campeche, en México, un 30% de las escuelas ofrece sólo 3 ó 4 grados de instrucción, mientras que en el D.F. la cobertura de primaria completa se extiende hasta un 98%”⁶.

Rivero añade que a lo anterior se agrega la estratificación de los establecimientos educativos caracterizada, entre otras cosas, por la generación de procesos pedagógicos diversos, hecho que se presenta no sólo entre escuelas públicas pobres y colegios privados ricos, sino en sistemas públicos nacionales supuestamente homogéneos en los cuales las escuelas de más prestigio atraen a los mejores maestros y acceden a superiores recursos, generándose circuitos de reproducción de inequidades que afectan con graves consecuencias a los más pobres.

Las reformas neoliberales

Para (Angulo Rasco, 1999) la edad de oro del estado de bienestar produjo la “*consolidación cuantitativa de los sistemas de educación de masas*”, caracterizados por altas tasas de educación obligatoria, administración educativa central, leyes de educación obligatoria y énfasis en enfoques de educación ciudadana; características que empiezan a cambiar hacia mediados de los años setenta, cuando el énfasis neoliberal las traslada a lo que él llama el

⁴ Beccaria, Luis; Groisman, Fernando; Calero, Jorge; Larrea, Carlos; Barcenas, Fernando y Cortés Cáceres, Fernando. *La incidencia de la educación sobre el bienestar de los hogares*. Buenos Aires: SITEAL-UNESCO-IPE-OEI, 2005.

⁵ UNESCO, IPE, OEI, SITEAL, *Informe sobre las tendencias sociales y educativas en América Latina 2008*. Coordinado por Néstor López.

⁶ LONDOÑO, Juan Luís: *Educación, desigualdad y crecimiento en América Latina: una nota empírica*. En: PNUD, 1998. Educación. La agenda del Siglo XXI. Hacia un desarrollo humano. Talleres del Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá, 1998. Citado por Rivero, Art. Cit. .

“ciclo cualitativo”, que hace referencia a aspectos más “ideológicos” e “internos” relacionados con la *calidad de la educación*⁷.

Este énfasis constituye un aspecto decisivo porque, tal vez, lo más importante del neoliberalismo, lo que hace que se haya caracterizado en la forma en que lo hizo, tiene que ver con que se presentó como una estrategia de ajuste del capitalismo que logró consolidar un nuevo tipo de fundamento ideológico, una doctrina que sirvió para dar cohesión y organicidad, a los ajustes requeridos por la crisis que hizo presencia con fuerza hacia la década de los setenta del siglo pasado y para unificar la acción de todos los defensores del capitalismo llegando a afectar inclusive a los partidos social demócratas. De allí que para designarlo también se han utilizado indistintamente las denominaciones de “nueva derecha” y “neo conservadurismo”⁸. Y esto hace de la educación un instrumento central para la estrategia de ajuste del capitalismo.

Angulo Rasco sintetiza en dos aspectos, que a nuestro juicio deben ser entendidos como tendencia, el núcleo de la reforma neoliberal de la educación: “la extensión del ideal de cliente (o consumidor)... y la centralización del control y de la cultura y la desregulación escolar... que suponen... la traducción mercantilista (o empresarial) de la educación como servicio público”. Esta noción de “*desregulación*”, advierte Angulo, proviene de la economía política “y designa la des-implicación del Estado en la organización de la economía y el trabajo. Transportado a la educación, el concepto hace referencia a la falsa descentralización escolar, por la cual, las escuelas se ven obligadas a asumir una ‘autonomía’ en la que no viene incluido ni un cupo constante de alumnado, ni, lo que es si cabe más importante, recursos presupuestarios y humanos. Las escuelas tendrán que competir por su cuota de mercado, ofreciendo un servicio determinado según los objetivos que han de cumplir y bajo el control de un sistema de evaluación externo... Los ciudadanos son ahora clientes... que compran un servicio... y las escuelas son unidades de producción que ofrecen el valor de sus servicios sometidas al control de calidad...”⁹

