

---

# Desigualdades sociales y educativas en América Latina: algunas señales para repensar las políticas en la región<sup>1</sup>

*Néstor López*

## 1. Sobre el análisis del nuevo escenario social y educativo latinoamericano

### *a) El debilitamiento de la pobreza como categoría organizadora del diagnóstico social*

Es habitual, desde hace ya más de dos décadas, que el análisis de los factores sociales que son un obstáculo para una plena escolarización y el acceso de una educación de calidad a niños y adolescentes se centre en el problema de la pobreza. Ya en los años ochenta fueron numerosos los estudios que se realizaron en la gran mayoría de los países de la región con el fin de mostrar y dimensionar la profunda relación entre trayectorias educativas y pobreza.<sup>2</sup> En la década siguiente se partió de los hallazgos de aquellas investigaciones para avanzar en la tarea de desentrañar, desde una mirada más microsocial y cualitativa, cuáles son los mecanismos que intervienen en esa compleja articulación.

Cierta convergencia en las conclusiones de esos estudios y diagnósticos fue instalando dos certezas que están muy presentes en el análisis actual de la cuestión social y educativa: la primera de ellas es que, por diversos motivos que tienen que ver con la complejidad de la vida en condiciones de pobreza o con la ausencia de una oferta educativa adecuada, los niños y adolescentes de las familias pobres tienen un acceso muy limitado a una educación de calidad. La segunda es que la falta de una educación de calidad es la puerta de entrada a la pobreza. Esta doble causalidad que se establece en el análisis de la relación entre educación y pobreza lleva a concluir que la educación (o la falta de ella) es uno de

los principales mecanismos que configuran el círculo de reproducción de la pobreza.

A la luz de la complejidad de los escenarios económicos, sociales y políticos que se van configurando en los países de América Latina se hace necesaria una revisión de las ideas de fondo que hoy sirven de base a estas certezas. Y ello se debe, fundamentalmente, a que es posible identificar algunas cuestiones que merecen ser discutidas.

En primer lugar, subyace al análisis de la gran mayoría de estos estudios, y en especial de aquellos de tipo cuantitativo, una severa simplificación en la conceptualización que se hace sobre la pobreza. Estudios que analizan, por ejemplo, la relación entre pobreza y educación, pobreza y salud, o pobreza y vivienda, necesitan diferenciar conceptualmente la pobreza de los problemas de educación, salud o vivienda, y así poder ver en qué medida estas dimensiones de la vida cotidiana explican o son explicadas por la pobreza. Esta delimitación conceptual presente en casi todos los diagnósticos sociales centrados en el análisis de la pobreza impide ver que los problemas de educación, salud o vivienda, lejos de ser causa o efecto de la pobreza, son la pobreza misma.

Esta posibilidad de diferenciar la pobreza del conjunto de fenómenos sociales que ella conlleva se debe en gran medida a la visión de tipo económico que prevalece en el análisis, y que lleva a que se la identifique con los bajos ingresos: en la gran mayoría de los estudios la pobreza no es más que el no acceso a ingresos que superen el valor de una canasta básica de bienes y servicios orientados a satisfacer el conjunto de necesidades primarias. Tras el proceso de operacionalización, el concepto quedó reducido a su expresión más elemental, al indicador. Frente a esta visión simplificada, cabe retomar del trabajo de Feijoo la invitación a entender a la pobreza como una ruptura en la lógica de la vida cotidiana a partir de un cúmulo de carencias, enunciado que tiene la capacidad de sintetizar la complejidad y el carácter multidimensional de este problema (Feijoo, 1988).

En segundo lugar, esta simplificación de la noción de pobreza va acompañada por una simplificación del modo de entender los procesos sociales en la región. Sabemos hoy que la noción de pobreza es insuficiente para dar cuenta de la realidad de nuestros países. Por ello cada vez más se intenta incorporar en los diagnósticos que se realizan en la actualidad nociones complementarias como las de vulnerabilidad, marginalidad, exclusión, desafiliación, etc. Lo que aquí se quiere destacar es que

los estudios centrados en la pobreza tienden a ignorar los procesos sociales que intentan ser captados mediante estas nuevas categorías o, en el mejor de los casos, suelen entenderlos como partes del problema de la pobreza.

La conceptualización de la pobreza desde una perspectiva fundamentalmente económica y la simplificación de los problemas sociales al universo de la pobreza dejaron una marca muy fuerte en las recomendaciones de política que se instalaron en la región desde hace ya más de diez años. Subyace a los diagnósticos y al diseño de políticas sociales y educativas una visión dicotómica de nuestras sociedades —que divide a los sujetos en pobres y no pobres—, el supuesto de que los problemas sociales y sus causas están sólo del lado de la pobreza y consecuentemente la preocupación por identificar a los pobres, localizarlos, y operar con acciones específicas para ellos. En el campo de la política educativa, los programas compensatorios llevan esta marca en su origen.

La pobreza, en tanto categoría de análisis, va perdiendo capacidad explicativa de los procesos sociales en nuestra región. Y ello no quiere decir que la pobreza no sea un problema más en la región; por el contrario, en muchos de nuestros países la pobreza es cada vez mayor, más profunda y de más larga duración. Pero una entrada al análisis de la situación social desde la perspectiva de la pobreza tiende a invisibilizar fenómenos como el de la exclusión social, la fragmentación y segregación espacial, el debilitamiento del entramado social, la violencia, o la vulnerabilidad de los sectores medios, entre otros. Y políticas orientadas a erradicar la pobreza tienen poco impacto sobre este tipo de problemáticas.

### *b) De la pobreza a la desigualdad*

Un hecho determinante en los cambios del panorama social de los países de la región es el reposicionamiento de los estados en el marco de las reformas estructurales llevadas a cabo desde fines de los años ochenta, y el consecuente debilitamiento de sus capacidades para operar sobre los principales mecanismos de distribución de la riqueza y de cohesión social. De un modo extremadamente sintético se puede recordar que, por un lado, y a partir de los procesos de desregulación de los mercados financieros, de bienes y de trabajo, los estados renunciaron a instrumentos de política que fueron centrales para operar sobre los mecanismos pri-

marios de distribución del ingreso, orientados al mundo laboral y productivo. Por el otro, a través de la creciente privatización de la seguridad social y el deterioro de la oferta universal de servicios sociales, entre ellos la educación y la salud, renuncian además al manejo de instrumentos clave de redistribución «secundaria» de la riqueza.

