

*Educación, desarrollo y democracia en América Latina. Un balance de los noventa**

ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ**



El presente ensayo discute la relación entre democracia, desarrollo y educación en América Latina.

En el contexto de un neoliberalismo subdesarrollado y de acentuados vaivenes en el dominio de la transición política latinoamericana, ¿cómo se han concretado y qué efectos han tenido las ofertas de mejoramiento de los sistemas educativos de la región?, ¿hasta qué punto las políticas educativas han conseguido revertir las condiciones de desigualdad social en nuestros países? El autor propone la discusión de estas cuestiones apoyado en diversos reportes, series estadísticas y estudios que dan cuenta de los principales resultados de tales políticas. El centro de la reflexión lo ocupa la consideración de los logros y limitaciones que exhiben diferentes programas y políticas formulados y operados en cada uno de los niveles de la estructura educativa, así como la constatación de los rezagos que prevalecen y, al cabo, de los desafíos que se identifican como parte de la agenda pendiente en la reforma educativa latinoamericana.

This article tackles with the relation between democracy, development and education in Latin America.

The question that the author tries to answer is, on one hand, how, in a context of underdeveloped neoliberalism and of marked up-and-downs like the one that characterizes the Latin-American political transition, the offers of improving the local educational systems have been materialized and what was their efficiency level; on the other hand, he also asks to which extent the educational policies have been able to revert the conditions of social inequality in our countries.

The author's purpose is to discuss this questions starting from the analyse of some reports, statistic series and studies which recount the main results of those policies. The core of the reflexion consists of the analysis of the achievements and the limits of different programmes and policies that have been formulated and operated at different educational levels, and the location of the still remaining backwardness as well; in short, of the challenges that make part of the outstanding matters in the Latin-American educational reform.

América Latina / Educación / Desarrollo / Democracia / Desigualdad social / Políticas educativas

Latin America / Education / Development / Democracy / Social inequality / Educational policies

INTRODUCCIÓN

En medios políticos, aunque también en la academia, es casi un lugar común decir que la educación es un prerrequisito del desarrollo y la democracia. Esta afirmación llega más lejos cuando se proclama que la provisión educativa es un medio para alcanzar niveles más altos de bienestar social y de crecimiento económico, al tiempo que cierra brechas en el desigual acceso a los bienes de la riqueza social y la cultura. La educación, también se asegura, es el medio que impulsa la movilidad social, el empleo, la solidaridad y la conciencia cívica. Bastaría, al parecer, satisfacer la demanda educativa —mejor si con calidad y equidad—, para sentar bases sólidas al progreso económico y la justicia social. Frente a esta imagen, que tiene una honda genealogía, se oponen evidencias paradójicas. Hoy, por ejemplo, conviven los mayores niveles de escolaridad logrados en la historia, con la exacerbación de la pobreza, el deterioro de las condiciones de vida, la generalización del subempleo y la pervivencia de la desigualdad, todos rasgos característicos de nuestras sociedades.

¿Hay en la educación una promesa incumplida? ¿Bajo qué condiciones se logra una articulación positiva entre educación y desarrollo, entre educación y

* El presente ensayo fue elaborado durante la estancia del autor en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (2001-2002).

El autor agradece los comentarios al borrador de este texto recibidos de José Joaquín Brunner, Alejandro Canales Sánchez, Víctor Manuel Durand Ponte, Pablo Latapí Sarre, Salvador Malo Álvarez, Imanol Ordorika Sacristán, Humberto Muñoz García y Mariano Narodowsky. También expresa gratitud a los dictaminadores anónimos del manuscrito y espera haber interpretado correctamente sus recomendaciones particulares.

** Sociólogo. Investigador del CESU-UNAM. roberto@servidor.unam.mx

democracia? Son preguntas que inquietan porque no alcanzan una respuesta fácil y directa. Con ellas en mente, el presente trabajo se propone discutir varios ángulos de la problemática y, mediante la revisión de datos y estudios sobre el tema, plantear algunas conjeturas que relacionen aquellos factores, de orden económico, político y sociológico, que confieren sentido a la compleja ecuación entre educación, desarrollo y democracia en el contexto latinoamericano.

El texto está organizado en cuatro secciones. La primera es conceptual e intenta justificar analíticamente la intersección de nuestros conceptos de base, democracia y desarrollo, con la educación y particularmente con las políticas educativas. La segunda es contextual y trata del marco económico y político latinoamericano en el periodo de referencia. La tercera sección ofrece un panorama amplio y general acerca de la evolución de los sistemas educativos en América Latina en el mismo periodo. La cuarta y última contiene la discusión sobre educación y desigualdad social.

DEMOCRACIA, DESARROLLO Y EDUCACIÓN

El término democracia comporta múltiples significados. Desde la perspectiva del liberalismo clásico, emana de un contrato social abstracto que organiza las relaciones entre la sociedad civil y el Estado desde el principio de libertades individuales. Otra vertiente, derivada también del liberalismo aunque entrecruzada con los movimientos sociales de la modernidad, la define esencialmente como régimen de soberanía popular. Una tercera perspectiva, inspirada en la experiencia socialista, acentúa la igualdad de condiciones de

ejercicio y la participación ampliada (Cerroni, 1992). En diferentes combinaciones y con distintos énfasis, las formas de gobierno contemporáneas, autodenominadas democráticas, asimilan estas vertientes en las nociones de Estado de derecho, sistema parlamentario representativo y sistema de valores igualitarios. Además, también desde distintas modalidades, los principios democráticos se traducen en normas y procedimientos y son operados por medio de políticas distributivas, instrumentos de impartición de justicia, y de distintos niveles de decisión e implementación (Sartori, 1988).

No obstante su profundidad histórica, los valores asociados con la noción de democracia son mutables y su legitimidad proviene del grado en que acompañan e impulsan el cambio social y cultural. Así, la idea clásica del igualitarismo cede lugar a un conjunto más complejo de valores que se desprenden de las perspectivas del multiculturalismo y del pluralismo político, de manera que valores como la tolerancia, el respeto a la diversidad y el reconocimiento de los derechos de las minorías, tienden a ocupar posiciones centrales en el debate público.

También como resultado del movimiento de la sociedad, es discernible una tendencia que desafía las formas canónicas de representación (parlamentos, partidos, sindicatos) en cuanto concentraciones exclusivas del poder social y como vías eficientes, cuando no exclusivas, para traducir los intereses colectivos en políticas públicas. Esta “descentralización” de la polis se articula mediante un doble proceso, cuyos componentes son en apariencia opuestos: la dinámica de los intereses locales y la de la globalización.

La primera de estas dinámicas se deriva de movimientos, organizaciones y gru-

pos informales con la capacidad de expresar y gestionar demandas, confrontar al gobierno, generar alternativas e impulsar cambios. Por supuesto, nada tiene de novedosa la acción de instancias autónomas del Estado como portavoces de intereses particulares y locales; lo nuevo es, en todo caso, la posición que reclaman en la arena política nacional y la forma como consiguen colocarse en el imaginario colectivo (Luhmann y De Georgi, 1993, p. 374). La presencia de tales movimientos, organizaciones y grupos en el espacio público se convierte en políticamente relevante a medida que, como señala Habermas, se traduce en “desplazamientos en los parámetros de la formación organizada de la opinión y la voluntad” (Habermas, 1998, p. 611).

La segunda dinámica, es decir el proceso de globalización, se suele interpretar como una forma de penetración de intereses extranacionales en la definición de modelos de desarrollo de alcance nacional, toda vez que esta dinámica presiona sobre los márgenes de pueblo, territorio y soberanía consustanciales a la idea clásica de Estado; pero también se entiende como una pauta de redefinición de las políticas e identidades nacionales “en el marco de referencia global de los entrelazamientos, diálogos y conflictos recíprocos” (Beck, 1998, p. 82). Este proceso local-global (Robertson, 1982) añade complejidad a las formas típicas de representación y gobierno y expande, desde luego, los contornos en que se sitúan las problemáticas sociales específicas.

Otro aspecto destacado del proceso democrático contemporáneo es el relacionado con el tránsito de formas decisionales en que rige la regla de la mayoría hacia sistemas regidos por la negociación y la toma de acuerdos. Este segundo modelo,

denominado por A. Lijphart “democracia consociacional”, subraya la importancia de la formación de coaliciones, la posibilidad de voto mutuo, la proporcionalidad y la autonomía de los segmentos (Lipjhart, 1984). En la discusión sobre las ventajas y límites de los procesos democráticos basados en la regla de la mayoría, otros autores asumen una postura relativista, concluyendo que no hay razones prácticas contundentes para preferir la norma mayoritaria a otras reglas de decisión colectiva y que, por lo tanto, el contexto de las decisiones tiende a imponerse sobre las preferencias de valor (Dahl, 1992).

Además de estas tendencias, que apuntan a una necesaria reconsideración del significado de la democracia en el mundo actual, cabe hacer notar que otras nociones arquetípicas como bien común, interés público, e incluso la ecuación que conjuga los términos de libertad e igualdad con progreso, convergen en la noción contemporánea de desarrollo, entendido éste como un fin al servicio del cual la democracia operaría como medio eficiente. Tal cual señala Touraine:

la integración de los actores sociales y económicos del desarrollo no es espontánea; está incluso amenazada por la lógica propia de cada uno de ellos, que corre el riesgo de entrar en conflicto con la de los demás y desarticular la sociedad. Es la democracia, debido a que da al sistema político un papel de mediación entre los actores sociales y entre éstos y el Estado, la que mantiene unidos los componentes del desarrollo. *El desarrollo no es la causa sino la consecuencia de la democracia* (Touraine, 1995, p. 230, subrayado en el original).

Así entendida, la relación entre democracia y desarrollo se conecta, en primer

lugar, con las oportunidades y posibilidades de acceso social a los bienes y servicios públicos. El debate contemporáneo sobre el tema indica que la igualdad de condiciones de acceso ni es garantizada con normas de igualdad formal (*cfr.*, entre otros, Sen, 1998; Cohen, 1995) ni se agota en la masificación de los servicios públicos. La igualdad de oportunidades de acceso se redefine entonces en función de la calidad y el contenido de los servicios ofrecidos por el Estado (Garretón, 2000, p. 85), fórmula que, en el campo educativo, interpela la responsabilidad del sector público de ofrecer educación suficiente y de buena calidad, con garantía de acceso y sin restricciones debidas a condiciones económicas, sociales y culturales de la población demandante.

El punto de partida de este análisis define la relación entre democracia y educación en América Latina mediante una categoría intermedia: la distribución de oportunidades de acceso. Se sigue la hipótesis de que la implementación de políticas públicas en regímenes que se postulan como democráticos implica no sólo la satisfacción de demandas sociales —en este caso la demanda escolar—, sino también una inversión en áreas que resultan estratégicas para alcanzar los objetivos de desarrollo ofrecidos a la ciudadanía, como es claramente el caso de la educación.

Es importante reconocer que esta ruta de análisis enfoca sólo una dimensión del tema. Es claro que las conexiones de sentido entre educación y democracia no se agotan, ni mucho menos, en el terreno sociológico en que situamos estas reflexiones. Los estudios acerca del papel de la educación en la formación de ciudadanía, el ejercicio del poder en el ámbito del salón de clases, la socialización escolar y

la formación de valores, la participación social en la gestión escolar, y las formas de gobierno en las instituciones educativas, son indudables ejemplos de otras vertientes de aproximación al tema.

Preguntas que orientan la reflexión

En este orden de ideas, el objetivo del presente ensayo, que consiste en discernir sobre la relación entre educación, democracia y desarrollo en América Latina, se busca alcanzar por medio de varias sendas analíticas, que relevan el tema educativo en una dimensión regional a partir de preguntas como las siguientes:

1. ¿De qué manera se relacionan los procesos de cambio económico y político latinoamericanos con los procesos de cambio educativo en la región?
2. ¿Hasta qué punto la transición democrática y las estrategias de desarrollo regionales se han reflejado en cambios objetivos dentro de la distribución de recursos para la educación y dentro de la distribución social de la oferta educativa?
3. ¿En qué medida las estrategias de equidad de acceso a la educación han producido los resultados que expresaría una efectiva democratización de las oportunidades sociales?
4. ¿Existe en efecto una dinámica regional en materia educativa, producto de la convergencia de políticas y enfoques, o bien se perfila una diversidad de pautas de acción sobre la problemática educativa latinoamericana?