Algunos países, como Chile, iniciaron las reformas neoliberales antes que otros. En materia de educación produjeron impactantes resultados de cobertura al tiempo que introdujeron modalidades de gestión de corte gerencial y administrativo que se presentaron como modelos de eficiencia frente al cuestionado desgüeño de las instituciones públicas. Estas dos líneas estratégicas se complementaron la preocupación por la calidad de la educación, medida en función de logros de aprendizaje por competencias con base en currículos estandarizados, lo que obligó a introducir modelos de evaluación por pruebas estandarizadas de aplicación universal, en una clara aplicación del *benchmarking* empresarial que condujo, indefectiblemente, a la certificación de la calidad educativa por normalización de procesos tipo ISO, ligada en muchos países a la llamada “acreditación”. Aunque esta situación se presentó en todo el sistema educativo, sus efectos más perniciosos se expresaron con más fuerza en la educación superior.

⁷ Angulo Riasco, J. Felix, *El neoliberalismo o el surgimiento del mercado educativo*, en: Escuela pública y sociedad neoliberal, Miño y Dávila Editores, Málaga, segunda edición, enero 1999. p. 17y ss.

⁸ Pulido, Orlando, *Posneoliberalismo y educación: Nuevos escenarios y desafíos en las políticas educativas en América Latina*, Guión utilizado en la presentación realizada por el autor en el panel del mismo nombre, en el Auditorio José Accúrcio, de la Universidad Federal del Estado de Pará, organizado por CLACSO en el marco del Foro Social Mundial, Belém de Pará, Brasil, enero 28 de 2009.

⁹ Angulo Riasco, Loc. Cit. P. 30.

La emergencia de alternatividad educativa

No obstante estos procesos se dieron en medio de enconadas luchas de resistencia y de intentos de generar propuestas alternativas, no solo a las políticas neoliberales sino también a los modelos políticos imperantes. Estos procesos anticiparon políticamente en América Latina la crisis neoliberal y dieron lugar a la emergencia de los llamados “gobiernos autonomistas” de distinto sello y diferentes niveles de radicalidad en el rechazo al modelo en Venezuela, Nicaragua, Ecuador, Bolivia, Brasil, Chile, Argentina, Uruguay y Paraguay.

En el caso de la educación, como en otros ámbitos de la política pública, todavía quedan acciones de resistencia a la tendencia mercantilista y privatizadora que subyace al enfoque de la educación como servicio y una lucha estratégica por la perspectiva de derechos, aún en el marco del estado social de derecho democrático liberal. La búsqueda de modelos educativos alternativos en América Latina discurre en estos países en escenarios diversos. El balance regional de fuerzas sociales se expresó en la última edición del Foro Social Mundial realizado en enero de 2009 en Belém de Pará, Brasil, que contó con la presencia de los Presidentes Lula, Chaves, Morales, Correa y Lugo, en un evidente intento por remarcar la importancia de la coyuntura “post-neo-liberal” y revitalizar el contenido político de las luchas anticapitalistas. Indudablemente, este acontecimiento marca una diferencia con las anteriores ediciones del Foro y permite pensar en un avance de los procesos de integración regional con sello alternativo.

Lo que hay de común en todos estos casos, diversos por múltiples razones, es que la alternatividad debe superar los efectos ya conocidos producidos por las políticas neoliberales: “Modernización”, concebida como tecnologización, gerenciamiento y eficientismo; privatización; desfinanciamiento de la educación pública; segmentación; calidad como atributo externo medido por logros de aprendizaje; evaluación por pruebas estandarizadas; flexibilización laboral y desprofesionalización docente; crisis de la formación docente; focalización en sectores vulnerables y pérdida de universalidad; búsqueda de la equidad por oposición a garantía universal del derecho a la educación; énfasis en la formación de capital humano y formación para el trabajo y no para la vida, entre otros.