Este desplazamiento del Estado y la consecuente instalación de lógicas de mercado en la raíz de los procesos sociales tiene como una de sus consecuencias más visibles una gran concentración de las oportunidades en los sectores mejor posicionados, la ruptura definitiva de los débiles mecanismos de movilidad social ascendente que existieron en la región y la exclusión de nuevos sectores sociales, especialmente en las áreas urbanas. La concentración de la riqueza, la consolidación de mecanismos que predeterminan quiénes son los ganadores y quiénes los perdedores en el nuevo escenario social y la exclusión se traducen en un fuerte aumento de las desigualdades sociales, en casi todos los países de América Latina. Una entrada al análisis del panorama social de la región poniendo el énfasis en el análisis de las desigualdades permite dar cuenta de los problemas de la pobreza, y al mismo tiempo nos ofrece elementos para el abordaje a ese conjunto de problemas sociales tan complejamente entrelazados en el nuevo escenario social.

Las desigualdades en nuestras sociedades son tan grandes que van erosionando la existencia de principios unificadores sobre los cuales se construya un «nosotros», necesario para que exista esa solidaridad básica que legitima cualquier estrategia de redistribución y cohesión. Como consecuencia se instala una profunda crisis de cohesión que no sólo agudiza los problemas de pobreza y exclusión, sino que también permite entender la fragmentación social y espacial que se va profundizando año tras año, y el crecimiento de la violencia, expresadas en delito por un lado, y en represión por el otro.

El análisis de los factores sociales que obstaculizan una plena escolarización y al acceso de una educación de calidad a los niños y adolescentes debería entonces poner la mira en los problemas de la desigualdad. De ese modo se harán visibles múltiples procesos que subyacen a las nuevas dinámicas de los actores dentro y fuera de las aulas escolares, y que van más allá de la pobreza. El problema de la exclusión, la vulnerabilidad e inestabilidad de los sectores medios de la sociedad, la crisis de cohesión en el espacio local, el debilitamiento del espacio público como espacio de socialización, la ostentación de los ganadores, o la in-

seguridad en las calles, son procesos que necesariamente configuran un nuevo escenario educativo. Indagar estos procesos nos llevará a un mayor conocimiento de ese nuevo alumno que día a día ingresa en las aulas, socializado en un clima social nuevo, y que poco tiene que ver con aquel para el cual fueron preparadas las instituciones escolares o formados los docentes.

## 2. Indicios sobre las desigualdades sociales y educativas

### *a) Tendencias recientes*

Una revisión del análisis de las tendencias recientes de los niveles de escolarización de niños y adolescentes en los países de la región permite identificar ciertas recurrencias, entre las cuales se pueden destacar las siguientes:<sup>3</sup>

- a) Un aumento generalizado de las tasas de escolarización entre quienes tienen de 6 a 18 años de edad, franja en que se extiende en casi todos los países el ciclo que comprende desde la educación inicial obligatoria hasta el final de la educación media.
- b) En términos de acceso, en la mayoría de los países de América Latina la meta de universalización de la educación primaria está cumplida, o muy cerca de ser lograda.
- c) El incremento de las tasas de escolarización registrado durante la última década es mayor en las edades que corresponden a la educación inicial y a la educación media. Ello es coherente con el hecho de que la universalización de estos niveles son metas recientes en la región, comparadas con aquella relativa a la universalización de la educación primaria.
- d) Los incrementos en las tasas de escolarización han sido mayores en los sectores sociales más postergados. Así, los logros más significativos se verifican entre los sectores pobres de la población, en las comunidades indígenas o en las zonas rurales en general, es decir, entre los grupos sociales que históricamente tuvieron mayores dificultades para su educación. Ello se traduce en una reducción de las desigualdades sociales en el acceso a la

escuela, pues tiende a elevar y homogeneizar las probabilidades de que los niños y adolescentes de diferentes estratos sociales tengan acceso a la educación. De todos modos, es importante destacar que estos grupos siguen siendo los que muestran las tasas más bajas de escolarización.

A los efectos de ilustrar estas tendencias, el cuadro 1 permite ver en detalle el comportamiento de las tasas específicas de escolarización por grupos de edad en cinco países de la región.<sup>4</sup> En él se presentan los datos correspondientes a dichas tasas en años cercanos al 2000, y el incremento de su valor en el transcurso de la última década. En todos los casos se verifica una mejora en los niveles de escolarización. Para el conjunto de los niños y adolescentes entre 6 y 18 años, los incrementos van del 2 % en El Salvador al 13 % en Brasil.

Las tasas de escolarización superan el 90 % en toda la franja entre 6 y 14 años de edad, con excepción de Honduras, donde en el grupo de 12 a 14 años es del 87 %. Ello refleja el hecho de que para el conjunto de niños en edad de asistir a la educación primaria la meta de la universalización está cerca de cumplirse.

Por otra parte, y tal como se señaló, los mayores incrementos en la escolarización se concentran en los grupos de edad correspondientes a la educación inicial y a la media. En Brasil, Chile y México, los incrementos mayores se verifican en el grupo de 15 a 18 años de edad, expresión de una fuerte expansión de la educación media. Para Honduras y El Salvador, en cambio, los mayores incrementos se dan en las edades más bajas, correspondientes al nivel preescolar. Pero de todos modos, y salvo el caso de El Salvador —que muestra una fuerte estabilidad en las tasas de las edades más altas— los incrementos son mayores en las puntas del espectro de edades analizado. Se puede verificar en estos países, además, que los grupos donde se dio el mayor incremento siguen siendo aquellos con menor escolarización.