MARCO ECONÓMICO Y POLÍTICO

En América Latina, la dinámica de las últimas dos décadas manifiesta rasgos

compartidos con el proceso de cambio mundial, así como expresiones particulares. Las transformaciones en el campo económico se han expresado mediante una serie cíclica de momentos de crisis-recuperación. Visto como conjunto, este periodo se define por un cambio de modelo de desarrollo, basado en la adopción de programas de ajuste para enfrentar las crisis que, con las particularidades de cada caso, han golpeado a todos los países de la zona.

La evolución de los principales indicadores socioeconómicos —concentración del producto y la renta por persona, tasas de empleo y desempleo, índices de distribución del ingreso e indicadores de acceso social a los factores básicos— hace evidente que el modelo adoptado (una especie de neoliberalismo en el subdesarrollo) ha sido incapaz de dar lugar a una recuperación del crecimiento a la vez sostenida, sustentable y capaz de atender y resolver las demandas sociales de la población. En contraposición a esta tendencia, aunque en parte explicada por ella, los estados latinoamericanos han transitado de regímenes autoritarios a formas de poder civil más o menos democráticas. La refundación del espacio político ha dado lugar a nuevas expresiones y movimientos de la sociedad civil organizada y reactivando la competencia entre partidos, con la consiguiente diversificación de fórmulas y ofertas políticas.

La simultaneidad de estas transiciones ha hecho sentir su peso en todos los ámbitos de la sociedad, y por supuesto los sistemas nacionales de educación han resultado movilizados por las opciones de política pública asumidas en cada circunstancia. De ahí la importancia que otorgamos a revisar el desarrollo de estos sistemas y su desempeño a la luz de las

transformaciones experimentadas por las sociedades de la región en el periodo.

Como se sabe, en la primera mitad de los ochenta irrumpió la crisis de la deuda externa latinoamericana. El incremento de las tasas de interés sobre el valor del débito, la reducción de los precios de los productos primarios y la retracción de la inversión productiva constelaron un panorama negativo en la dinámica de crecimiento, que gravitaba en torno al acceso al crédito internacional y sobre la venta de energéticos. Estas circunstancias auspiciaron fuga de capitales, devaluación e inflación, que muy pronto hicieron inviable el modelo macroeconómico gestado en los años setenta, llevando prácticamente a la quiebra a los sectores productivos y financieros vinculados con el exterior y deprimiendo a fondo la economía interna.

En estas condiciones, los programas de desarrollo nacional se orientaron al enfrentamiento de la crisis y a la búsqueda de fórmulas para la recuperación de la estabilidad macroeconómica. El combate de la crisis se inició con planes de choque heterodoxos (Perú, Argentina, Brasil), pero su fugaz eficacia llevó a la adopción de las estrategias neoliberales recetadas por el Fondo Monetario Internacional bajo la forma de programas de ajuste estructural, hoy conocidos como de “primera generación”. De inmediato se impusieron restricciones a la inversión pública, racionalización del empleo burocrático y del gasto social, así como la implantación de mayores controles fiscales y la apertura comercial hacia el exterior.

En entornos autoritarios, la adopción de tales medidas, que implicaban el recorte o cancelación de presupuestos para programas de salud, educación, vivienda, etc., la eliminación de subsidios directos a las empresas y la venta de paraestatales,

ocasionó un fuerte desgaste en la de por sí débil legitimidad de los gobiernos de facto, de manera que la crisis se revirtió contra los régimes autoritarios que concentraban el poder en el Cono Sur latinoamericano y en otras zonas de América Latina. Así, las dictaduras en Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile cedieron el paso a gobiernos de transición, abriendo la posibilidad de participación política a formaciones partidistas y dando lugar a la renovación del pacto constitucional. Al mismo tiempo, en la región centroamericana se impulsó un programa de pacificación que culminó con el retorno de los civiles al gobierno. En los países latinoamericanos que habían escapado de la oleada militar de los años setenta, como México o Costa Rica, los efectos políticos de la crisis se manifestaron en el relevo de las fórmulas corporativistas y patrimonialistas tradicionales y su sustitución por equipos tecnócratas identificados con el programa neoliberal. Desde luego que la crisis económica no fue el único factor que gravitó en la nueva configuración del escenario político latinoamericano; no puede dejarse de lado el peso de la recomposición global de fuerzas estructurada al término de la guerra fría. El respaldo que las potencias brindaban a las dictaduras latinoamericanas fue perdiendo peso hasta orillarlos al aislamiento internacional.

A pesar de haber aplicado con docilidad los programas del FMI, los gobiernos autoritarios fueron incapaces de concretar los pactos sociales requeridos para romper el *impasse* de la crisis. Tanto los sectores empresariales, como las clases medias y los sectores populares manifestaron oposición a los programas de ajuste mediante variadas formas de resistencia. Pero lo decisivo en el desgaste de la gobernabilidad

dad autoritaria fue la ausencia de espacios de negociación para lograr compromisos activos entre los actores. De esta manera, un estado de anomia política precedió y acompañó la crisis del autoritarismo latinoamericano.

En el marco de la crisis financiera de los años ochenta, el lanzamiento político de los programas de ajuste estructural tuvo como plataforma “el recurso a un estilo de decisión fuertemente centrado en el ejecutivo y en sus poderes discretionales de intervención” (Torre, 1997, p. 491). El presidencialismo latinoamericano: centralista, unilateral y carente de vocación deliberativa, facilitó en cierto modo la generalización del modelo neoliberal en la región, aunque también, como enseñada veremos, desgastó algunas de las posibilidades abiertas por la transición democrática que se iniciaba.

El Consenso de Washington de 1990 estableció un punto de inflexión decisivo en el proceso de redefinición de los modelos de desarrollo económico y social de América Latina.¹ Durante los años noventa, las agendas político-económicas de todos los países de la región registraron la impronta de las recomendaciones de tal consenso, aunque cada país las haya interpretado y operado desde condiciones particulares (véase Castro, 2000). De tal manera, el panorama económico y político latinoamericano de los noventa puede ser descrito, por un lado, en función de la generalización regional de las políticas de corte neoliberal pero, por otro, por un cierto desencanto sobre la efectividad de esas fórmulas. Si en la primera mitad de la década los síntomas de recuperación macroeconómica alentaron expectativas de estabilización económica y política, en la segunda mitad se hizo manifiesta la vulnerabilidad de la estrategia adoptada

ante las turbulencias del mercado financiero internacional. En tal contexto, las preferencias electorales variaron de favorecer a las propuestas modernizadoras típicas hacia el voto en favor de ofertas centristas, generalmente de tipo socialdemócrata, aunque también hacia formaciones de corte autoritario-populista.

No carece de interés constatar, asimismo, que en los procesos de alternancia política de la década, las formaciones de la izquierda tradicional tuvieron pocos éxitos electorales, más bien retrocedieron, y que en general los triunfos de oposición se derivaron de las capacidades para articular frentes, alianzas y bloques electorales amplios, es decir mediante la participación tanto de partidos opositores como de movimientos y organizaciones civiles.

En el terreno económico, entre 1990 y 1994 las economías latinoamericanas, tomadas en conjunto, observaron una tendencia de crecimiento del orden de 3.4% anual, con un pico de 5% en el año 1994. En esta pauta de recuperación incidió la inversión extranjera en los mercados de valores, aunque también jugaron un papel importante las políticas de austeridad adoptadas. Nuevos créditos comenzaron a fluir a la región, aunque condicionados por la aplicación de los programas de ajuste estructural de “segunda generación”.

En algunos casos, entre los que sobresalen el chileno y el mexicano, la recuperación hizo posible el reposicionamiento de los sectores productivos, orientándolos a la exportación de básicos y algunas manufacturas; en otros, las políticas de privatización de las empresas y sectores en manos del Estado trajeron consigo una reactivación de los flujos de circulante y de ahí la promoción del mercado interno. La aplicación de medidas estrictas para la estabilización de la inflación, la balanza

de pagos y la paridad cambiaria contribuyeron a volver atractiva la zona para la inversión extranjera en las bolsas de valores; asimismo la liberalización arancelaria y, en general, de las regulaciones sobre la inversión directa, auspiciaron el ingreso de firmas internacionales en los mercados locales. En los países del Cono Sur, el desarrollo de la iniciativa Mercosur activó el flujo comercial en la zona, movilizando al sector exportador en cada país.

No obstante, y a raíz de la devaluación del peso mexicano en 1994, una nueva ola de inestabilidad acotó las posibilidades de recuperación. En la segunda mitad del decenio, sucesivas crisis de corto plazo han exhibido la volatilidad del capital financiero y su inviabilidad como motor del desarrollo económico de la región. La fuerte crisis financiera en Brasil en 1999, así como los síntomas de agotamiento de las estrategias monetaristas en Ecuador y Argentina en 2000, no hacen sino ratificar esta tendencia. En el curso de la década de los noventa, una nueva generación de reformas neoliberales, menos agresivas que los planes de choque, pero con pretensiones de mayor cobertura en ámbitos como el laboral, el educativo, la producción y los servicios, comenzó a tomar el lugar de los programas de ajuste prescritos en la década anterior. Hasta el momento, la expresión más patente del agotamiento de las estrategias macroeconómicas recomendadas por la banca multilateral es la crisis argentina del 2002, porque en ella se manifiestan con toda claridad los efectos sobre la gobernabilidad y la institucionalidad provocados por el deterioro del nivel de vida de la población y ante las condiciones de incertidumbre social emanadas de la crisis.

A partir del análisis de la CEPAL sobre el desempeño económico latinoamérica-

no, se puede determinar que el ciclo de recuperación de la primera mitad de la década noventa llegó a su punto culminante en el cuarto trimestre de 1994 para entrar en fase de estancamiento. El lapso que comprende 1995 y la primera mitad de 1996 representa un ciclo corto recesivo, con crecimiento negativo del producto. Un nuevo ciclo de recuperación está marcado entre la segunda mitad de 1996 y el segundo trimestre de 1997. A este último sigue otro periodo de contracción en 1998 y 1999, que pareciera revertirse a partir del tercer trimestre de 1999 y durante el año 2000 (CEPAL, 2000a). No obstante esta pauta regional, a partir de 1998 el crecimiento del producto latinoamericano exhibe una clara diferenciación entre los países sudamericanos (en que el comportamiento es recesivo) y México y las naciones centroamericanas, que lograron sostener los niveles de crecimiento previos a raíz del crecimiento económico de Estados Unidos y mediante un creciente flujo exportador facilitado por el Tratado de Libre Comercio entre ese país, Canadá y México.

La dinámica de ciclos cortos de crisis/recuperación parece haber entrado en una nueva fase a partir de las repercusiones económicas y políticas de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 (el ataque al World Trade Center en Nueva York). La depresión global significó para las principales economías latinoamericanas, en el mejor de los casos, la cancelación de expectativas de crecimiento a corto plazo, aunque de hecho esta nueva ola de crisis se ha combinado con factores políticos internos para constelar un panorama francamente desalentador en la primera década del nuevo siglo.

Frente a los efectos de las crisis que genera la globalización de los circuitos

financieros, los gobiernos latinoamericanos optaron por articular estructuras de cooperación intra y extra regional. En el curso de la década la actividad en este campo ha sido notable: no sólo la iniciativa Mercosur ejemplifica este movimiento, sino también en él se encuadra la reactivación de ALADI, la formación de conglomerados regionales en Centroamérica, el área andina y la zona circuncaribe, así como la estrategia de apertura hacia nuevos mercados externos, principalmente del Sudeste asiático y Europa.

Cumplida la década noventa e iniciada la primera del siglo XXI, es claro que la estrategia de desarrollo adoptada ha sido incapaz de resolver los problemas económicos y sociales de las naciones latinoamericanas. Por el contrario, dicho modelo generó un mayor desequilibrio en la distribución de la riqueza y las oportunidades sociales. Si bien el producto interno bruto regional logró repuntar en comparación con la “década perdida” de los años ochenta, los indicadores distributivos muestran hoy una mayor concentración de la riqueza en los segmentos económicos superiores y la estructura del empleo prevaleciente expresa la incapacidad de estas políticas para generar empleos suficientes. Asimismo, el flujo migratorio Sur-Norte se acrecienta año con año debido a las condiciones de pobreza de una creciente proporción de la población latinoamericana, muchos de ellos jóvenes que carecen de posibilidades para lograr inserción en el sistema de oportunidades sociales. Este proceso, así como el escalamiento de fenómenos como el narcotráfico, la violencia rural y urbana, o las expresiones de protesta de diversos grupos sociales, difícilmente pueden interpretarse al margen de las tendencias de

polarización y exclusión gestadas por el neoliberalismo latinoamericano.