La agenda “post neo liberal” en educación sigue atada a la lucha por hacer efectiva la concepción de derechos y a la necesidad de profundizar los logros de las políticas de resistencia. La lucha por la universalidad debe superar la expansión de la cobertura medida por matrícula y avanzar en materia de retención y permanencia, haciendo efectiva la consigna de “educación para toda la vida”; el mejoramiento de la calidad debe superar el marco neoliberal de interpretación para incorporar todos los factores asociados que hacen posible la realización del derecho; esto implica avanzar en modelos intersectoriales de formulación de política pública que asocien los logros educativos a procesos reales de superación de la pobreza, la exclusión y la discriminación.

Los límites de la acción alternativa estarán determinados por los contextos locales. A contextos más radicales corresponderán prefiguraciones más cercanas a las características del *nuevo mundo posible*; a contextos menos radicales corresponden luchas de resistencia que contrarresten los efectos más nocivos de las políticas y permitan avances en la perspectiva de derechos, en la medida en que las condiciones

sociales y políticas lo permitan, al tiempo que se debe insistir en avanzar en la generación de reales alternativas de poder.

Los enfoques en el análisis de las desigualdades educativas

Además de los textos hasta ahora reseñados, en relación con la desigualdad educativa existe ya un acopio bibliográfico amplio y variado¹⁰ que da cuenta de la complejidad del tema. Marchesi, por ejemplo, menciona enfoques que van desde la igualdad de oportunidades para el acceso a la igualdad en resultados del proceso educativo, pasando por la igualdad de contenidos para todos los alumnos y procesos mediados por las desigualdades sociales que no corresponde solucionar al sistema educativo. Este enfoque se complementó con una visión multidimensional e interactiva que incorporó variables sociales y culturales y el propio funcionamiento del sistema educativo, así como los temas de la globalización, la apertura de los mercados, el desarrollo tecnológico, la competitividad y la distribución de los bienes sociales, culturales y tecnológicos. Para todo ello –dice Marchesi– se requieren complejos sistemas de indicadores y se cuenta con la dificultad de que “todavía no existen modelos integrados que expliquen la totalidad de los procesos educativos. Además –subraya– *hay que tener en cuenta que la elección de los indicadores depende del concepto de educación que se mantenga, por lo que su elaboración no es solamente un problema técnico sino que refleja también una determinada opción de valor. No cabe duda que en aquellos conceptos con mayor carga ideológica, como la calidad y la equidad, el mayor peso de unos valores en detrimento de otros va a tener una significativa influencia en la elección de los indicadores*”¹¹.

En sus conclusiones, Marchesi afirma que las desigualdades escolares no se generan en el sistema educativo pero se agudizan en él.

Calero y Escardibul, por su parte, analizan la década de 1990 por considerar que la intensidad de las reformas educativas aplicadas en América Latina, orientadas a la descentralización, la generación de cuasi mercados y la focalización de las políticas de equidad, con respaldo de los organismos internacionales, han sido insuficientes para reducir el persistente incremento de los niveles de desigualdad económica. Para ello, examinan dos hipótesis: i) “Por lo que se refiere a la equidad interna (la que puede ser modificada por la actuación autónoma del sistema educativo), los sistemas educativos latinoamericanos, durante la década de 1990, han reducido la desigualdad si utilizamos como criterio la universalización de estándares mínimos (acceso a la educación

¹⁰ Véase, por ejemplo: Blanco, Rosa y Cusato, Sandra, *Desigualdades educativas en América Latina: Todos somos responsables*, OREALC/UNESCO, Santiago de Chile. Calero, Jorge, Escardibul, J. Oriol y Mediavilla, Mauro *Notas para la construcción de un sistema de indicadores sobre desigualdad y educación en América Latina*, Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina – SITEAL-, IIPe, UNESCO, Boletín No. 5, <http://www.siteal.iipe-oei.org>. De los mismos autores: *Educación y Desigualdad económica en América Latina durante la década de 1990*. Universidad de Barcelona, s.f. Morducowicz, Alejandro, *La equidad del gasto educativo: viejas desigualdades, diferentes perspectivas*, *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 23, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura, Mayo – Agosto 2000. Reimers, Fernando, *Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI*, *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 23, Op. Cit. Marchesi, Álvaro, *Un sistema de indicadores de desigualdad educativa*, *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 23. Op. Cit. Solari, Aldo, *La desigualdad educativa: Problemas y políticas*, Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1994.