Cabe tener en cuenta que estos incrementos están por encima de las tasas de crecimiento de la población; es decir, que en cada caso los sistemas educativos tuvieron la capacidad de acompañar al crecimiento poblacional de la década, y además ampliar la cobertura más allá de este ritmo de crecimiento.

CUADRO 1  
*Tasas específicas de escolarización cercanas  
 al año 2000 e incremento de dichas tasas en la última  
 década, por grupos de edad. Áreas urbanas de países seleccionados*

País	Indicador	Grupos de edad				Total
		6 a 8 años	9 a 11 años	12 a 14 años	15 a 18 años	
Brasil	Tasa escolarización CC / 2000	94,3	98,1	95,8	77,1	89,9
	Incremento década	(13,9 %)	(5,1 %)	(10,3 %)	(29,0 %)	(12,8 %)
Chile	Tasa escolarización CC / 2000	98,8	99,3	98,4	83,1	94,2
	Incremento década	(2,5 %)	(0,1 %)	(1,2 %)	(8,0 %)	(3,9 %)
El Salvador	Tasa escolarización CC / 2000	89,8	95,8	90,9	72,4	86,3
	Incremento década	(3,2 %)	(1,9 %)	(-0,7 %)	(0,5 %)	(2,0 %)
Honduras	Tasa escolarización CC / 2000	91,5	97,2	87,1	55,8	80,9
	Incremento década	(15,4 %)	(2,6 %)	(6,6 %)	(7,3 %)	(6,2 %)
México	Tasa escolarización CC / 2000	97,8	97,7	92,1	63,6	86,5
	Incremento década	(4,1 %)	(-0,4 %)	(5,1 %)	(17,9 %)	(6,5 %)

FUENTE: elaboración propia según datos de SITEAL.

El cuadro 2, por su parte, permite ver que estas ampliaciones en la coberturas van acompañadas de una reducción en los niveles del Índice de Desigualdades Educativas por Ingresos (IDEI).<sup>5</sup> Este índice nos remite, de un modo sintético, al nivel de desigualdades en el acceso a la educación entre grupos que se distribuyen a lo largo de la escala de ingresos familiares. En Brasil y Honduras este índice se redujo a la mitad, y en los otros tres países observados se redujo en un tercio. Ello quiere decir que en todos los casos las diferencias por ingresos en el acceso a la educación se han reducido.

#### *b) La situación actual en algunos países de la región*

Profundizar en el análisis de la situación social y educativa de los países de la región y pretender obtener conclusiones que signifiquen señales

CUADRO 2

*Tasas específicas de escolarización entre los 5 y los 18 años de edad e Índice de Desigualdades Educativas por Ingresos. Valores correspondientes al comienzo y al final de la década de 1990, e incremento. Áreas urbanas de países seleccionados.*

Países	Tasas de escolarización			Índice de Desigualdades Educativas por Ingresos		
	CC 1990	CC 2000	Variación	CC 1990	CC 2000	Variación
Brasil	79,7	89,9	12,8 %	15,3	7,4	-52,0 %
Chile	90,7	94,2	3,9 %	5,5	3,7	-33,5 %
El Salvador	84,6	86,3	2,0 %	11,2	7,8	-30,6 %
Honduras	76,1	80,9	6,2 %	13,8	7,2	-48,3 %
México	81,2	86,5	6,5 %	11,9	8,0	-32,5 %

FUENTE: elaboración propia según datos de SITEAL.

para ser retomadas desde el debate de la política social y educativa, requiere de una aproximación a la diversidad de situaciones que se pueden encontrar entre los países de América Latina.

Es llamativo ver cómo se fue configurando una imagen homogénea de la región como objeto de política, una especie de país-promedio seguramente inexistente, visible en la subestimación de las especificidades propias de cada país que subyace a las recomendaciones de políticas que conformaron la agenda económica, social y educativa desde fines de los años ochenta.

En el caso de las políticas educativas es posible identificar factores comunes presentes en todas las reformas, y en especial en los programas compensatorios. Un estudio realizado en IPEE UNESCO a partir del análisis de las políticas de equidad educativa en siete países de la región permitió ver cómo ciertos programas o formas de intervención estaban presentes en todos ellos, con las mismas características, los mismos componentes y en algunos casos hasta los mismos nombres, pero en contextos sumamente dispares (OEA, 2002).

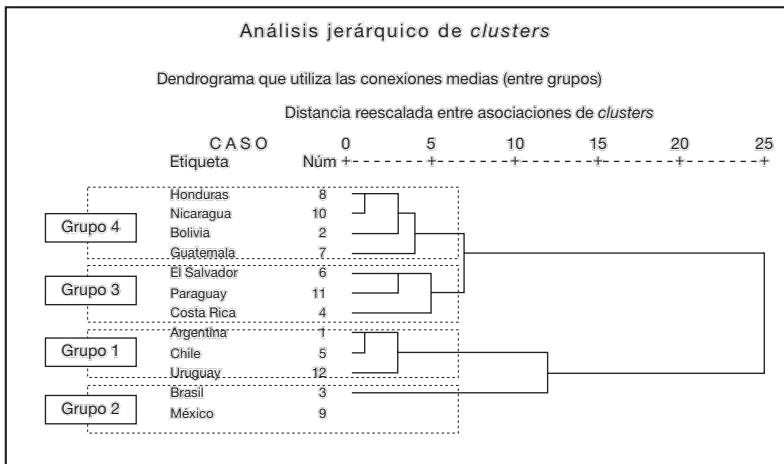
Se propone aquí un breve ejercicio que intenta captar parte de la diversidad de situaciones que se registran en América Latina. Lejos de resolver la heterogeneidad de los países de la región, este ejercicio tiene por objeto ilustrar la existencia de situaciones sociales muy diversas, asociadas a diferentes desafíos en el campo de la política educativa.