En el terreno político, el periodo 1980-2000 se caracteriza en la región, como se ha señalado, por el desarrollo y profundización de procesos de transición democrática. Aunque este fenómeno es efectivamente una pauta regional, cabe distinguir en ella diferentes formas o modelos. La tipología de Garretón al respecto nos parece válida; el autor distingue tres grandes modalidades: fundaciones, transiciones y reformas.

El primer tipo se ejemplifica con la experiencia de los países centroamericanos (excepto Costa Rica y Panamá), en que la democratización se inicia con la derrota del régimen oligárquico previo. En Centroamérica, la construcción de instituciones democráticas se funde con procesos de pacificación, reconciliación y reconstrucción nacional; implica la creación de instituciones y actores políticos pertinentes y establece prioridades, de corto plazo, concentradas en torno al problema de la gobernabilidad y el aseguramiento de la formación política emergente. El segundo tipo corresponde a las transiciones democráticas posteriores al ocaso del régimen militar, y su forma típica es la de los países del Cono Sur. Esta modalidad, similar al proceso español en la era pos franquista, implica la restauración de tradiciones e instituciones democráticas, así como la reactivación de los sujetos capaces de impulsar el cambio político. A diferencia de las fundaciones, la prioridad política se concentra en torno a la definición de nuevos arreglos y pactos entre el Estado, la sociedad civil y las organizaciones políticas, en forma tal que la satisfacción de demandas sociales ocupa una posición estratégica en el diseño de la oferta política correspondiente.

El tercer tipo, la reforma política, trata del desarrollo de instituciones democráticas desde el interior del Estado y de la redefinición de las reglas que ordenan la vida política nacional. Aunque el caso mexicano aparece como prototipo de esta modalidad, en realidad las otras fundaciones y transiciones también se proyectan hacia un escenario similar, en el que la apertura del espacio político y la construcción de confianza para la participación en el mismo aparecen como las condiciones de posibilidad de la reforma (Garretón, 2000).

Ciertamente, en América Latina los procesos de cambio vinculados en la pauta de democratización han sido diversos entre sí; sin embargo, en todos ellos está presente una preocupación por impulsar procesos de desarrollo que posibiliten la estabilidad y mejoren la distribución. En este contexto, el impulso y mejora de los sistemas educativos se muestra en franca asociación con las agendas de desarrollo en marcha.

¿De qué manera esta doble transición (los ciclos de crisis-recuperación económica y la democratización política) han repercutido en la educación latinoamericana? A esta pregunta intenta responder el siguiente apartado.

CRECIMIENTO Y DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN

Durante toda la segunda mitad del siglo XX, la educación latinoamericana vivió un proceso de expansión prácticamente sin interrupción. No obstante, los desempeños nacionales en la región se diferencian con toda claridad: en el extremo austral (Argentina, Uruguay y Chile) la enseñanza básica se universalizó tempranamente, en contraste con los demás paí-

ses, lo que pronto permitió a esas naciones alcanzar objetivos de cobertura de la matrícula media y superior sobresalientes en el contexto regional; similar es el caso de Costa Rica, Panamá y Cuba. En contraste, en las demás naciones de la zona centroamericana, con la adición de República Dominicana, se mantienen importantes déficit de cobertura y niveles de analfabetismo significativos. En México y Brasil, aunque con especial intensidad en el segundo de estos países, se observa una clara dualización de los desempeños. Por una parte, sus trayectorias de cobertura básica han sido más lentas e incompletas pero, por otra, cuentan con los mayores volúmenes de matrícula media y superior de la región, si bien inequitativamente distribuidos. Distinto es el caso de los países del área andina (Ecuador, Perú, Venezuela, Colombia y Bolivia), en que al inicio de este periodo se advierten niveles de cobertura deficitarios, pero que en las últimas dos décadas consiguen hacer repuntar los indicadores en todos los niveles.

Durante la década de 1980, la reducción del gasto social, provocada por la crisis de la deuda y los ajustes posteriores, impactó negativamente las inversiones en el sector educativo. Aunque esta restricción no afectó significativamente las tasas de matrícula, cuya evolución expansiva se mantuvo, la región tendió a rezagarse con respecto a los patrones exhibidos por países con niveles similares de desarrollo. Repercusiones más marcadas se expresaron en el deterioro del poder adquisitivo del salario docente y la infraestructura escolar, así como en la falta de actualización curricular. Coincidio la crisis, además, con una década de cambios importantes en las formas de adquisición de conocimientos en los países industrializa-

dos, lo cual agravó el rezago en cuanto a estilos y recursos pedagógicos de la educación pública en la región.

En la década noventa el panorama cambió en cierta medida, aunque ciertamente mantuvo inercias de la década de los ochenta, particularmente en el terreno del gasto público educativo. El panorama general en este aspecto indica que, por una parte, el gasto educativo observó una tendencia de crecimiento en términos absolutos y como proporción del gasto público total, afirmación que es válida para el nivel regional y para cada uno de los países que la componen. Por otro lado, sin embargo, los niveles de gasto se mantuvieron o aun decrecieron como proporción del PIB: en 1980 era de 3.5%, en 1990 de 3.2% y en el periodo

1990-1995 de 3.1%; en dólares constantes de 1980: tomando como base 100 el gasto de 1980, el de 1990 fue de 89.7 y el promedio entre 1991 y 1995 de 93.8, y como gasto por alumno: en 1980 era de 264 dólares, en 1990, de 217, y en 1995 de 213 (véase cuadro 1).

Considerado en términos generales, el panorama por países no difiere mucho del patrón regional, aunque sí expresa una cierta diversidad de estrategias de colocación de fondos para el sector educativo. En el lapso 1990-1995, Brasil, Bolivia y Paraguay incrementaron significativamente los recursos educativos per cápita. A la inversa, en El Salvador, Nicaragua y Perú se registraron caídas también significativas de este indicador. El resto de los países osciló en torno a la

CUADRO 1 • Indicadores distributivos del gasto público en educación en América Latina, 1980-1996

	Gasto público en educación (como % del PIB)			Gasto público per cápita en educación (deflactado a precios constantes de 1980)			Gasto público por alumno en educación (deflactado en dólares de 1987)		
	1980-81	1982-89	1990-95	1980-81	1982-89	1990-95	1980-81	1982-89	1990-95
Argentina	3.4	3.4	3.5	100.0	103.0	80.4	565.2	468.7	402.1
Bolivia	3.6	2.6	3.5	100.0	84.5	118.1	128.6	76.4	80.2
Brasil	2.9	3.5	4.6	100.0	128.3	147.3	222.9	253.2	300.1
Chile	4.4	2.6	2.7	100.0	82.9	82.4	249.7	239.0	210.7
Colombia	2.7	3.0	2.9	100.0	135.8	175.3	116.7	151.5	134.8
Costa Rica	5.6	4.5	5.0	100.0	72.6	94.3	417.2	314.4	373.0
Ecuador	5.4	4.5	3.4	100.0	80.4	59.6	214.9	188.4	—
El Salvador	1.8	1.8	1.7	100.0	59.6	34.8	200.1	121.1	88.8
Guatemala	1.8	1.8	1.7	100.0	87.3	82.9	123.2	77.9	—
Honduras	3.4	4.4	4.4	100.0	113.4	109.4	148.2	157.4	—
México	3.4	2.8	3.6	100.0	68.0	86.9	206.1	161.2	162.6
Nicaragua	4.1	4.6	4.7	100.0	54.9	27.9	—	261.5	191.4
Panamá	4.9	5.3	4.9	100.0	110.2	113.0	391.3	425.6	341.5
Paraguay	1.1	1.2	2.3	100.0	104.5	231.6	488.3	373.7	295.8
Perú	3.1	2.6	1.5	100.0	72.2	19.1	143.0	90.5	54.3
R. Dominicana	2.3	2.0	1.2	100.0	89.0	79.2	—	—	—
Uruguay	2.8	2.9	2.8	100.0	95.2	97.1	349.2	280.4	294.8
Venezuela	4.9	4.4	3.3	100.0	72.4	49.3	488.3	373.7	295.8
Promedio	3.5	3.2	3.1	100.0	89.7	93.8	264.8	217.3	213.0

Fuente: Cominetti y Ruiz, 1997

media de 4% de incremento vigente en el periodo. Este desempeño confirma que si bien la educación ha sido un tema relevante en la distribución del gasto público latinoamericano, de hecho una prioridad, las oscilaciones económicas del modelo de desarrollo han dificultado, cuando no impedido, trasladar al plano educativo una mayor cantidad de recursos fiscales. Pero, no obstante este contexto de limitaciones financieras, varias iniciativas de reforma fueron establecidas y desarrolladas en los distintos niveles que componen la estructura educativa. Antes de proceder a su comentario específico, es pertinente una visión panorámica.

En un documento de reciente publicación, la CEPAL afirma que las políticas educativas desplegadas en la década noventa se realizaron en torno a cuatro principales aspectos: la organización, el financiamiento, la calidad y la integración sistémica. En el ámbito organizativo el enfoque adoptado se orientó, en general, hacia el fortalecimiento de las funciones gubernamentales de planeación, coordinación, regulación y evaluación educativa. En el ámbito financiero se buscó racionalizar el subsidio público mediante estrategias de focalización y compensación, así como mediante la movilización de fuentes de financiamiento que incluyen un volumen creciente de recursos privados. En cuanto a los aspectos de calidad, los objetivos perseguidos fueron: equilibrar la prioridad en la cobertura con una prioridad sobre la calidad y los resultados; ampliar la formas de evaluación del sistema. Por último, el planteamiento sobre la articulación sistémica se centró en los propósitos de vinculación de los sistemas de educación, capacitación e investigación entre sí y con el sistema productivo (CEPAL, 2000a, p. 96).

Por otra parte, el estudio de Marce- la Gajardo sobre las reformas educativas latinoamericanas durante la década noventa concluye que, en el balance de avances y limitaciones, se reconocen adelantos importantes aunque resultados todavía insatisfactorios. Entre los logros que destaca la autora se cuentan: el establecimiento de políticas de Estado sobre la educación apoyadas en normas que facilitan su estabilidad en el tiempo; una mayor descentralización y mayor poder de decisión en los establecimientos; la implantación de programas de mejoría de la calidad y la equidad, así como de políticas compensatorias; una mayor preocupación en los resultados objetivos del aprendizaje; un mejor conocimiento de la problemática educativa, en particular sobre la enseñanza media; una tendencia positiva de mejoría de las remuneraciones docentes y su profesionalización; un enfoque de financiamiento con prioridad en la enseñanza básica. En cuanto a las limitaciones, Gajardo enfatiza las siguientes: persistencia de las brechas entre países y estratos sociales en cada país; lentitud en la mejoría de los rendimientos, sobre todo para los pobres; persistencia de obstáculos políticos y técnicos a nivel institucional, e insuficiencia del financiamiento (Gajardo, 1999, p. 40).

Se puede añadir a estos comentarios que el enfoque de reforma educativa impulsado en la década abordó los niveles educativos en formas muy diferentes entre sí. Para sustentar esta afirmación veremos a continuación las principales referencias e indicadores respecto al problema del analfabetismo, la reforma de la educación básica y las transformaciones en los niveles medio y superior del sistema.

Analfabetismo

Ciertamente la persistencia del analfabetismo en los países latinoamericanos representa uno de los principales factores que obstaculizan el alcance de objetivos superiores de modernización, desarrollo social y vida democrática. La distribución de los niveles de analfabetismo puede ser ordenada en cuatro grupos de países: el grupo con menos de 5% de analfabetismo, el grupo cercano a 10%, el grupo con aproximadamente 15%, y el que tiene un analfabetismo superior a 20%, en todos los casos con respecto a la población de mayores de 15 años (véase cuadro 2).

Al primer grupo corresponden Uruguay (2.5), Argentina (3.4), Cuba (3.7), Chile (4.7) y Costa Rica (4.8). En este conglomerado, el analfabetismo puede considerarse un problema en claras vías de superación ya que, además de su esca-

sa proporción en el conjunto, la mayoría de los analfabetas corresponde al grupo de población de mayor edad, como lo demuestra el hecho de que entre la población de 15 a 24 años la persistencia del analfabetismo es siempre menor a 2%. Además, es interesante que en Argentina y Costa Rica la proporción de analfabetas varones de 15 a 24 años es superior a la de mujeres, lo que seguramente remite a la migración desde países vecinos, principalmente Bolivia y Nicaragua.