¹¹ Marchesi, Álvaro, Op Cit. La cursiva es nuestra.

obligatoria), pero no han disminuido la desigualdad entre grupos sociales (clases sociales o grupos de renta)". ii) "Existen límites que impiden trasladar las mejoras internas en el terreno de la equidad educativa hacia mejoras externas, relativas a la distribución de la renta y a los niveles de pobreza en el conjunto de la sociedad"¹².

El resultado de la investigación confirma las hipótesis: Incremento en las tasas de escolarización y ampliación de la desigualdad educativa interna. Respecto de la equidad externa (la que depende de factores externos, especialmente del mercado de trabajo) necesidad de implementar reformas laborales y económicas "que permitan que el incremento de la equidad educativa interna reduzca las desigualdades económicas." Los autores añaden un factor importante: "Estas consideraciones –dicen- adquieren una mayor relevancia si se toma en consideración que, en este estudio, no se analiza el papel de la escuela privada (fomentada en la mayoría de reformas educativas latinoamericanas). Ésta puede incrementar aún más la inequidad educativa al añadir, a las desigualdades cuantitativas (años de escolarización), las cualitativas (referidas a la calidad de la educación)".

Estos resultados muestran resultados similares a los mencionados más arriba: Dependencia de la renta familiar para el acceso, correlación entre el nivel educativo de los padres y el de los hijos, aumento de la disparidad salarial entre niveles educativos, desigualdad en la participación en el sector formal de la economía, para citar algunos.

La limitación que anotamos a este trabajo consiste en el enfoque adoptado pues se limitan a presentar indicadores referidos al sistema educativo concebido como un sistema similar a un proceso "input – output", característico de un sistema productivo.

El enfoque de derechos

En general, estos estudios tienen la limitación derivada de utilizar baterías de indicadores convencionales consolidadas en el marco de la aplicación de las reformas neoliberales para, precisamente, medir sus efectos. En el caso de FLAPE, en la medida en que estamos empeñados en buscar alternativas educativas a estos modelos, nos interesa indagar propuestas construidas en el enfoque de la educación como derecho fundamental

En un estudio muy detallado, Luís Eduardo Pérez hace un balance de la casi totalidad de sistemas de indicadores sobre educación que se usan en los ámbitos internacional y nacional de Colombia y avanza una propuesta que encontramos coherente con los objetivos del Foro Latinoamericano de Políticas Educativas –FLAPE-, en tanto se construyen como desarrollo de una concepción de derechos¹³.

Al respecto, dice Pérez: "...los sistemas de indicadores de educación existentes presentan limitaciones para establecer el nivel en que las políticas públicas educativas aportan a la realización del derecho a la educación, de todos y todas, sin discriminación alguna, y en especial, de los sujetos y grupos poblacionales tradicionalmente excluidos

¹² Calero y Escardibul, Op. Cit. Analizan datos de encuestas de hogares de Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela.

¹³ Pérez Murcia, Luís Eduardo, *Modelo de indicadores para monitorear y evaluar las políticas educativas desde la perspectiva del derecho a la educación*, Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad – DeJusticia-. Instituto de Investigación Educativa y Desarrollo Pedagógico –IDEP-. Bogotá, s.f.

y marginados de los procesos de desarrollo. Por lo mismo, y adoptando como punto de partida un enfoque de políticas públicas cuyo diseño, implementación y evaluación estén guiadas por el contenido de los derechos humanos y las obligaciones del Estado, es posible argumentar que, dado que el objetivo último de toda política pública educativa deberá ser promover la realización del derecho a la educación, es indispensable reenfocar los indicadores educativos desde una perspectiva de derechos humanos... de tal manera que ...permitan evidenciar en qué medida el Estado cumple con sus obligaciones de respeto, protección y promoción del derecho a la educación”¹⁴.