Mediante un análisis de *clusters* se intenta agrupar países a partir de



ciertas similitudes estructurales, y separarlos de aquellos con los que las diferencias son más significativas.<sup>6</sup> Para ello se seleccionaron dos indicadores del perfil demográfico de cada uno de ellos —la tasa de crecimiento poblacional anual y la proporción de población urbana— y el producto bruto interno *per cápita*. Los dos primeros intentan dar cuenta del lugar que ocupa cada país en el eje de transición demográfica, en tanto que el tercero es considerado expresión del desarrollo económico.<sup>7</sup>

GRÁFICO 1



Tal como se ve en el gráfico 1, hay una primera gran división entre Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay por un lado, y Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay por el otro.

Por otra parte, entre los primeros cabe destacar la gran proximidad con la que aparecen los tres países del Cono Sur (grupo 1), separados de México y Brasil (grupo 2). Entre los restantes países hay una diferenciación, menos intensa que en el caso anterior, entre El Salvador, Paraguay y Costa Rica, por un lado (grupo 3), y el resto (grupo 4).

El cuadro 3 nos ofrece un perfil de estos grupos, a partir de los promedios de los indicadores utilizados para la categorización. De él se desprende que el grupo 1 está conformado por los países con más alto ingreso *per cápita*, la más baja tasa de crecimiento poblacional y la mayor proporción de personas habitando en áreas urbanas. El grupo 2 es muy próximo al anterior en cuanto a los niveles de ingresos, pero se diferen-

CUADRO 3  
*Valores promedio del % de población urbana, tasa de crecimiento poblacional y PBI per cápita de los grupos de países (2000)*

Grupo de países	% de población urbana	Tasa de crecimiento poblacional	PBI <i>per cápita</i>
Grupo 1	88,6	0,99	10.839
Grupo 2	78,1	1,91	8.127
Grupo 3	53,8	2,10	4.748
Grupo 4	51,3	2,49	2.673
Total	65,7	1,92	6.142

FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL.

cia más en los aspectos demográficos. Los grupos 3 y 4 muestran una gran distancia respecto a los primeros en todos los indicadores, siendo el último el que presenta el perfil más desfavorable.

Quedan así definidos al menos cuatro perfiles de países, con grados de desarrollo social y económico diferentes. El análisis de la situación educativa en los diferentes grupos permite detectar ciertas recurrencias y especificidades. En principio, en todos los grupos las tasas de escolarización más altas se concentran entre los 9 y 11 años, núcleo central de la educación primaria. Comienza a decaer en el de 12 a 14, y el grupo 15 a 18 años tiene las tasas más bajas, expresión de la dificultad de avanzar en retención de los adolescentes en la educación media.

CUADRO 4  
*Tasas específicas de escolarización por grupos de edad, según grupos de países de América Latina. Población urbana, cerca del año 2000*

Grupo de países	Grupos de edad				Total
	6 a 8 años	9 a 11 años	12 a 14 años	15 a 18 años	
Grupo 1	98,7	99,2	97,4	78,9	92,5
Grupo 2	96,0	97,8	93,9	70,3	88,1
Grupo 3	94,1	97,7	92,3	69,8	86,9
Grupo 4	87,8	95,3	89,0	65,7	83,2
Total	93,5	97,3	92,7	70,8	87,3

FUENTE: elaboración propia según datos de SITEAL.

En segundo lugar, Los niveles de escolarización caen en la medida en que se desciende en el nivel de desarrollo socioeconómico de los países. Esto se percibe menos en los grupos de edades centrales, y se hace más visible entre los adolescentes; ello implica que en la medida en que se desciende en términos de desarrollo no sólo son menores los niveles de escolarización que se perciben, sino que además la desescolarización se inicia a edades más tempranas.

De todos modos, esta lectura de promedios dentro de cada grupo nos está haciendo perder un aspecto muy relevante del análisis: en los países con menor desarrollo socioeconómico la diversidad de situaciones es mayor que en los de nivel más alto. El cuadro 5 nos permite ver que si bien un alto desarrollo significa alta escolarización, no necesariamente podemos concluir que un bajo desarrollo implique baja escolarización.

CUADRO 5  
*Tasas específicas de escolarización por grupos de edad, por países. Áreas urbanas, valores cercanos al año 2000*

Países (por grupos)	Grupos de edad				Total
	6 a 8 años	9 a 11 años	12 a 14 años	15 a 18 años	
Grupo 1					
Argentina	99,4	99,8	98,9	80,1	93,6
Chile	98,8	99,3	98,4	83,1	94,2
Uruguay	98,1	98,6	94,9	73,6	89,9
Grupo 2					
Brasil	94,3	98,1	95,8	77,1	89,9
México	93,9	98,1	87,6	54,0	81,2
Grupo 3					
El Salvador	89,8	95,8	90,9	72,4	86,3
Paraguay	95,5	98,6	94,5	70,9	87,9
Costa Rica	97,2	98,8	91,8	66,4	86,7
Grupo 4					
Honduras	91,5	97,2	87,1	55,8	80,9
Nicaragua	87,6	94,7	91,0	67,3	83,7
Bolivia	94,7	97,9	95,4	83,5	92,4
Guatemala	77,7	91,7	82,9	56,4	76,2

FUENTE: elaboración propia según datos de SITEAL.

En efecto, los países de los grupos 1 y 2 muestran —en términos relativos— altos niveles de escolarización en todos los grupos de edad. En cambio, en el grupo 4 está Bolivia, con tasas de escolarización superiores a las de los países del grupo 2, y también Guatemala, con las tasas más bajas entre los países seleccionados.

El comportamiento de las desigualdades educativas por ingresos es coherente con estos datos, según puede apreciarse en el cuadro 6. Son menores en aquellos grupos de edad con más cobertura, y mayores en los grupos y contextos de menor cobertura. Esta asociación es lógica, pues una alta cobertura promedio sólo es posible si hay niveles razonables de escolarización en todos los grupos sociales, en tanto que coberturas intermedias dan cuenta de grandes desigualdades entre las familias con ingresos altos, las cuales históricamente estuvieron integradas al sistema educativo, y aquellas de los sectores medios y bajos, cuya incorporación fue más tardía.