El segundo grupo se integra con Paraguay (7.5), Venezuela (8.3), Panamá (8.8), Colombia (9.1), México (9.6), Ecuador (9.7) y Perú (11.2). En este conjunto, el problema del analfabetismo es importante dentro de la población de mayores de 15 años; el mismo indicador con respecto a la población entre 15 y 24 años se sitúa en torno a 3.5%, lo que significa un avance importante para su solu-

CUADRO 2 • Porcentajes de analfabetismo en América Latina, 1997

	15 años y más			Entre 15 y 24 años		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Argentina	3.4	3.4	3.5	1.5	1.7	1.3
Bolivia	16.3	9.2	23.1	4.9	2.5	7.3
Brasil	15.9	15.8	16.0	8.3	10.1	6.5
Chile	4.7	4.5	5.0	1.4	1.6	1.2
Colombia	9.1	9.0	9.1	3.6	4.2	2.9
Costa Rica	4.8	4.9	4.8	1.9	2.2	1.6
Cuba	3.7	3.6	3.8	0.3	0.3	0.3
Ecuador	9.7	7.8	11.7	3.4	2.9	4.0
El Salvador	22.7	19.7	25.6	12.7	11.8	13.6
Guatemala	33.4	25.8	41.0	22.2	15.7	28.8
Honduras	27.1	27.1	27.2	18.0	19.5	16.5
México	9.6	7.4	11.6	3.5	2.8	4.2
Nicaragua	32.5	34.0	31.1	27.3	29.9	24.7
Panamá	8.8	8.2	9.5	3.6	3.2	4.0
Paraguay	7.5	6.2	8.8	3.3	3.2	3.5
Perú	11.2	6.0	16.2	3.8	2.1	5.5
R. Dominicana	17.6	17.5	17.7	9.9	10.7	9.2
Uruguay	2.5	2.9	2.1	0.8	1.0	0.5
Venezuela	8.3	7.7	8.9	2.5	3.2	1.8

Fuente: Unesco, 2000

ción. Con excepción de Colombia y Venezuela, en los demás países el analfabetismo femenino es significativamente superior al masculino, situación que generalmente se presenta en comunidades rurales y de base indígena, y que expresa la consistente relación que existe entre las formas de exclusión sociales y las culturales. Cabe hacer notar, por último, que en su mayor parte el grupo está formado por países del área andina, lo que es de interés al apuntar hacia una posible dimensión regional del problema de la exclusión educativa.

En el tercer grupo, formado por Brasil (15.9), Bolivia (16.3) y República Dominicana (17.6), se observan dos situaciones distintas: la de Bolivia, en que el volumen de analfabetas mayores de 15 años es muy significativo pero se compensa con una proporción inferior a 5% de analfabetas entre 15 y 24 años, y la de Brasil y República Dominicana, en que el analfabetismo es importante en ambos grupos de edad, lo que indica una problemática más difícil de resolver en el corto plazo.

Por último, el cuarto grupo concentra países de la zona centroamericana: El Salvador (22.7), Honduras (27.1), Nicaragua (32.5) y Guatemala (33.4). En estos países la situación de analfabetismo puede

considerarse como grave porque, además de persistir una proporción muy importante de analfabetas mayores de 15 años, el segmento entre 15 y 24 también expresa niveles de analfabetismo significativos, en cada caso superiores a 10%, y en Guatemala y Nicaragua mayores a 20 por ciento.

Una dimensión adicional al problema del analfabetismo pleno, al que se refieren los datos anteriormente indicados, es la que se conoce como “analfabetismo funcional” que describe al segmento de adultos que no completaron al menos cuatro grados de instrucción primaria. En un reciente estudio del Banco Mundial se ofrecen estos datos para países de América Latina, recogidos de una muestra de hogares con niños y clasificada por niveles de pobreza (véase cuadro 3).

Como cabría esperar, los niveles de analfabetismo funcional son correlativos a las tasas de analfabetismo pleno, con la sola excepción de Perú en que, con una proporción todavía importante de iletrados (11.2), el analfabetismo funcional es similar al que se registra en países como Costa Rica o Chile que tienen niveles de analfabetismo total muy inferiores. Por otra parte, los datos confirmán la asociación entre el acceso y permanencia en el

CUADRO 3 • Analfabetismo funcional de la cabeza familiar en hogares urbanos y rurales (%)

	Muy pobre	Pobre	Sin pobreza	Total
Brasil	64.1	55.2	16.6	35.9
Costa Rica	31.9	26.6	12.5	19.5
Chile	20.8	19.1	14.4	25.7
Ecuador	45.7	38.7	14.4	25.7
El Salvador	76.8	72.5	46.8	58.7
Honduras	71.9	66.7	40.6	52.2
Nicaragua	87.0	80.3	40.2	62.3
Perú	38.8	33.5	12.8	22.8

Fuente, Banco Mundial, 1999

sistema escolar y los niveles socioeconómicos de la población: consistentemente el segmento más pobre es también el más afectado por la exclusión educativa. Sin embargo, en esta relación hay algunos matices que se expresan en el diferencial entre el grupo más pobre y el segmento fuera de la situación de pobreza: Brasil es un extremo de esta situación, el analfabetismo funcional es cuatro veces mayor en el grupo más pobre que en el sector sin pobreza; el extremo contrario es el caso chileno, en que el analfabetismo funcional es semejante en los tres grandes segmentos socioeconómicos. Casos intermedios son los de Costa Rica, Ecuador y Perú en que el analfabetismo funcional de los más pobres es aproximadamente el triple del correspondiente al segmento fuera de la pobreza. Por último, está el caso de El Salvador, Honduras y Nicaragua, en que se combina un altísimo nivel de analfabetismo funcional de los más pobres (entre 72% y 87%) con un también muy alto nivel en el grupo menos pobre (más de 40% en todos los casos).

Educación básica

En los niveles y modalidades de la educación básica tuvo América Latina un desempeño notable durante el periodo reseñado. La enseñanza preescolar, que hacia la década de los setenta recibía, en promedio, a 7% de los niños de cinco años, superó la proporción de 20% a mediados de los noventa. Persiste, sin embargo, una gran diversidad entre los países de la región: en los países latinoamericanos en que el acceso a preescolar está rezagado (por debajo de 25% de la demanda potencial) se cuentan República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; los

que han alcanzado un nivel intermedio (entre 25% y 50% de cobertura) son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Panamá, Paraguay y Perú, y por último, los que han superado la franja de 50% son Chile, Costa Rica, Cuba y México. Estos resultados, aunque en general concuerdan con los niveles de desarrollo educativo de los países, expresan también la existencia de una variedad de políticas sobre la educación preescolar en la región, asociada seguramente con diferentes percepciones sociales y culturales, aunque también de política sectorial, sobre su necesidad, significado e implicaciones educativas.

La universalización de la educación básica, en cambio, representa un objetivo común y compartido en todos los países de la región, aunque persisten discrepancias en la definición del nivel. En algunos casos, la básica corresponde a la educación primaria, en otros comprende también la secundaria o ciclo básico de la enseñanza media y en otros más incluye los años de preescolar. Estas diferencias no son sólo conceptuales, sino que tienen como referente normativo la obligación del Estado de proporcionar educación gratuita hasta cierto nivel educativo y la corresponsabilidad de la sociedad de integrarse a la estructura educativa. En Bolivia y Chile la educación obligatoria comprende ocho años; en Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Paraguay y Uruguay es de nueve años; en Argentina, Colombia y Venezuela de diez años, y en El Salvador y Perú, de once años (Llórens *et al.*, 2000).

A partir de 1990, con posterioridad a la Cumbre de Jomtien —en que los países latinoamericanos, al igual que el resto de las naciones afiliadas a la UNESCO, suscribieron los compromisos contenidos en la Declaración Mundial de Educación para

Todos— se redoblaron esfuerzos para universalizar la educación básica, abatir el analfabetismo y diseñar instancias de educación no formal y compensatoria que permitieran brindar educación a grupos tradicionalmente excluidos de las oportunidades educativas. Estos compromisos, en la vertiente regional, se fueron sustanciando en la serie de Reuniones de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe (en particular en las reuniones de Quito, 1991, Santiago, 1993 y Jamaica, 1995). Asimismo, en la Cumbre de las Américas de Santiago de Chile, 1998, se reconocieron como principios de la acción educativa para el nivel la equidad, la calidad y la pertinencia, y se fijaron como prioridades educativas la creación de programas compensatorios para la atención de grupos vulnerables, la formación y capacitación docente, la conformación de sistemas de evaluación, el intercambio continental en materia de experiencias innovadoras, la utilización de nuevas tecnologías y la educación en valores para la democracia y la ciudadanía.

En el Foro Mundial de la Educación, que tuvo lugar en Dakar, Senegal, en abril de 2000, fue plenamente reconocido el incumplimiento general de las metas que los países afiliados a la UNESCO adoptaron en el marco de Educación para Todos. Además de reconocer limitaciones, las representaciones gubernamentales acordaron posergar el alcance de objetivo hacia el año 2015. Del mismo modo, los ministros de educación de América Latina y el Caribe, en la VII Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación (Cochabamba, Bolivia, marzo de 2001) reconocieron que, si bien se acusan avances en algunos países, sobre todo en la cantidad de niños que ingresan a la escuela, “sin embargo, la

región en su conjunto no ha logrado aún cumplir en su totalidad los objetivos planteados” (PROMELDAC VII, Declaración de Cochabamba).

En efecto, a pesar del esfuerzo realizado y aun cuando en todos los países la tasa bruta de escolaridad básica supera 100% —lo que quiere decir que existe una oferta suficiente para cubrir a la población en edad escolar—, los indicadores de desempeño de la matrícula en primaria demuestran que aún se está lejos de alcanzar el objetivo de universalización.

Aproximadamente 8% de la población escolar en primaria son niños repetidores de algún grado escolar, situación variable entre los países dentro de un rango que oscila entre 3.5% en Ecuador y 15.3% en Guatemala. La tasa de supervivencia al quinto grado de primaria es de 83% como promedio regional, sin embargo las variaciones son muy importantes: mientras que en Chile se conserva prácticamente toda la matrícula hasta ese grado, en Guatemala sobrevive apenas la mitad. Por último, el coeficiente de eficiencia, definido como el porcentaje de inscritos que logran terminar la educación básica, es cercano a 80% como promedio regional; aunque también en este caso las variaciones son importantes: en Brasil, Venezuela y los países centroamericanos las eficiencias están en el rango de 50-60%, mientras que hay países en que la misma tasa supera 90%: Cuba, Chile y Ecuador (véase cuadro 4).

A lo largo de la última década, la reforma de la educación básica en América Latina transcurrió mediante diversas políticas en el ámbito de la organización escolar, la normatividad, la gestión educativa, la distribución del gasto y el cambio curricular. Entre las tendencias comunes se destacan las siguientes: *a)*

CUADRO 4 • Indicadores de desempeño en educación primaria (1995-1996)			
	Porcentaje de repetición	Tasa de supervivencia (al quinto grado)	Coeficiente de eficiencia
Argentina	5.6	—	—
Brasil	--	—	44.8
Chile	5.3	100	91.7
Colombia	7.2	76	84.6
Cuba	--	—	96.8
Costa Rica	11.4	88	80.0
Ecuador	3.5	85	91.8
El Salvador	4.3	77	63.4
Guatemala	15.3	50	57.9
México	6.9	86	86.3
Nicaragua	12.6	--	52.8
Paraguay	9.1	78	73.7
Uruguay	9.5	98	85.8
Venezuela	10.3	89	52.8

Nota: Todos los datos corresponden o al año 1995 o a 1996, excepto el dato de eficiencia de Brasil, que es de 1992

Fuente: Unesco, 2000

Transformación de contenidos, organizada a partir de la formulación de objetivos fundamentales y contenidos mínimos de aprendizaje; además; estrategias para descentralizar el currículum nacional con la incorporación de contenidos regionales. *b) Autonomía escolar*, al generar en los establecimientos un mayor grado de autonomía relativa, en que cada escuela desarrolla acciones específicas como respuesta a su entorno y se fortalecen los niveles de participación de los actores locales. *c) Provisión de recursos y medios de apoyo a la enseñanza*, mediante una mayor inversión en materiales y medios de apoyo educativo. *d) Formación y profesionalización docente*, por medio de capacitación, actualización, diseños de carrera magisterial y estímulos a la productividad y el desempeño. *e) Tiempo dedicado al aprendizaje*, que se ha procurado ampliar mediante reformas normativas que implican la extensión del periodo de educación básica obligatoria para que

comprenda entre 8 y 10 años, así como con medidas puntuales para aumentar la jornada escolar y el número de días hábiles en la escuela (UNESCO/OREALC, 2000). A estas líneas de política educativa se añaden dos más: la propuesta de focalización y la estrategia general de evaluación.