Tomando como referencia el trabajo adelantado por la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica en el año 1996; el sistema de las 4-A propuesto por la profesora Katarina Tomasevski, Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la educación 1998 – 2004; y el Sistema de seguimiento y evaluación de políticas públicas desarrollado por la Defensoría del Pueblo de Colombia a fin de determinar el nivel de realización de los derechos económicos, sociales y culturales, Pérez Murcia concluye “que existen, por lo menos, tres criterios centrales de diferenciación entre los indicadores educativos tradicionales y los indicadores elaborados en perspectiva de derechos humanos: el fundamento de la medida, la no discriminación y la no regresividad”¹⁵. El primero se refiere no solo al cumplimiento de metas establecidas en planes de desarrollo, gasto público o evolución del sector sino, de manera estricta, al contenido del derecho y a las obligaciones del Estado emanadas de él. El segundo especifica los factores clásicos de discriminación por distinción, exclusión, restricción o preferencia pero incluye la negación de *discriminación positiva*. El principio de no regresividad se refiere a que los Estados no pueden justificar menores niveles de realización del derecho con independencia de que estén por encima de los mínimos protegidos en las normas del derecho internacional de los derechos humanos.

En este marco, Pérez Murcia ubica el derecho a la educación en tres dimensiones: “La dimensión del *derecho a la educación* que obedece a la naturaleza y alcance del derecho derivado de las normas nacionales e internacionales de protección y que envuelve tanto el derecho a la disponibilidad de educación (*obligación de Asequibilidad*) como el derecho de acceso a la educación (*obligación de Accesibilidad*). La dimensión de los *derechos en la educación* que hace referencia a la promoción y garantía de todos los derechos humanos en el ámbito de la escuela y que contempla el derecho a una educación aceptable (*obligación de Aceptabilidad*); y, finalmente, la dimensión de los *derechos por la educación* que se refiere al papel de la educación como multiplicador de los demás derechos humanos y que comporta tanto el derecho a una educación aceptable como el derecho a permanecer en el sistema educativo (*obligación de Adaptabilidad*)”¹⁶.

Pedro Pinilla, autor de un reconocido informe de la Procuraduría General de la Nación sobre el estado del derecho a la educación en Colombia, presenta estos elementos como constituyentes del núcleo esencial mínimo, no negociable, del derecho a la educación

¹⁴ Loc. Cit. P. 19.

¹⁵ Pérez Murcia cita las siguientes experiencias de investigación: Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica. Recuperado el 23 de octubre de 2005, de http://www.sahrc.org.za/4th_esr_chap_7.pdf; Tomasevski Katarina. Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable. Education Primers No. 3. Novum Grafiska AB, Gothemburg, Suecia. 2001; y, Defensoría del Pueblo. *Sistema de seguimiento y evaluación de la política educativa a la luz del derecho a la educación*. Investigación realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia. Bogotá, Colombia. 2004.

¹⁶ Ibid. P. 22.

elementos con características universales, indivisibles, interrelacionados e interdependientes y en correspondencia con cuatro obligaciones para el cumplimiento de las cuales el Estado tiene el compromiso de “desarrollar actividades regulares y continuas para satisfacer las necesidades públicas de educación”: Derecho a la disponibilidad: Obligación de Asequibilidad; Derecho de acceso al sistema: Obligación de Accesibilidad; Derecho a la permanencia: Obligación de Adaptabilidad; Derecho a la calidad: Obligación de Aceptabilidad¹⁷.

El problema de los indicadores

Un aspecto importante que se deriva del criterio de fundamento de la medida es que el seguimiento a las obligaciones del Estado les confiere cierto grado de exigibilidad a los indicadores al convertirlos en instrumentos para formular mejores políticas, vigilar los progresos realizados, determinar los efectos no deseados de leyes, políticas y prácticas; determinar qué actores están influyendo en la realización de los derechos y si están cumpliendo sus obligaciones, advertir posibles violaciones y adoptar medidas preventivas, fortalecer el consenso social respecto de decisiones difíciles que deban adoptarse frente a la limitación de recursos y sacar a la luz cuestiones que han sido desatendidas o silenciadas¹⁸.