Ello implica que en la medida en que se avanza en los grupos de edad, al disminuir la escolarización al mismo tiempo aumenta la desigualdad entre los grupos de ingresos, situación que se verifica para el conjunto de los países, y en cada uno de los grupos. En síntesis, lo que nos indica este comportamiento articulado entre los dos indicadores —la tasa de escolarización y el IDEI—, es que los niveles de escolarización de los adolescentes se reducen de un modo más acelerado en la medida en que se va descendiendo en la escala de ingresos de sus familias.

CUADRO 6  
*Índice de Desigualdades Educativas por Ingresos,  
grupos de edad y países. Áreas urbanas, valores cercanos al año 2000*

Grupo de países	Grupos de edad				Total
	6 a 8 años	9 a 11 años	12 a 14 años	15 a 18 años	
Grupo 1	1,3	0,3	2,5	18,4	6,0
Grupo 2	2,9	2,1	6,5	20,3	7,6
Grupo 3	5,0	2,3	5,7	14,3	5,3
Grupo 4	10,4	5,1	7,2	15,8	7,7
Total	5,5	2,7	5,5	16,8	6,7

FUENTE: elaboración propia según datos de SITEAL.

El panorama es en apariencia más complejo cuando se ve que si bien la desigualdad educativa por ingresos aumenta a medida que se avanza en la edad de los alumnos y se reduce la escolarización media, se percibe al mismo tiempo que la capacidad explicativa que tiene los ingresos sobre la magnitud de las desigualdades es menor.

CUADRO 7

*Tasas específicas de escolarización por grupos de edad, Índice de Desigualdad Educativa de Ingresos y coeficiente de correlación de Pearson al cuadrado, para el conjunto de países seleccionados. Áreas urbanas, valores cercanos al año 2000*

	Grupos de edad			
	6 a 8 años	9 a 11 años	12 a 14 años	15 a 18 años
Tasa media de escolarización (A)	93,5	97,3	92,7	70,8
IDEI (B)	5,6	2,7	5,6	16,8
R <sup>2</sup> (A, B)	0,93	0,95	0,82	0,40

FUENTE: elaboración propia según datos de SITEAL.

En efecto, el cuadro 7 permite ver que para el conjunto de los países el IDEI aumenta a medida que se sube en la escala de edades, expresión de que las desigualdades educativas se incrementan. Pero al mismo tiempo la misma tabla permite ver que el coeficiente  $r^2$  disminuye. Dicho coeficiente dimensiona la capacidad explicativa que tiene la desigualdad en los ingresos sobre el conjunto de desigualdades que se perciben en la escolarización de los niños y adolescentes. Ambos indicadores juntos permiten ver que si bien las desigualdades por ingresos son mayores en el grupo de edad más avanzado, los ingresos tienen una menor capacidad explicativa del conjunto de las desigualdades; ello permite afirmar que inevitablemente intervienen otros factores en la definición de las desigualdades entre los adolescentes y jóvenes.

Si uno hiciera el ejercicio de leer estos datos como una serie de tiempo, en la que cada grupo de edad constituye un trienio (el supuesto es que hay un comportamiento estable en el tiempo, y que el grupo que hoy tiene entre 9 y 11 años dentro de tres años mostrará un perfil de escolarización similar al que hoy tiene el grupo de 12 a 14), se puede con-

cluir que las leves desigualdades que se perciben en la escolarización inicial o primaria se explican casi exclusivamente por desigualdades en los ingresos, en tanto que en la medida en que se llega a la adolescencia y hacia las edades correspondientes a los últimos años de la escolarización media las desigualdades por ingresos son mucho mayores, pero además se suman múltiples factores que exceden a la cuestión socioeconómica.

### 3. Notas sobre los desafíos para una política social y educativa en la región

Sin duda, el panorama social y educativo en la región es sumamente complejo. Cabe aquí destacar, a modo de síntesis, cuatro cuestiones fundamentales que dejan ver los datos presentados.

La primera de ellas es que en la región hay grandes desigualdades sociales entre los países, las cuales van asociadas a panoramas muy diversos en el plano educativo. En los países que quedan comprendidos en los grupos 1 y 2 de la tipología propuesta los niveles de escolarización son más altos, y las desigualdades educativas por ingresos son más bajas, en tanto que entre los países correspondientes a los grupos de más bajo nivel de desarrollo coexisten situaciones muy diversas en términos de escolarización y desigualdades. En aquellos países con más baja escolarización las desigualdades son sumamente elevadas, hecho que refuerza la idea de que en todas las sociedades los sectores con altos ingresos tienen garantizado el acceso a la educación y son los sectores medios, y fundamentalmente los de más bajos ingresos, los que ven limitada su escolarización. Al mismo tiempo, en aquellos países con un acceso más restringido a la educación se acentúan las diferencias en términos de años de escolarización entre los adolescentes y jóvenes de los distintos estratos sociales.

En segundo lugar, se hace evidente que ya en el interior de cada uno de los países las desigualdades en los ingresos familiares aparecen asociadas a probabilidades muy diferentes de acceso a la educación. Obviamente estas desigualdades se agudizan en aquellos contextos con tasas de escolarización promedio más bajas, tal como se destacó en el punto anterior.

En tercer lugar, es adecuado insistir en el hecho de que si bien a partir de ciertos niveles de desarrollo económico y social los promedios de

escolarización son siempre altos, el bajo desarrollo no necesariamente implica un escenario educativo adverso.

Y por último, cabe retomar la idea de que si bien las desigualdades por ingresos son mayores entre los adolescentes y los jóvenes, en esos grupos los ingresos pierden capacidad explicativa del conjunto de las desigualdades posibles de identificar en esos grupos de edad.

A partir de estos hallazgos es posible centrar la atención en al menos cinco reflexiones que apuntan a poner la mirada en aspectos de las políticas sociales y educativas que merecen ser examinados.

*a) La heterogeneidad de situaciones sociales y educativas en la región*

El primer punto remite nuevamente a la dificultad de captar una especificidad de lo latinoamericano en términos sociales y educativos, y a la necesidad de poner la mirada en las particularidades de cada uno de nuestros países. En ese sentido, es necesario realizar una profunda revisión de los fenómenos sociales, políticos y culturales producidos en cada uno de ellos, como modo de desentrañar la lógica de los procesos educativos sobre los que se pretende incidir. Situaciones en apariencia asociables, a partir de cierta convergencia en el comportamiento de los indicadores clásicos, no dan cuenta necesariamente de fenómenos sociales comparables, y precisamente esta creciente complejidad es una de las dificultades con las que nos encontramos en la región.