En cuanto a la focalización, se observa una tendencia regional, sobre todo en los últimos años, de implementación de proyectos orientados a promover la equidad mediante esquemas compensatorios y proactivos, enfocados a la población de menores recursos, a la geográficamente aislada, dispersa o en condiciones de movilidad, por ejemplo los grupos migratorios. En cuanto a la evaluación, se advierte una pauta de profundización de los esquemas de evaluación iniciados desde los años ochenta; al respecto, la tendencia es hacia la implantación y aseguramiento de sistemas nacionales de evaluación de las prácticas y procesos de gestión, y sobre la

calidad de los aprendizajes. Hay también una tendencia, todavía incipiente, que se dirige al desarrollo de evaluaciones comparativas, de nivel internacional, con base en criterios e instrumentos estandarizados.

En materia de planeación, la mayor parte de los países elaboraron proyectos y diseños para el mejoramiento de la educación básica; entre ellos cabe referir los siguientes: Plan Social Educativo Escuela Nueva (Argentina); Plan Decenal de Educación para Todos (Brasil); Programa de Mejoramiento de la Educación Básica (Bolivia); El Salto Educativo (Colombia); Programa para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica (Costa Rica); Proyecto de Mejoramiento Educativo P-900 (Chile); Programas Compensatorios para la Educación Básica y de Adultos (México); Proyecto para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (Uruguay).

La implementación de estas rutas de cambio implicó, en la mayoría de los casos, la concertación de las agendas de reforma entre el sector gubernamental y los agentes y actores involucrados en la práctica educativa. Una muestra de estos pactos es ilustrativa del diseño general: Argentina: Pacto Federal Educativo, 1993; Brasil: Plan Decenal de Educación para Todos (1990-1999); Colombia: Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, 1994; Chile: Comisión Nacional de Modernización de la Educación, 1994; Costa Rica: Consejo Superior de Educación, 1994; El Salvador: Plan Decenal de Educación, 1995-2005; República Dominicana: Consulta Nacional y Acuerdos Institucionales, Secretaría de Educación, Asociación de Profesores y Empresarios, 1991; México: Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, Gobierno Federal, Gobiernos Estatales y Sindicato Nacional

de Trabajadores de la Educación, 1993; Panamá: Pacto por la Modernización de la Educación Panameña, 1996 (Gajardo, 1999). Los más recientes instrumentos son, en México, el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, firmado en agosto de 2002 entre la Secretaría de Educación Pública, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y representantes de las iglesias, el empresariado, universidades y el sector social, y en Ecuador se están estableciendo las bases para un Contrato Social por la Educación de características similares.

En cuanto a las políticas de descentralización (financiera, administrativa, laboral y curricular), la experiencia de la década muestra resultados mixtos: algunos avances pero también y sobre todo dificultades para articular el proyecto de descentralización en contextos aún fuertemente centralizados en el ámbito de toma de decisiones tanto políticas como educativas (véanse Puelles, 1993, y Senen, 1994). En algunos casos, por ejemplo el de México en 2001-2002, los gobiernos de las entidades federativas han llegado a proponer la cancelación de la descentralización financiera y administrativa porque, afirman, los recursos obtenidos de la federación son siempre insuficientes y, por otra parte, es mayor la presión política en el ámbito local si se contrasta con el antecedente centralista. Naturalmente, la descentralización a ultranza abre condiciones nuevas de desigualdad, por ejemplo la competencia entre entidades federativas por recursos limitados, que si carecen de esquemas de compensación, operados desde el ámbito federal o central, militan en contra de los objetivos mismos del proyecto: configurar sistemas regionales y locales de educación adecuados a las necesidades y oportunidades del entorno inmediato.

Educación media

La educación media comprende el conjunto de modalidades y tipos escolares situados entre la primaria y la educación universitaria, principalmente secundaria, bachillerato y educación técnica no universitaria. Por diferentes razones, este nivel fue menos atendido en el periodo que venimos comentando; en primer lugar porque, en general, está fuera del periodo considerado obligatorio para el Estado, pero también porque, en comparación con las universidades, sus posibilidades de interlocución con el Estado son menores.

En varios países de la región latinoamericana se desarrollaron importantes esfuerzos por incrementar la cobertura de la educación secundaria. Entre 1970 y 1995 Chile, Colombia, Ecuador, México y Nicaragua consiguieron duplicar sus tasas de absorción en el nivel. La tasa neta regional de la matrícula secundaria avanzó de aproximadamente 33%, a principios de los ochenta, a 40% en el periodo 1990-1996 (Banco Mundial, 1999).

Todavía los niveles de cobertura en secundaria guardan una estrecha relación con la estratificación social en cada país. Como regla general, los países de menor desarrollo económico relativo presentan

niveles de cobertura también menores; además, tiende a ser mayor la brecha que separa la cobertura del nivel socioeconómico más pobre del nivel fuera de la línea de pobreza. Así, por ejemplo, esa brecha es menor a 8% en países como Costa Rica, Chile y Perú; en Brasil, Ecuador y El Salvador y Honduras sobre pasa 13% y en Nicaragua llega a 24% (véase cuadro 5).

A lo largo de la década, algunos de los países de la región emprendieron la reforma del nivel medio; entre ellos Argentina, Brasil, Colombia Costa Rica, México y Uruguay, todos los cuales tienen en común haber dinamizado previamente el nivel de educación básica en forma tal que ahora enfrentan una presión muy importante, cuantitativa y cualitativa, sobre la enseñanza media. En algunos casos, entre los que destaca Chile y Costa Rica, la reforma se apoyó en infraestructura informática, y en otros como México y Brasil se enfatizó el uso de telecomunicaciones para hacer llegar la educación secundaria a grupos de población generalmente excluidos, particularmente jóvenes y adultos al margen de las oportunidades de escolarización tradicional.

Es pertinente referir, por último, que el debate contemporáneo sobre la refor-

CUADRO 5 • Matrícula en secundaria. Tasas brutas de cobertura por nivel socioeconómico					
	A) Muy pobres	B) Pobres	C) Sin pobreza	D) Total	Brecha D-A
Brasil	53.9	57.2	77.9	66.7	12.8
Costa Rica	63.3	63.6	79.4	71.2	7.9
Chile	77.3	77.9	87.3	82.4	5.1
Ecuador	57.9	62.5	80.8	71.5	13.6
El Salvador	39.6	43.3	60.4	52.8	13.2
Honduras	40.5	45.9	64.7	55.5	15.0
Nicaragua	35.2	41.4	76.5	59.2	24.0
Perú	82.0	83.5	88.5	85.9	3.7

Fuente: Banco Mundial, 1999

ma de la educación media (tanto en secundaria como en bachillerato) gira en torno al tema de las competencias académicas y profesionales que los estudiantes deberían adquirir en su paso por estos niveles educativos. El enfoque de competencias básicas ha permeado la discusión y alimentado proyectos de cambio, sobre todo la implantación de modalidades de enseñanza tecnológica de nivel medio, así como iniciativas de reforma en las que prevalece la idea de una formación bivalente (formación académica y capacitación para el trabajo) como tipo ideal para la enseñanza media.

Educación superior

En las circunstancias de contexto que han sido apuntadas, las universidades latinoamericanas se vieron sujetas al accionar de fuerzas y demandas contrapuestas. Por un lado, la crisis económica y los subsiguientes programas de ajuste coartaron las posibilidades de un financiamiento público extensivo, pero por otro lado la restauración democrática abrió espacio para la recuperación de las instituciones universitarias por las comunidades académicas, al mismo tiempo que surgió nuevas expectativas sociales hacia las mismas, en particular en aquellos casos en que el régimen autoritario respectivo había golpeado con rudeza al sector universitario.

Aun cuando los procesos de crisis económica y transición democrática alcanzaron perfiles regionales, los datos diferenciales de crecimiento de la matrícula superior en los noventa nos hablan de una cierta heterogeneidad en las estrategias para el desarrollo de la enseñanza universitaria; no obstante lo cual, algunos rasgos se dibujan como pautas de

convergencia, en particular aquellos que atañen a la gestión del sistema como tal.

Entre las tendencias de mayor alcance durante la década se destaca la liberalización del mercado de los estudios superiores al permitir a la iniciativa privada ampliar su participación en el sector. Este fenómeno ocurrió en forma simultánea a los procesos en curso de especialización y diversificación dentro de los sistemas de enseñanza superior, de modo tal que:

- En algunos casos la especialización ocurrió por medio del fortalecimiento de determinados grupos de carreras o áreas dentro de las propias universidades o vía la creación de establecimientos con una oferta educativa precisa. Gracias a esta pauta de desarrollo, los sistemas educativos superiores tendieron a diferenciarse internamente por medio de su oferta disciplinaria: escuelas de ingeniería y tecnologías; institutos superiores de enseñanza normal, establecimientos especializados en disciplinas de la salud, escuelas superiores de comercio, administración y negocios, entre otras, e incluso por rama de actividad profesional específica: escuelas superiores de enfermería, de informática, de negocios, de artes aplicadas, entre otras.
- Del mismo modo, algunos establecimientos universitarios privados tendieron a especializar su oferta (o fueron creados a tal efecto) bajo la forma de escuelas de élite en el doble sentido de la expresión: con enseñanza de calidad y adecuada a los requerimientos del sector moderno de la economía, y como un habitat social propicio para la toma de contactos útiles en el futuro profesional.

- Asimismo, se afianzó el denominado sector “no universitario”, esto es el conglomerado de escuelas superiores orientadas a satisfacer la demanda que las universidades públicas no estaban en condiciones de absorber (por problemas de cupo) o que no podían solventar los costos del segmento privado elitista. Durante los años ochenta y noventa proliferaron estos establecimientos con mínima supervisión y evaluación de parte de las instancias educativas gubernamentales.

Además de la reestructuración derivada de los procesos de diversificación, especialización y segmentación social de las universidades, una de las transformaciones más distintivas del periodo tuvo lugar en el plano de la cultura organizacional, cuyo rasgo central está representado por el pasaje de las formas convencionales de planeación por objetivos, hacia fórmulas de programación fundadas en evaluaciones ex-post. Paulatinamente la cultura de la evaluación se fue adueñando del espacio en que opera la gestión de las universidades. En la década de los noventa los procesos de evaluación llegarían a desempeñar un papel de primer orden en la promoción de niveles de desempeño y productividad considerados como deseables, y se aplicaría tanto a los establecimientos como a las distintas comunidades que conducen y participan en la vida universitaria. La evaluación cobró este sentido al ser vinculada con los procesos de asignación presupuestal en sus varios niveles: asignación de fondos para las instituciones, los proyectos y programas, las becas, incentivos y salarios, entre otros.

La diferenciación intrasistémica, accentuada por el proceso de privatización, se

desarrolló gradualmente a todo lo largo de la década, primero en Brasil y Chile, después en Venezuela y Colombia, y al final de la década se manifestó como una pauta dominante que en los noventa sería adoptada por la mayor parte de los países de la región. No obstante que la liberalización de la oferta representó una significativa posibilidad para que los sistemas pudieran dar respuesta a las crecientes demandas de la juventud latinoamericana, pronto se comenzaron a advertir problemas de saturación, credencialismo y, sobre todo, deficiencias en la calidad de la educación, por lo cual el tema del control de calidad (supervisión de establecimientos, rendimiento de cuentas, acreditación de egresados, entre otros) surgiría con toda insistencia desde el inicio de los años noventa.

En el plano de la relación entre oferta y demanda universitaria, la tendencia que se dibuja corresponde a una mayor concentración en torno a las carreras asociadas al sector de los servicios y sobre las profesiones típicas del empleo asalariado. En contraposición, se advierte una tendencia negativa en el desarrollo de la matrícula de las profesiones liberales y las carreras de ciencia básica y ciencias sociales. En el área de carreras tecnológicas la pauta es muy similar: las preferencias se orientan hacia las áreas de tecnología moderna en desmedro de las tecnologías tradicionales y, del mismo modo, se abren paso planes de estudio en tecnologías de servicio. Este fenómeno sigue de cerca los procesos de cambio del modelo de desarrollo y las transiciones del mercado laboral, en el cual la preeminencia de los servicios, o terciarización económica, denotan la significativa pérdida de presencia de los sectores primario e industrial en la estructura del PIB.