Con base en lo anterior, Pérez Murcia propone un robusto sistema de indicadores para monitorear y hacer seguimiento al nivel de cumplimiento del Estado frente a cada una de las obligaciones en materia de Asequibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad de la educación que da otra perspectiva para el análisis de la desigualdad educativa y la coloca en el terreno de la educación como derecho.

Síntesis de resultados

El carácter de los estudios no permite realizar un estudio comparado sistemático pues los datos incluidos en ellos cubren distintos períodos y se refieren a aspectos no siempre coincidentes. Por esta razón hacemos una síntesis de los principales tópicos tratados en ellos que muestran coincidencias. El asunto de los indicadores se constituyó en la mayor dificultad para la elaboración de los estudios pues los datos existentes corresponden a sistemas de información concebidos desde las políticas de enfoque tradicional, más específicamente los diseñados para mostrar las bondades y los avances de las políticas educativas en el marco de las reformas de enfoque neoliberal. Por esta razón algunos de los estudios utilizaron datos convencionales y otros dejaron por fuera, intencionalmente, este tipo de abordaje, para realizar una primera aproximación a las formas como son entendidos y documentados los procesos de discusión sobre la desigualdad.

Como estaba previsto, el primer hallazgo importante tiene que ver con la necesidad de generar sistemas alternativos de información que puedan dar cuenta de transformaciones reales en el diseño y la gestión de los sistemas educativos y las instituciones escolares en función de la posibilidad de seguimiento a la realización plena de las garantías al disfrute del derecho a la educación. A este respecto se reconoce la importancia del

¹⁷ Pinilla Pedro, *El derecho a la educación: La educación en perspectiva de los derechos humanos*, Procuraduría General de la Nación, Procuraduría delegada para la prevención en materia de derechos humanos y asuntos étnicos, ISBN 958-9396-39-9, Primera edición, Marzo de 2006, Bogotá D.C. Colombia.

¹⁸ Ibid. P. 23.

aporte realizado por la doctora Katarina Tomasevski desde la Relatoría Especial para el Derecho a la Educación de las Naciones Unidas, y los desarrollos de baterías de indicadores en el marco de las 4-A, arriba mencionados. Debe decirse, no obstante, que las limitaciones para la construcción de estos indicadores están directamente ligadas a las complejidades y vicisitudes que muestran los intentos de construcción de alternatividad educativa en los países de la región. Nuevos sistemas de indicadores requieren de nuevos sistemas de información y, más allá de eso, de nuevas propuestas educativas.

Relacionada con esto se encuentra la complejidad conceptual existente sobre el tema. Algunos estudios como los de Argentina y Colombia resaltan que la problemática de la desigualdad forma parte de los principales debates que recorren ámbitos académicos, movimientos políticos y sociales y organismos gubernamentales de América Latina, así como la diversidad de aproximaciones teóricas al fenómeno de la desigualdad social y sus implicaciones en las políticas públicas y en el tratamiento de las desigualdades educativas.

En un primer ámbito de preocupaciones está la delimitación de sentidos aludidos por los conceptos de *desigualdad*, *inequidad* y *exclusión*, y su uso por parte de distintos actores sociales e institucionales, tema que es ampliamente abordado por Florencia Finnegan y Ana Pagano, autoras de informe sobre Argentina y por Orlando Pulido y Catalina Ángel, autores del informe sobre Colombia. A este respecto se destaca el hecho de un embrionario desarrollo de los estudios específicos sobre desigualdad y su sustitución por los de inequidad y exclusión, como efecto de los enfoques neoliberales de satisfacción de necesidades sociales por demanda más que por oferta, y de la aplicación de los criterios de focalización para la atención a las poblaciones menos favorecidas. La consecuencia práctica de esto consiste en un incremento de la desigualdad social en sentido amplio, reflejada en la fragmentación y la segmentación de la pobreza y en el auge de las políticas públicas de *discriminación positiva* y *acción afirmativa* de alcances limitados.