En términos de políticas, las implicaciones de esta creciente diversificación en el escenario regional son múltiples. Pierden legitimidad recomendaciones estandarizadas como las que se fueron instalando en la región hace ya más de una década, y se dificulta la posibilidad de replicar experiencias exitosas en escenarios con lógicas subyacentes tan diversas.

*b) Diversidad y desigualdad como rasgos constitutivos de cada país*

En sociedades históricamente desiguales, como lo son las latinoamericanas, el nuevo modelo de desarrollo que predomina en la región no hizo

más que profundizar las distancias y el aislamiento de los diferentes estratos sociales. Así, los últimos quince años conforman un período en el cual el problema de las desigualdades se ha ido acentuando de forma constante, tendencia que se profundiza aún más desde fines de la década de los noventa. Coexiste con este aumento de las desigualdades una serie de movimientos sociales y avances normativos orientados a dar visibilidad y fortalecer las múltiples identidades y tradiciones culturales que conviven en nuestra región. El escenario social actual está signado por este doble proceso —de apariencia contradictoria— en que se desempeñan los efectos del deterioro social, expresado en crecientes desigualdades y crisis de cohesión, y de formas de desarrollo social y cultural visibles en el reconocimiento del lugar que les corresponde a las minorías étnicas y a las diferentes identidades culturales.

La creciente participación de organizaciones que trabajan en defensa de los derechos de las minorías, el debate de normas antidiscriminatorias, y el lugar que recuperan las tradiciones como proveedoras de identidad frente a la crisis de cohesión fueron instalando la preocupación por la diversidad en el centro del campo de debate de la política social y educativa. Entre estas últimas, las reformas implementadas en casi todos los países dedicaron un lugar significativo a esta cuestión, tanto en la definición de contenidos como en los diseños institucionales y las normativas. En este sentido, la educación intercultural bilingüe ha tenido un gran desarrollo en los últimos años en la gran mayoría de los países de la región.

En el diseño de las políticas educativas prevalece hoy el compromiso explícito de garantizar una educación de calidad para todos, en contextos sumamente heterogéneos. La articulación de desigualdad social y diversidad cultural, y la fuerte asociación que existe entre ambas, imponen la necesidad de una reflexión entre lo particular y lo universal en la concepción de estas políticas. Ya no es posible sostener estrategias de intervención sustentadas en una visión dicotómica de lo social (pobre-no pobre), y en la cual la única especificidad que cabe ser considerada es la del universo de la pobreza, entendida siempre como homogénea. Es necesaria una refundación de las políticas de equidad, en tanto estrategias orientadas a la búsqueda de la igualdad en los resultados a partir del reconocimiento de la desigualdad y la diversidad (López, 2005).

La coexistencia de principios orientados a respetar la diversidad y heterogeneidad cultural social en las prácticas educativas, y al mismo



tiempo erradicar las desigualdades en el acceso al conocimiento, nos confrontan con la necesidad de reabrir el debate sobre el lugar del centro y lo local en el diseño de una política educativa que garantice una educación de calidad para todos. No es posible una política sensible a la diversidad si no tiene una clara base en el espacio local, y al mismo tiempo no hay posibilidades de atacar las desigualdades estructurales si no es desde el centro, única instancia estatal en condiciones de garantizar políticas de equidad. Sin duda, tras años de discusión entre propuestas centralizadoras y descentralizadoras de la gestión de los sistemas educativos, se impone una reflexión sobre el modo de articular los recursos centrales con los locales como estrategia de aproximación a una educación más justa.

### *c) Los ritmos de la expansión educativa*

La información analizada permite ver que los mayores incrementos en las tasas de escolarización se registran en aquellos sectores sociales o grupos de edad más rezagados. Son diversos los factores desde los cuales puede ser interpretada esta tendencia, pero uno que prevalece tiene que ver con los ritmos en la ampliación de la oferta.

La gran mayoría de los países tiene una cobertura universal en los sectores medios y altos —fundamentalmente urbanos— en las edades relativas a la educación primaria y media. Las metas educativas actuales implican la incorporación de los sectores sociales históricamente relegados, y la ampliación del espectro de edades para ser escolarizadas. Ello se tradujo en un gran esfuerzo por instalar una oferta educativa donde nunca la hubo, o ampliar la existente, y ese proceso de ampliación de la oferta explica el alto ritmo de crecimiento de la escolarización, sobre todo entre los sectores de más bajos recursos y en las zonas rurales.

De todos modos, es importante recordar que en los procesos de avance hacia determinadas metas sociales los ritmos disminuyen a medida que los índices se aproximan al valor final. En contextos de baja escolarización, por ejemplo, la educación forma parte de lo que se conoce como «áreas blandas» de la política social, es decir, aquellas que ofrecen menos resistencia al cambio. En la medida en que se avanza en una mayor cobertura de la demanda, la sociedad en su conjunto debe realizar mayores esfuerzos e inversiones para continuar hacia la plena escolarización. Así es como la educación se va colocando paulatinamente dentro

del conjunto de las llamadas «áreas duras» de la política social (Kaztman y Gerstenfeld, 1988). La idea de que la educación se instaló en las áreas duras de las políticas sociales implica que el avance hacia metas de mayor captación y retención de los niños y adolescentes para proveerles una educación de calidad requiere de mayores esfuerzos, capaces de remover aquellos obstáculos estructurales que se presentan. Desde el punto de vista operativo, las herramientas de políticas que se mostraron muy eficientes en el momento de iniciar los procesos de expansión de la cobertura, o aquellas otras que llevaron a los sistemas de educación al nivel de logros que pueden mostrar en la actualidad no necesariamente son las adecuadas para poder avanzar hacia sus metas de educación de calidad para todos (López, 2005).