Sin embargo, al mismo tiempo en que las preferencias vocacionales de los estudiantes se han orientado hacia la rentabilidad inmediata de la formación profesional en el mercado de trabajo, las universidades públicas han ido consolidando sus estructuras de investigación y posgrado. Parte de este fenómeno es explicable como una fructificación de los procesos de reforma académica emprendidos desde los años setenta, por la profesionalización académica y por el papel casi monopólico que desempeñan las universidades públicas latinoamericanas en los procesos de desarrollo científico de la región; además, este proceso ha sido apoyado por la acción de organismos nacionales coordinadores y gestores de financiamientos a proyectos de ciencia y tecnología, y por un fenómeno coyuntural: el retorno de cuadros académicos exiliados durante el intervalo autoritario.

En suma, para las universidades latinoamericanas el periodo entre 1990 y 2000 fue un escenario de intersección en que las presiones de la demanda social, las posibilidades abiertas por la democratización, las restricciones financieras planteadas por la reforma del Estado, y las señales indicadas por la transformación de la educación superior en el mundo desarrollado, modelaron un perfil de cambios en el que sobresalen las tendencias de diferenciación de ofertas, multiplicación de funciones y tareas, redefinición de las relaciones Estado-universidad, y de replanteamiento de las relaciones universidad-sociedad.

Una de las vertientes de cambio universitario de los noventa se deriva de la valoración de los efectos que tuvieron las reformas implantadas por los primeros regímenes democráticos durante los años ochenta. Los casos de Argentina y Brasil

ilustran esta tendencia: por iniciativa del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, el gobierno justicialista de Carlos Saúl Menem realizó el Primer Censo Universitario entre octubre y noviembre de 1994. Los resultados del Censo dieron pie a una renovación legislativa mayor, plasmada en la Ley de Educación Superior 24.521, sancionada el 20 de julio de 1995, primera en Argentina que regula el funcionamiento de la educación superior en su conjunto. En Brasil, la promulgación de la Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, también denominada ley “Darcy Ribeiro”, aprobada el 20 de diciembre de 1996, sistematizó un conjunto de pautas de reforma universitaria desplegadas desde finales de los años ochenta. En particular, reconoce los procesos de evaluación como instrumento fundamental para la acreditación de estudiantes, profesores y de las propias instituciones, establece pautas para la formación docente, sobre el perfil académico de las universidades públicas, sobre la transferencia estudiantil y la acreditación de estudios en el extranjero, y fija la obligatoriedad de la asistencia de alumnos y profesores a los establecimientos (salvo el caso de los programas de educación a distancia). Además, esta norma fija un marco para la autonomía de las universidades públicas brasileñas más en el sentido de impulsarlas a obtener y gestionar recursos adicionales a los fondos públicos que las subsidian, que en favor de la autogestión académica.

En la década noventa, la pauta de privatización de la enseñanza superior alcanzó niveles muy notables en toda la región y a un ritmo muy acelerado. En el transcurso de la década, la proporción de estudiantes matriculados en universidades

privadas pasó de 30% a más de 45%, lo que hace suponer que en este comienzo de siglo la proporción de estudiantes en establecimientos privados sea equivalente a la de establecimientos públicos; ello hará, y de hecho está produciendo, que la región latinoamericana cuente con una de las mayores proporciones en el mundo de estudiantes universitarios dentro de la opción privada. La gran expansión del segmento privado se ha realizado sobre la base de una multitud de pequeños establecimientos que, si bien ofrecen enseñanza de nivel profesional, carecen, por regla general, de estructuras de posgrado e investigación. Debe hacerse notar que no todas las instituciones de enseñanza superior pública en América Latina pueden ser clasificadas como "universidades de investigación", es decir instituciones que cumplen en los hechos con las funciones de docencia, investigación y difusión. De hecho, la proporción de la matrícula total que actualmente se encuentra inscrita en instituciones de esta calidad apenas alcanza 15% del total.

Como complemento de esta pauta de privatización, las propias entidades públicas se han visto compelidas a diversificar sus fórmulas de financiamiento, desde la hipótesis de corresponsabilidad con el Estado: cobro de cuotas de admisión y colegiaturas, venta de productos y servicios, vinculación con el aparato productivo, concurrencia sobre financiamientos concursables, entre otras. Cabe hacer notar que estas tendencias no son sólo las que prevalecen en la región latinoamericana. En el recuento sobre las tendencias internacionales (países desarrollados y no desarrollados) en materia de financiamiento de los sistemas de educación superior, algunos autores (véase Johnstone y Shroff-Mehta, 2001) destacan en

efecto la convergencia de pautas de reforma de los sistemas de asignación y distribución de fondos gubernamentales a las instituciones públicas de educación superior. Entre las principales cabe mencionar las siguientes: complemento del subsidio público con fondos no gubernamentales; reforma de la estructura financiera y presupuestaria del subsidio gubernamental, y reestructura de la administración del financiamiento en las instituciones de educación superior.

EDUCACIÓN, DESARROLLO Y DESIGUALDAD SOCIAL

¿En qué medida la expansión y reforma de la educación en América Latina ha modificado las pautas de distribución de las oportunidades educativas? ¿En qué medida dicha expansión se ha reflejado en los patrones de movilidad social de la región? ¿En qué sentido se correlacionan las variables de desarrollo socioeconómico con los desempeños educativos? Este conjunto de preguntas es pertinente para ponderar la eficacia del estilo de desarrollo educativo adoptado. Para responderlas acudiremos a un conjunto de datos y estudios que se concentran en establecer las determinaciones económicas y sociales del desempeño educativo que logran los países.

En primer lugar, veamos la correlación entre variables de desarrollo social (estructura demográfica y nivel de desigualdad de ingresos) y variables de escolaridad (analfabetismo, nivel de escolaridad promedio y tasas de escolaridad por nivel educativo). Cabe advertir que el nivel de agregación de las variables del cuadro que en seguida se presenta (cuadro 6) impide inferir relaciones específicas y determinantes, aunque sin duda es útil para

CUADRO 6 • Coeficientes de correlación R2 entre variables de desarrollo social y variables de desarrollo educativo en América Latina								
Correlaciones significativas con P < 0.1 (años noventa)								
	Población Menor de 15 años	Población rural	Desigualdad del ingreso	Tasa de analfabetismo	Nivel de escolaridad promedio	Tasa de escolaridad primaria	Tasa de escolaridad media	Tasa de escolaridad superior
Tasa de analfabetismo	.7615	.6493	.4676		-.8305	-.5824	-.7287	-.6325
Nivel de escolaridad promedio	-.7495	-.568	-.6536	-.8305		.4517	.8372	.8421
Tasa de escolaridad primaria	-.4273			-.5824	.4517		.6094	
Tasa de escolaridad media	-.8884	-.6511	-.3347	-.7287	.8372	.6094		.6306
Tasa de escolaridad superior	-.6175	-.5342	-.7774	-.6325	.8421		.6306	

Fuente: Elaboración. Base de datos: Banco Interamericano de Desarrollo, "Statistics and quantitative analysis database", actualización 1999. Los datos considerados en este análisis corresponden a los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Paraguay, Perú, Panamá, Uruguay y Venezuela. Datos en el anexo, Cuadro 11.

Nomenclatura:

Tasa de analfabetismo: Promedio de los porcentajes nacionales de analfabetismo en mayores de 15 años (rango 2.7% a 44.4%).

Nivel de escolaridad promedio: Promedio de las tasas nacionales de escolaridad en poblaciones menores de 25 años (rango 3.2 a 7).

Tasa de desempleo: Promedio de las tasas nacionales de desempleo (rango 4.2% a 14.3%).

Participación de la fuerza laboral: Promedio de los porcentajes de población económicamente activa ocupada (rango 37.8% a 68.1%).

Distribución de ingresos: Promedio de coeficientes Gini nacionales relativos a la distribución social de ingresos (rango 0.42 a 0.63).

Población rural: Promedio de proporciones nacionales de población rural (rango 3.9% a 58.2%).

Población menor de 15 años: Promedio de proporciones nacionales de población menor de 15 años (rango 24.4% a 45.9%).

Tasa de escolaridad primaria: Promedio de las tasas nacionales de escolarización primaria (rango 85% a 111.1%).

Tasa de escolaridad media: Promedio de las tasas nacionales de escolarización media (rango 24% a 81%).

Tasa de escolaridad superior: Promedio de las tasas nacionales de escolarización terciaria (rango 7.2% a 42.8%).

observar tendencias generales. Por otra parte, se incluyen únicamente las variables que resultaron significativas en la prueba estadística; de hecho la correlación entre variables de escolaridad y variables socioeconómicas como la tasa de

desempleo, la participación de la fuerza laboral y el PIB per cápita, resultó escasamente significativa y a la vez errática, lo que no es extraño si se considera que estas últimas, como promedio regional, sintetizan situaciones nacionales diversas y con-

tingentes: En principio, suponemos que los efectos de las variables macroeconómicas sobre la escolaridad tienden a dispersarse cuando se considera el plano regional; por ejemplo, Argentina y Nicaragua tienen niveles de desempleo semejantes mientras que sus tasas de escolaridad son, respectivamente, la mayor y menor de la región. La interpretación del cuadro permite establecer algunas pautas de orden general y ordenarlas conforme a los indicadores que describen la situación educativa de la región.

Analfabetismo y pobreza. La tasa de analfabetismo regional se correlaciona positivamente con las variables demográficas: a mayor proporción de población joven y rural, más analfabetismo. Ciertamente, los indicadores demográficos son expresivos de los diversos grados de desarrollo social de los países de la región; en términos generales la tasa de natalidad y la proporción de población rural tienden a ser más elevadas en los países con niveles de desarrollo económico y social más débiles, lo que significa, para nuestro análisis, que la correlación entre el componente demográfico y el educativo no es directa, sino mediada por otros factores de desarrollo. En este sentido, resulta coherente que la correlación resulte positiva con el indicador de desigualdad de los ingresos: mientras más inequitativa es la distribución, mayor el analfabetismo. Por último, el analfabetismo aparece correlacionado negativamente con los indicadores de escolaridad, de manera que mientras es menor el nivel de analfabetismo, las tasas de escolaridad primaria, secundaria y superior son consistentemente más altas.

Nivel de escolaridad de la población. Las variables demográficas presentan una correlación negativa con el nivel de escolaridad: a mayor población joven y rural,

menor es el nivel de escolaridad de la población. También es inversa la relación con el indicador de desigualdad de ingresos; mientras más equitativa es la distribución de los ingresos, mayores son los niveles de escolaridad. Naturalmente, son positivas las correlaciones entre el indicador de escolaridad general y los indicadores que describen la escolaridad por nivel.

Tasas de escolaridad por nivel. Las correlaciones entre las variables demográficas y las tasas de escolaridad tienden a ser negativas: en presencia de poblaciones con alto componente rural y con pirámides de edad de base amplia, la tasa de escolaridad general y las tasas por nivel varían en sentido negativo. Algo similar ocurre en la correlación entre las tasas de escolaridad y el indicador de desigualdad económica; como regla general, a mayor desigualdad menor escolaridad. Sin embargo, la tasa de escolaridad primaria no aparece significativamente asociada con el indicador de desigualdad de ingresos, lo que puede atribuirse a que en la mayoría de los países la tasa bruta de escolaridad primaria supera el nivel de 100 por ciento.

Estos datos, tomados en conjunto, no hacen sino ratificar que los resultados educativos no son indiferentes de los niveles y los estilos de desarrollo, pero no dicen demasiado sobre el impacto específico del crecimiento de las tasas de matrícula sobre las pautas distributivas de la oferta o sobre la relación entre estas pautas y los patrones de estratificación y movilidad. Para ello prosigamos el análisis con otros datos y relaciones.

El estudio de López, Thomas y Wang (1998) ofrece un indicador preciso y comparable sobre la distribución de la educación en la población de mayores de 15 años. Al combinar el promedio de escolaridad con las medidas de dispersión

(varianza y desviación estándar) de la distribución social de la escolaridad, los autores calculan un índice de Gini educativo (véase cuadro 7) que permite apreciar en varios países los grados de desarrollo relativo de la equidad social de la educación.