Existe un amplio acuerdo en torno a que las estrategias neoliberales significaron la entrada y consolidación de un modelo que alteró profundamente el diseño y la ejecución de las políticas públicas y modificó estructuralmente los sistemas educativos de nuestros países. Si bien es cierto las desigualdades educativas han existido desde siempre en nuestros sistemas, estas estrategias no sólo han profundizado y diversificado la desigualdad educativa estructural, sino que además han conseguido erosionar los principios de igualdad educativa que proclamaron las propuestas liberales del Estado de Bienestar. La sustitución de la búsqueda de la *igualdad* por conquistas parciales y focalizadas en el terreno de la *equidad* es el nudo central de esta situación.

En este marco de reflexión, los estudios señalan que las desigualdades educativas forman parte del conjunto más amplio de las desigualdades sociales generadas por los sistemas de producción y acumulación, que la educación contribuye en gran medida a reproducir. La importancia de este argumento se comprende mejor cuando se entiende que, por esta vía, los problemas de desigualdad educativa no se resuelven solo desde la educación sino que requieren de intervenciones integrales, intersectoriales y estructurales de gran alcance. Una constatación importante está dada por el hecho de que, como ocurrió en Chile, el neoliberalismo permitió aprender a crecer manteniendo las desigualdades de base, mitigando las carencias de los más pobres y acrecentando las

brechas con los más ricos. Como señala Javier Campos, autor del informe sobre Chile, la relación entre las desigualdades sociales del país y el sistema educativo, recuerda la paradoja que Bourdieu y Passeron explicitaban el año 1964, cuando mostraron que la institución escolar funciona –para la gran mayoría– como un mecanismo que reproduce, mantiene e incluso profundiza la distancia social entre los grupos sociales y las personas que los componen.

Un segundo tema que destaca en los informes es la constatación de una fuerte reacción a los efectos de las políticas neoliberales desde posturas que reivindican el enfoque de derechos. A pesar de tratarse de una consigna liberal, el tema destacado por las corrientes alternativas consiste en la consideración de que la principal vulneración al principio de igualdad educativa tiene que ver con la inexistencia de plenas garantías al disfrute del derecho a la educación y la generación de vulneraciones al mismo como consecuencia de las políticas centradas en los aumentos de cobertura, mejoramiento de la calidad por logros de aprendizaje medidos por pruebas sobre estándares y competencias, y la búsqueda de la eficiencia en la gestión de los sistemas y las instituciones educativas mediante la introducción de reformas administrativas y gerenciales que debilitan el componente pedagógico. Por esta razón vale la pena resaltar que ya no resultan suficientes las evaluaciones educativas que muestran logros por aumentos brutos en la matrícula, la permanencia y puntajes obtenidos en las pruebas censales a los cuales nos han tenido acostumbrados los gobiernos de la región. Esta modalidad de presentación de logros estadísticos, aunque ha venido introduciendo cada vez más factores de contexto, no logra ocultar las profundas desigualdades e, inclusive, inequidades generadas por las propias reformas.

En tercer lugar, los estudios señalan que los marcos legales que regulan las reformas han incidido de manera drástica en la agudización de las desigualdades educativas territoriales. Las regiones más ricas muestran mejores resultados de la acción institucional mientras las más pobres presentan los peores indicadores. Igual ocurre con la asignación de recursos. Estas regiones presentan los más bajos índices de cobertura y permanencia, los más altos en materia de repitencia y deserción, los peores resultados en las pruebas censales, las peores condiciones de infraestructura, los más altos índices de insuficiencia de docentes. La misma lógica opera para las diferencias abismales entre la educación urbana y la rural. Estas reformas se han caracterizado por la transferencia de las responsabilidades educativas desde el sector central hacia los municipios sin la correspondiente transferencia de recursos y capacidades para administrarlas.