Un punto de inflexión, al cual están llegando muchos de los países de la región, es aquel en el que la oferta educativa comienza a igualar o superar la demanda que proviene de las familias y la comunidad. Mientras la demanda es mayor que la oferta, el ritmo de crecimiento de la escolarización está determinado casi exclusivamente por la capacidad que cada Estado tiene de ampliar dicha oferta.

Pero la mayor dificultad está en contextos en que, habiendo una oferta educativa disponible, los niños y adolescentes no recurren a ella. Si bien ello se percibe especialmente en la educación media, donde los factores que intervienen para que un adolescente permanezca escolarizado son muy complejos, es un fenómeno que atraviesa todos los niveles. En situaciones como éstas, las acciones necesarias para lograr una plena escolarización trascienden a las posibilidades de los sistemas educativos, en tanto involucra cuestiones culturales, laborales, familiares, etc.

Los sistemas educativos de la región muestran que han tenido una gran capacidad de expansión década tras década desde sus inicios hace ya más de un siglo. Así lo indican las estadísticas educativas en general, o el hecho de que cada generación supo lograr mayores niveles de instrucción que la anterior. Sea como resultado de esta tendencia histórica de expansión de los sistemas educativos o por los esfuerzos realizados a partir de las reformas realizadas hace ya más de diez años, la década de los años noventa fue también una década de gran expansión.

Sin embargo hay indicios que permiten hipotetizar que, para los países que más han avanzado en la escolarización de sus niños y adolescentes, la década actual puede ser una década de inflexión. En aquellas sociedades en las que se superó el umbral del 90 % de escolarización, el

ritmo de crecimiento tiende a ser casi nulo y hay serias amenazas de que se inicie un leve descenso en la misma.

*d) Las desigualdades sociales en la base de la exclusión escolar*

Es sumamente significativa la asociación que hay entre los niveles de desescolarización y las desigualdades educativas por ingresos, especialmente en los niños en edad de cursar el nivel primario. Entre los 6 y los 14 años, edades en las cuales los niveles de escolarización son muy altos, la diferencias de acceso según grupos de ingresos explica la casi totalidad de los márgenes de desescolarización existentes. Ello invita a dos lecturas posibles, en cuanto a las dinámicas de los procesos educativos. Una de ellas, desde la perspectiva de las políticas educativas, es que el último factor contra el cual queda luchar cuando se lograron niveles de escolarización tan altos es la desigualdad en los ingresos. La segunda, que pone el énfasis en las trayectorias educativas de los niños y adolescentes, indicaría que cuando se inicia el proceso de desgranamiento en la matrícula, expresada en la decreciente tasa de escolarización de los adolescentes en la medida en que aumenta su edad, el factor inicial que interviene es precisamente la posición en la escala de ingresos.

Nuevamente nos encontramos ante el riesgo —o la tentación— de explicar los problemas educativos como una cuestión de ingresos. El desafío es poder comprender qué significa para una familia pertenecer a estratos sociales de bajos, medios o altos ingresos. Los ingresos son expresión de un complejo entramado de factores que conducen a una cotidianeidad muy específica. Familias que viven permanentemente entre el 10 o 20 % más pobre de un país están conformadas seguramente por adultos con muy baja instrucción, una inserción marginal —si no es nula— al mundo del trabajo, condiciones precarias de vivienda, en contextos sumamente degradados desde el punto de vista social y ecológico. En esos hogares, las condiciones para que sus niños puedan estudiar son decididamente precarias. En contraste con ellas, aquellas familias que conforman el 10 % más rico de nuestros países muy probablemente estén integradas por profesionales con una muy sólida inserción en el mundo productivo, con un estándar de vida de primer mundo, un elevado nivel de consumos culturales y un gran capital social. Sus hijos seguramente asisten a las mejores escuelas, y ya tienen configurado un futuro educa-

tivo que no deja de considerar la oferta internacional de instituciones universitarias. Encontraremos situaciones intermedias en el resto del espectro de ingresos.

La posición en la escala de ingresos es orientativa respecto a historias sociales y cotidianeidades sumamente diferentes, que configuran cosmovisiones muy diversas. El gran desafío de los sistemas educativos, y su principal dificultad, está en poder ofrecer una oferta acorde a cada uno de esos múltiples escenarios. Y al mismo tiempo, es un desafío del conjunto de las políticas sociales garantizar las condiciones necesarias —materiales e inmateriales— para que los niños y adolescentes deseen ir a la escuela, puedan ir, y en ella aprendan lo que se espera que deben aprender.

#### *e) Cuando las desigualdades económicas no lo explican todo*

La relación entre las desigualdades educativas por ingresos y los niveles de escolarización adquiere un comportamiento muy particular entre los adolescentes entre 15 y 17 años. Como se vio, en este grupo las tasas de escolarización son menores que las de los niños en edades propias del nivel de instrucción primaria. Esta reducción de las tasas se agudiza más en la medida en que se desciende en la escala de ingresos, por lo que va sumamente asociada a un incremento en las desigualdades; en este grupo de edad se encuentran los mayores niveles del índice de desigualdad educativa por ingresos. Pero los datos mostraron que si bien este grupo es el que presenta las mayores desigualdades, al mismo tiempo la asociación entre las desigualdades y la baja escolarización es la menor de todas. Ello implica que a esta edad los factores que intervienen en la deserción escolar son múltiples, y muchos de ellos no están necesariamente asociados al nivel socioeconómico.

Los datos confirman aquí un hecho que es cada vez más visible en nuestros países, y es que los problemas de acceso y permanencia en la educación secundaria trascienden a la cuestión socioeconómica, y que otros factores de tipo cultural o institucional —transversales al conjunto de la sociedad— intervienen en estos procesos. La crisis que atraviesa hoy la educación media encuentra sus raíces en cuestiones institucionales, culturales y subjetivas presentes en todos los estratos sociales, y que remiten a una visión integral de los procesos sociales y educativos.