El índice de Gini pondera la distancia entre una distribución empírica y una distribución teórica perfectamente equitativa. En el caso que nos ocupa, cuando el índice tiende a cero expresa una distribución de las escolaridades igualitaria, que ocurre al generalizar las oportunidades educativas y en escenarios de amplia cobertura social en los diferentes niveles escolares. Al contrario, cuando el valor tiende a 1 significa que los mayores grados de escolaridad están concentrados en un número reducido de personas.

Los datos del estudio citado confirman que en América Latina los resultados de la distribución de oportunidades educativas son heterogéneos aunque, en general, han mejorado. De los casos considerados por López y coautores en el periodo 1970-1995, Brasil, México, Perú y Venezuela lograron mejorar la equidad de la distribución educativa, aunque todos ellos partían de un nivel insatisfactorio. Chile y Colombia mantuvieron una situación estable en el periodo, si bien en el caso chileno la distribución era

bastante equitativa desde 1970 (0.279) y conservó este valor hasta 1995 (0.270). En cambio, en Colombia el índice de 1970 era de 0.415, muy similar al resto de los países de la muestra, y el de 1995 de 0.420, lo que significa que se mantuvo la condición de desigualdad imperante al inicio del periodo de referencia.

El estudio de Behrman, Duryea y Székely (1999) sobre el progreso de la escolarización en América Latina ofrece datos que representan el desempeño educativo (en términos de los grados de escolaridad alcanzados) en cinco generaciones, que van de los nacidos en la década de los treinta a los nacidos en la de los setenta. La información fue recogida de encuestas de hogares practicadas entre 1993 y 1998 en los países latinoamericanos (véase cuadro 8). Mediante estos resultados es posible ponderar, dentro de un escenario de larga duración, algunos resultados de las políticas educativas de los países de la zona.

Una primera observación es que los resultados a lo largo del tiempo no son completamente inerciales. Por ejemplo, en Chile la escolaridad de la población de la cohorte de 1930 ocupa el quinto lugar en la tabla, mientras que la escolaridad de los nacidos en 1970 alcanza el segundo; en México y República Dominicana la

CUADRO 7 • Índice de Gini de educación. América Latina (países seleccionados) 1970-1995

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Brasil	0.413	0.367	0.373	0.369	0.314	0.260
Chile	0.279	0.275	0.267	0.263	0.266	0.270
Colombia	0.415	0.386	0.397	0.399	0.409	0.420
México	0.420	0.415	0.428	0.410	0.365	0.320
Perú	0.428	0.424	0.392	0.391	0.379	0.367
Venezuela	0.425	0.426	0.351	0.352	0.347	0.345

Fuente: López, Thomas y Wang, 1998

CUADRO 8 • Años de escolaridad promedio según cohorte de nacimiento en América Latina								
	Cohorte de nacimiento					Cambio	Cambio	Cambio
	1930	1940	1950	1960	1970	1930-50	1950-70	1930-70
Argentina	7.5	8.3	10.0	11.0	11.3	2.5	1.3	3.8
Bolivia	3.3	4.5	6.3	7.0	8.6	2.9	2.3	5.2
Brasil	2.8	3.6	5.2	6.2	6.7	2.4	1.5	3.9
Chile	5.2	7.1	8.9	10.1	11.1	3.7	2.1	5.8
Colombia	3.9	4.4	6.2	7.7	8.4	2.3	2.2	4.4
Costa Rica	4.3	5.7	7.1	8.8	8.4	2.8	1.3	4.1
Ecuador	3.9	4.5	6.5	8.5	9.5	2.6	3.0	5.6
El Salvador	2.1	3.2	4.1	5.7	7.0	2.0	2.9	4.9
Honduras	1.4	3.2	4.6	5.6	6.1	3.2	1.4	4.7
México	2.9	4.2	6.7	8.2	9.3	3.8	2.6	6.4
Nicaragua	2.0	3.2	4.3	5.8	5.8	2.2	1.6	3.8
Panamá	5.8	6.9	8.8	10.3	10.1	3.1	1.3	4.4
Paraguay	3.8	5.1	6.1	7.4	7.3	2.3	1.2	3.5
Perú	6.0	6.3	7.4	9.4	10.0	1.4	2.6	4.0
R. Dominicana	3.2	4.2	7.0	8.6	9.1	3.9	2.1	5.9
Uruguay	6.3	7.4	8.8	10.0	10.7	2.5	1.9	4.4
Venezuela	3.2	5.1	6.9	7.9	8.3	3.7	1.4	5.1
Promedio AL	4.1	5.3	6.9	8.2	8.8	2.7	1.9	4.6
Otros países								
Rep. Corea	5.3	7.7	9.5	11.0	12.3	4.3	2.5	6.8
Taiwán	5.8	8.8	8.9	11.0	12.3	3.2	3.3	6.5
EUA	12.3	12.9	13.6	13.3	13.4	1.3	-0.2	1.1

Fuente: Behrman, Duryea y Székely, 1999

escolaridad de los mayores es de las más bajas del listado, mientras que la escolaridad de los más jóvenes supera en ambos casos el promedio regional. También es cierto, por otra parte, que las posiciones iniciales tienden a marcar el desarrollo ulterior: Argentina ocupa el primer lugar en cada cohorte del estudio y Nicaragua el último, tanto en la generación más antigua como en la más joven.

El estudio de Dahan y Gaviria (1999) sobre movilidad social en América Latina demuestra que existe una relación consistente, aunque no determinante, entre la movilidad educativa intergeneracional y los indicadores nacionales de escolaridad y equidad educativa, de manera que mientras más equitativa es la distribución

de las oportunidades escolares y mayores los niveles de escolaridad promedio, tienden a incrementarse las probabilidades de movilidad educativa entre las generaciones (véase cuadro 9).

En Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, ocurre en efecto el tipo de asociación predicho en la hipótesis de Dahan y Gaviria: En este grupo de países el índice de desigualdad educativa es inferior a la media latinoamericana, los años de escolaridad promedio son superiores a la media regional y la movilidad intergeneracional es también superior al promedio. En Brasil, Colombia, El Salvador y Nicaragua los indicadores se articulan a la inversa: la desigualdad educativa es mayor a la pro-

CUADRO 9 • Movilidad social intergeneracional en América Latina ^a				
	Año	Coeficiente de movilidad intergeneracional ^b	Años de escolaridad promedio ^c	Índice de desigualdad educativa ^d
Argentina	1996	0.437	10.0	0.26
Bolivia	1997	0.561	8.6	0.35
Brasil	1996	0.531	6.4	0.49
Chile	1996	0.435	9.6	0.25
Colombia	1997	0.587	8.1	0.38
Costa Rica	1995	0.340	7.7	0.36
Ecuador	1995	0.577	8.4	0.35
El Salvador	1995	0.599	6.9	0.55
México	1996	0.594	8.4	0.38
Nicaragua	1993	0.576	5.5	0.66
Panamá	1997	0.480	8.9	0.32
Paraguay	1995	0.423	7.4	0.41
Perú	1997	0.385	9.3	0.27
R. Dominicana	1996	0.466	8.7	0.37
Uruguay	1995	0.418	9.7	0.25
Venezuela	1995	0.438	8.6	0.32
Promedio		0.490	8.3	0.37

Fuente: Dahan y Gaviria, 1999.

a) La muestra se basa en las encuestas de hogares de los diferentes países latinoamericanos, excepto Argentina y Uruguay, en que las cifras reflejan la población urbana exclusivamente; las del resto de los países reflejan a la población urbana y rural.

b) El coeficiente correlaciona la expectativa de escolaridad de los hijos con la escolaridad de los padres. Por la construcción del indicador, mientras menor es el valor del coeficiente, mayor la movilidad intergeneracional.

c) Se refiere a la escolaridad promedio de la población de mayores de 15 años.

d) Equivale a un índice de Gini sobre la distribución de la escolaridad. A menor valor del índice, más equitativa es la distribución de la escolaridad.

medio y los años de escolaridad y la movilidad educativa son inferiores a la media regional.

En los casos restantes (México, Ecuador, Paraguay y República Dominicana), los resultados se combinan de manera diferente a la esperada. México y Ecuador alcanzan niveles de equidad distributiva y de escolaridad cercanos al promedio latinoamericano; sin embargo expresan índices de movilidad bajos; Paraguay, en cambio, tiene un índice de movilidad alto pero sus niveles de equidad educativa y de escolaridad son inferiores al promedio regional. Perú aparece con uno de los mayores niveles de equidad educativa y de

escolaridad y con un coeficiente de movilidad importante, dato que no deja de llamar la atención al contrastarlo con otros indicadores de desarrollo en este país.

En la misma línea de análisis, el trabajo de Behrman, Birdsall y Székely (1999) explora la relación estadística entre el desempeño escolar de los estudiantes y sus antecedentes familiares (*family background*), y el grado en que esta relación depende de algunos indicadores macroeconómicos y de política educativa. Se utilizan en este estudio 28 encuestas de hogares sobre 16 países latinoamericanos correspondiente al periodo 1980-1996 (véase cuadro 10).

De los resultados del estudio de Behrman y coautores se desprenden varias observaciones que atañen al desempeño educativo regional y por países. En primer lugar, la comprobación de que en cada país las “brechas educativas” son más amplias entre los grupos que concentran

a las familias con menor escolaridad. El indicador de “brecha educativa” expresa la diferencia entre la escolaridad que los sujetos (hijos de las familias encuestadas) deberían tener en función de su edad y la que efectivamente alcanzan. Como promedio regional, en el quintil de menor

CUADRO 10 • América Latina. Brechas educativas totales y en función de los quintiles de escolaridad alcanzada por los padres^a

País	Año de la encuesta	Brecha educativa de los hijos (en años)	Brechas educativas en función de los quintiles de escolaridad alcanzada por los padres (en años) ^b				
			1	2	3	4	5
Argentina	1980	2.0	3.4	2.2	2.1	1.5	0.6
	1996	2.5	3.1	2.2	1.9	1.2	1.4
Bolivia	1986	1.6	2.4	1.4	1.5	1.5	1.2
	1995	1.4	2.2	1.7	1.3	1.0	1.0
Brasil	1981	5.5	7.7	6.3	5.6	4.6	3.2
	1995	4.6	6.9	5.6	4.4	3.7	2.6
Chile	1987	1.7	2.9	2.0	1.4	1.3	0.9
	1994	1.5	2.3	1.9	1.3	1.1	0.8
Colombia	1995	3.3	4.7	3.6	2.9	2.6	2.7
Costa Rica	1981	3.2	4.6	3.7	3.0	2.6	1.9
	1995	3.1	4.6	3.6	3.2	2.6	1.7
Ecuador	1995	2.7	4.3	3.5	2.4	2.0	1.2
El Salvador	1995	4.1	6.0	5.4	4.1	3.1	1.7
	1989	5.2	6.8	5.8	4.9	4.6	3.6
Honduras	1996	4.7	6.3	5.4	4.7	3.9	3.0
México	1984	3.4	4.7	3.7	3.3	3.1	2.3
	1994	2.9	4.6	3.5	2.7	2.0	1.9
Nicaragua	1993	4.6	5.7	5.2	4.6	4.2	3.5
	1995	2.1	3.7	2.4	1.7	1.4	1.0
Panamá	1995	3.5	5.0	4.2	3.3	2.7	2.2
	1985	2.7	4.7	3.1	2.1	1.9	1.5
Perú	1996	2.6	4.0	3.0	2.6	1.8	1.3
	1981	2.3	3.6	2.9	2.3	1.7	1.2
Uruguay	1995	2.0	3.2	2.5	2.0	1.5	1.0
	1981	3.6	5.1	4.1	3.4	3.0	2.4
Venezuela	1995	2.7	4.0	2.6	2.6	2.5	2.0
Promedio		3.0	4.5	3.5	2.9	2.4	1.8

Fuente: Behrman, Birdsall y Székely, 1999.

a) Las brechas educativas se definen por la diferencia entre la escolaridad que deberían tener los hijos de las familias encuestadas y la que efectivamente tenían en el momento de realizada la encuesta. Equivale a la resta entre la escolaridad esperada y la escolaridad observada.

b) La distribución en quintiles de escolaridad de los padres se calculó combinando la escolaridad conjunta del padre y la madre; luego se ordenó la distribución en segmentos de 20% que van de menor a mayor escolaridad. Así, el primer quintil representa a 20% de los hogares encuestados con la menor escolaridad de la distribución y el quinto quintil representa a 20% de los hogares con la mayor escolaridad conjunta.

escolaridad familiar la brecha promedio de los hijos es de 4.5 grados escolares, mientras que en el de mayor escolaridad la brecha es de 1.8 grados.