En lo que tiene que ver con los indicadores convencionales utilizados para ilustrar la expansión del sistema, los estudios muestran una tendencia a ubicarlos en el marco de las 4-A (Asequibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad) y a sustituirlos por baterías más adecuadas a las exigencias de medición de avances en la efectiva garantía del derecho a la educación. En general, los datos presentados sobre analfabetismo, población en edad escolar, escolarización en todos los niveles incluyendo la educación inicial en la cual se observan avances que no logran superar la deuda histórica existente para el preescolar, acceso medido por matrícula, permanencia y progreso en el sistema educativo, acceso a los niveles secundario y superior, muestran incrementos en todos los países, con fluctuaciones más o menos significativas dependiendo de los contextos y las coyunturas. Énfasis particular tienen los intentos por demostrar avances en materia de calidad a partir de los resultados obtenidos en las pruebas censales, la utilización de TICs, evaluación y mejoramiento de la

infraestructura. Lo mismo ocurre con los datos sobre financiación de la educación que insisten en aumentos sostenidos a pesar de que en términos de porcentaje del PIB están lejos del 6%, considerado como deseable.

Sin embargo, en función de la efectiva intención de medir estos resultados en términos de cumplimiento de las obligaciones correspondientes a los cuatro derechos, estudios como el de Colombia y referencias como las mencionadas en el estudio de Argentina muestran que los resultados no son tan halagüeños. Los cálculos de tasa efectiva de escolaridad, que miden no solo el acceso por matrícula sino la permanencia y el egreso en condiciones de calidad, muestran que los datos de incrementos en la cobertura están sobre valorados y que las cifras son menores a las que dan las estadísticas oficiales. El concepto de calidad impuesto por las estrategias neoliberales también se discute en los estudios por limitado y sesgado a la noción empresarial. El estudio de Perú, elaborado por Verónica Villarán, propone una sugestiva invitación a mirar otras dimensiones de las desigualdades educativas que quedan ocultas o postergadas por la urgencia de dar cuenta de las relativas a disponibilidad, acceso, permanencia y calidad. En concreto, sugiere valorar la experiencia educativa en tanto experiencia de vida positiva, nutritiva, afirmadora de la identidad, del reconocimiento y de la valoración del sí mismo y del otro. Para ello, llama a incorporar en las miradas educativas la idea de *hospitalidad* de Jacques Derrida y la de *natalidad* de Hannah Arendt.

El tema de la desigualdad referida a las poblaciones migrantes, los desplazados internos, los pueblos originarios y los afrodescendientes se destaca en los informes de Chile y Colombia como ejemplos paradigmáticos a pesar, también, de la existencia de normatividad sobre el particular.

Llama la atención la importancia que están teniendo las variables relacionadas con la obligatoriedad, la universalidad y la gratuidad de la educación, en atención a su incumplimiento en la mayoría de los casos, a pesar de su reconocimiento en las legislaciones de los países y de las acciones crecientes de exigibilidad.

Los estudios de Brasil, elaborado por Renato Ferreira, y de Nicaragua, elaborado por Mario Quintana Flores, resultan interesantes por referirse a países que adelantan reformas en contextos que se puede denominar post neoliberales.

A pesar de una larga trayectoria de gobierno progresista en Brasil, el informe señala que la fase post neoliberal todavía no da pasos firmes hacia horizontes capaces de consolidar la educación como un derecho, lo que equivale a decir que el vector mercantilista aún está presente en todos los niveles educativos. El estudio documenta el papel de los actores de la sociedad civil representados en movimientos sociales y ONGs que han ampliado la el poder de la esfera privada en la elaboración y la ejecución de las políticas públicas con un saldo positivo en relación con el reconocimiento de la diversidad cultural y la resignificación de las distintas formas de desigualdad que politizan en el campo educativo cuestiones relativas a las diversidades étnicas, de género y de raza.

En el caso de Nicaragua, el estudio documenta el proceso de la Revolución Popular Sandinista, los dieciséis años de gobiernos conservadores, liberales y neoliberales, y el gobierno del Frente Sandinista. La falta de continuidad de las políticas durante estos períodos configura una situación de atraso en materia educativa que contrasta fuertemente con los logros promedio alcanzados en la región. Este rezago determina las

acciones gubernamentales en curso, emprendidas de manera decidida desde el Ministerio de Educación y comprometidas con la elaboración del Plan Decenal de Educación 2011-2020 que dará un marco más amplio para la proyección del Plan Nacional de Educación 2001-2015.