Dubet plantea, a partir de la experiencia francesa, que esta crisis no debe ser pensada como un problema de desajuste o incapacidad de acompañar los cambios que se dan en la sociedad. Por el contrario, se trata de un cambio de fondo, que se produce en el momento en que la escuela secundaria se convierte en una escuela de masas. Este cambio implica para el sistema educativo la crisis de los principios sobre los que funcionaba desde su creación, en tanto institución eminentemente burguesa. Para él, esta escuela tradicional operaba sobre un conjunto de pilares que le daban su identidad y su fortaleza institucional: claridad en los objetivos, un corte manifiesto entre el mundo escolar y el social —que se traducía en la necesaria diferenciación entre alumno y niño, y en la autonomía de la cultura escolar—, y una despreocupación por la diversificación social, la igualdad de oportunidades y la movilidad social (Dubet, 2004).

La masificación sin duda cambia la escuela. Para una escuela que tiene la obligación de garantizar oportunidades a todos, ya no es el origen social sino el desempeño el que determina la carrera escolar, a pesar de que el desempeño está signado por el origen social. Esto no se hace visible en los resultados, pues los pobres siguen siendo los perdedores y los ricos los exitosos, pero tiene un impacto muy fuerte en la institución —la selección se hace ahora dentro de la escuela y no fuera— y en la vivencia de los alumnos, depositarios de la responsabilidad de su fracaso. Por otra parte, la masificación alteró el valor de las credenciales, lo cual modifica la relación de los jóvenes y las familias con el sistema educativo. La masificación significó la irrupción de extraños en las aulas, niños que nunca habían ingresado a ellas, que ya no adoptan las actitudes escolares esperadas y las motivaciones previstas.

Cada vez más las aulas de nuestras escuelas se llenan de niños y adolescentes que poco tienen que ver con el alumno que tradicionalmente esperaron estas instituciones, aquel para el cual fueron pensadas. Pero más aún, esta crisis de la escuela es la crisis que viven todas las instituciones socializadoras, precisamente por el cambio que implica socializar. (Dubet, 2004; López, 2005).

## Notas

1. Quiero dar las gracias especialmente a Ana Pereyra, del proyecto SITEAL, quien participó en la preparación e interpretación de la información presentada en este trabajo.

2. Hay al menos dos estudios realizados en esta década por IIPE UNESCO que partieron de una exhaustiva revisión de los antecedentes existentes en el análisis de la relación entre la situación social y los logros educativos. El primero de ellos, la investigación realizada en el año 2001 sobre «Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repetición de curso y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos» de la OEA, en la que se trabajó en el análisis de políticas educativas en Argentina, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú y Uruguay. El segundo es «Educación, Reformas y equidad», que se extendió entre los años 2001 y 2004, y que se llevó a cabo en Argentina, Chile, Colombia y Perú.

3. Estas tendencias están extensamente dimensionadas y analizadas en el portal del SITEAL, [www.siteal.iipe-oei.org](http://www.siteal.iipe-oei.org)

4. Para la elaboración de este trabajo se recurrió a las encuestas de hogares de doce países de la región. El criterio por el cual se trabajó con esos países es la simple disponibilidad de la información. Las encuestas utilizadas son:

- Argentina: EPH (INDEC), 2003.
- Bolivia: ECH (INE), 2002.
- Brasil: PNAD (IBGE), 1990 y 2001.
- Costa Rica: EHPM (INEC), 1991 y 2000.
- Chile: CASEN (MIDEPLAN), 1990 y 2000.
- El Salvador: EHPM (DIGESTYC), 1995 y 2003.
- Guatemala: ECV (INE), 2001.
- Honduras: EHPM (INE), 1990 y 2001.
- México: ENIGH (INEGI), 1992 y 2002.
- Nicaragua: EMNV (INEC), 2001.
- Paraguay: EIDH (DGEEC), 2000.
- Uruguay: ECH (INE), 2000.

5. El Índice de Desigualdades Educativas por Ingresos es un promedio de las diferencias de todas las tasas de escolarización calculadas para cada uno de los quintiles de ingreso *per cápita* familiar respecto al valor de la tasa correspondiente al quintil V. Este promedio no es simple, sino que está ponderado de tal modo que variaciones en los quintiles más bajos tengan un impacto mayor sobre el índice que variaciones equivalentes en los quintiles más altos. El diseño de este índice está basado en el Índice de Desigualdades desarrollado en el Panorama Social de América Latina (CEPAL, 1999: 172). La única diferencia es que en

aquella publicación se parte de indicadores calculados a partir de una estructura de cuarteles, y no de quintiles como en esta ocasión.

6. Un ejercicio similar se realizó en el artículo de Tedesco y López (2001).

7. A los efectos de realizar este ejercicio, se llevó a cabo en primer lugar una estandarización de las variables, buscando que la dimensión sociodemográfica entre en la clasificación con un peso equivalente a la dimensión económica. Ello quiere decir que en tanto la tasa de crecimiento poblacional y la proporción de población urbana fueron proyectados a una escala real que se extiende entre 0 y 100, el PBI *per cápita* se situó en una escala de 0 a 200. Finalmente, con estas variables estandarizadas se realizó un Hierarchical Cluster Analisis, mediante el SPSS.

## Bibliografía

- CEPAL (1999), *Panorama Social de América Latina 1998*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Dubet, François (2004), «¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo?», en Emilio Tenti, comp., *Gobernabilidad de los sistemas educativos de América Latina*, IPE UNESCO, Buenos Aires.
- Feijoo, María del Carmen (1988), *¿Y ahora qué? La pobreza como ruptura de la lógica cotidiana de los sectores populares*, IPA INDEC, Buenos Aires.
- Katzman, R. y P. Gerstenfeld (1988), *Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social*, Revista de la CEPAL, n.º 41, Santiago de Chile.
- López, Néstor (2005), *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*, IPE UNESCO, Buenos Aires.
- OEA (2002), *Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repitencia y la sobriedad en escuelas de contextos desfavorecidos*, Buenos Aires.
- Tedesco, Juan Carlos y Néstor López (2001), *Desafíos a la educación secundaria en América Latina*, Revista de la CEPAL, n.º 76, Santiago de Chile.