En segundo lugar, los datos son muy consistentes al expresar una tendencia de acortamiento de las brechas, lo que es un efecto esperable desde la hipótesis de que la expansión educativa ampliaría las posibilidades de acceso y permanencia escolar. La excepción de esta pauta es el caso de Argentina, en que la brecha se amplía en vez de disminuir entre 1980 y 1996; sin embargo, tal resultado podría ser producto de la encuesta seleccionada, que sólo representa Gran Buenos Aires.

Una tercera conclusión que deriva de estos datos es que mientras mayor es el grado de desigualdad de la distribución de las oportunidades escolares, mayor también es la amplitud de las brechas educativas. En el estudio de Daham y Gaviria anteriormente comentado, en Nicaragua, El Salvador y Brasil ocurren los mayores niveles de desigualdad educativa; esta lista coincide con las mayores brechas de escolaridad observadas por Behrman y coautores. Viceversa, los países que representan los mejores niveles de equidad en la distribución de su oferta educativa (Uruguay, Chile, Argentina, Perú y Panamá) tienen también las brechas escolares más cortas de la distribución. Fuera de esta regla empírica quedan los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela en que su nivel de equidad educativa ronda el promedio regional pero exhiben brechas escolares cortas, o bien el caso de Costa Rica, con un nivel de equidad satisfactorio aunque posee una brecha escolar más larga de lo esperado. En el resto de los países se observan combinaciones intermedias.

El estudio referido añade correlaciones entre los datos de movilidad escolar inter-

generacional observados y otros indicadores económicos (PIB per cápita, grado de apertura comercial, densidad del mercado financiero, y la tasa de inflación, desde la hipótesis de que estas variables afectan el costo de oportunidad de la escolarización) y de política educativa (gasto gubernamental en educación como porcentaje del PIB y por alumno, y calidad del sistema escolar, representada por la escolaridad promedio de los maestros). Las variables económicas significativas en la correlación fueron sólo dos: *a)* la densidad financiera, que según los autores es sintomática del nivel de desarrollo del mercado interno en cada país; *b)* la tasa de inflación, que probablemente actúa sobre las decisiones educativas al provocar incertidumbre sobre el futuro económico.

Las variables de política educativa significativas en la correlación también fueron sólo dos: *a)* el nivel de gasto educativo empleado en la educación primaria, ya que mejora las expectativas de escolaridad del grupo de edad correspondiente, y *b)* el nivel de gasto educativo total, aunque en este caso la correlación es negativa (a mayor gasto educativo total, menor movilidad), seguramente porque una inversión educativa intensa y sostenida amplía la expectativa de escolaridad tanto de padres como de hijos y, por lo tanto, reduce la movilidad intergeneracional. De cualquier manera conviene advertir, como lo hacen los autores, que las correlaciones encontradas no son contundentes (todas menores de $R^2 = 0.25$), aunque invitan a profundizar en un análisis sobre los resultados escolares y los niveles de desarrollo económico y educativo de los países.

Para agrupar el conjunto de observaciones e inferencias que hemos presentado en esta parte del artículo, a continuación se presentan dos figuras que contienen un

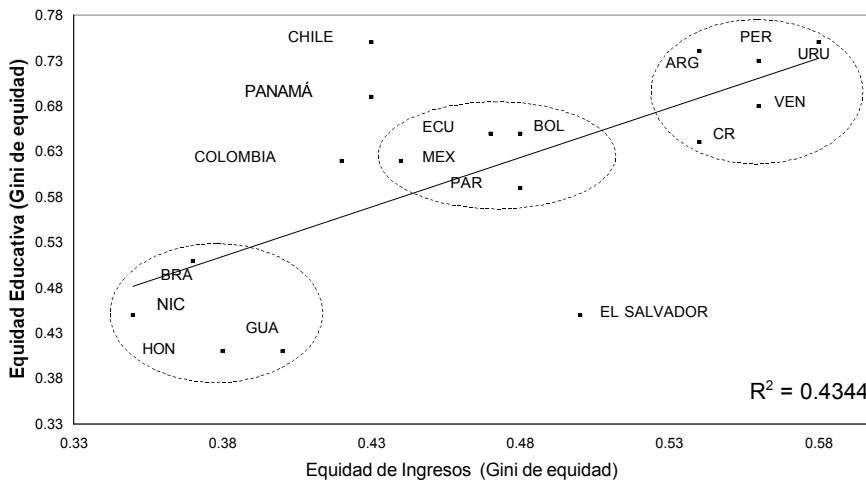
análisis conjunto sobre los patrones de equidad económica y educativa en América Latina, y sobre los patrones de equidad y la escolaridad alcanzada.

La figura 1, que correlaciona los indicadores sobre equidad económica y educativa en la región, expresa una relación consistente entre las dos variables: a mayor equidad en la distribución de los ingresos, mayor equidad en la distribución de las oportunidades educativas. Dentro de este patrón se disciernen cuatro conjuntos: a) el de los países en que tanto la distribución de los ingresos como la de oportunidades educativas es negativa (Brasil, Nicaragua, Honduras y Guatemala); el grupo de países con una distribución económica y educativa promedio (Ecuador, México, Bolivia y Paraguay); los países en que ambas distribuciones son positivas (Argentina, Perú, Uruguay, Venezuela y Costa Rica), y un cuarto grupo con los países fuera de esta norma: Chile, Panamá y Colombia, en que la distribución educativa es superior al prome-

dio, no así la distribución de ingresos y, por último, El Salvador, con una distribución de ingresos positiva, pero una distribución educativa rezagada de la media regional.

En la figura 2 se diagrama la regresión entre la equidad de ingresos y los niveles de escolaridad alcanzados en la población mayor de 15 años. La tendencia es también muy clara: a mayor equidad de ingresos, mayores niveles de escolaridad. También en este caso se disciernen claramente cuatro situaciones: países con distribuciones de ingresos deficientes y niveles de escolaridad pobres (Brasil, Nicaragua, Honduras y Guatemala); países con distribuciones de ingresos y niveles de escolaridad en el promedio regional (Colombia, México, Panamá, Bolivia y Ecuador); países con una mejor equidad de ingresos y altos niveles de escolaridad (Argentina, Uruguay y Perú), y los casos fuera del patrón; por un lado Chile, con alta escolaridad pero una distribución de ingresos menos equitativa que la corres-

FIGURA 1 • Patrones de equidad económica y educativa en América Latina



pondiente al grupo anterior, y por otro lado Paraguay, Costa Rica, El Salvador y Venezuela en que la distribución de ingresos es más equitativa que el promedio regional, pero la escolaridad alcanzada es inferior a la esperada en función de dicha distribución.

Como puede advertirse, ambas correlaciones arrojan resultados comparativos similares y apoyan la hipótesis de que la distribución de los ingresos (y por tanto el modelo de desarrollo nacional) tiene un papel significativo para las posibilidades de acceso y permanencia en la educación.

Es importante reconocer, por otra parte, que los procesos involucrados en este análisis tienen distinto plazo y diferente ritmo. El impacto de la reforma democrática sobre el programa de desarrollo nacional puede ser de corto y mediano plazo; también de corto y mediano plazo pueden ser los efectos de estos cambios sobre las políticas educativas generales. Lo que sin duda trasciende esa temporalidad son los efectos sociológicos

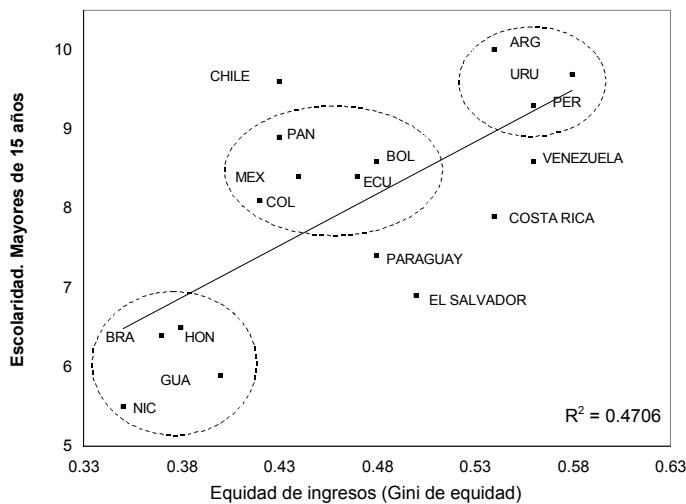
de la reforma educativa; algunos de ellos, como por ejemplo los resultados de la expansión de la cobertura sobre los patrones de estratificación y movilidad social, son efectos apenas observables en la escala generacional. Por ello, no está de más la recomendación de relativizar algunas de las observaciones comentadas en espera del desenvolvimiento temporal de las tendencias.

CONCLUSIONES

En este trabajo nos propusimos examinar el desarrollo educativo latinoamericano, en términos de sus procesos de cambio y sus resultados objetivos, a la luz de las pautas de desarrollo económico y político implantadas en la región entre 1980 y 2000. Los datos y tendencias revisados sugieren un significativo nivel de relación entre estos tres aspectos.

Puede afirmarse, en primer lugar, que las opciones abiertas por el proceso de democratización han desencadenado posibi-

FIGURA 2 • Patrones de equidad de ingresos y escolaridad en América Latina



lidades de renovación de las estructuras y sistemas educativos de la región, al estimular una mayor participación de la sociedad en su conjunto en los problemas educativos nacionales y locales y, sobre todo, al propiciar un mayor grado de autonomía de gestión en las escuelas. Sin lugar a dudas, lograr una acertada combinación entre la autonomía escolar, la participación social y las necesidades de orientación y coordinación del sistema en su conjunto, es uno de los principales retos del presente.

También puede afirmarse que la transición democrática ha desencadenado expectativas sociales por más y mejor educación. La satisfacción de estas demandas obliga a los estados latinoamericanos a continuar insistiendo en estrategias de expansión del sistema educativo, así como al permanente mejoramiento de su calidad. En el periodo que hemos examinando es notable la prioridad concedida a la educación básica es los términos enunciados; de ahí que sobresalga como desafío para el futuro inmediato asegurar, por una parte, los logros conseguidos en este nivel educativo y desplegar iniciativas similares para el resto del sistema. No sobra recordar que, por su propia naturaleza, la satisfacción de demandas sociales da lugar a nuevas y crecientes expectativas, en las cuales las exigencias de calidad y contenido tienden a ocupar el lugar de las demandas de acceso.

Otro desafío que se percibe en el horizonte de corto plazo corresponde al plano regional propiamente dicho. Los datos siguen mostrando un alto grado de heterogeneidad en los principales indicadores educativos; de manera que alcanzar un horizonte común, o por lo menos mejor balanceado que el que prevalece, repre-

senta un reto importante. Dicho en otras palabras, se postula la necesidad de convenir los mínimos regionales que los países debieran alcanzar en un plazo determinado y favorecer iniciativas que apoyen este proceso.

En el mismo sentido, se aprecia como un desafío regional la unificación de ciertos estándares que van desde la definición de los niveles de enseñanza y su duración, hasta el terreno de los contenidos y las competencias esperadas en cada nivel. Los trabajos de las distintas comisiones internacionales y sub-regionales apuntan en esta dirección, pero desde luego es conveniente insistir en su pertinencia y proyectar rutas para su concreción.

Finalmente, los datos mostrados en este trabajo hacen notar la importancia de un esfuerzo financiero sostenido para asegurar los niveles que ya se han alcanzado y proyectar metas educativas más ambiciosas. Como se sabe, la inversión educativa genera impactos de corto y largo plazo sobre la productividad, la distribución de los ingresos, las posibilidades de desarrollo pero, también, se proyecta sobre el horizonte político al abrir mejores condiciones para la consolidación de una ciudadanía responsable y para la profundización del proceso democrático.

En la introducción del ensayo presentamos cuatro interrogantes que encuadrán la problemática objeto de estudio. Para concluir, intentaremos una respuesta a cada una de ellas con base en la evidencia examinada y mediante las relaciones de sentido que hemos intentado formular a lo largo de la presentación.

- Primero: ¿De qué manera se relacionan los procesos de cambio económico y político latinoamericanos con los pro-

CUADRO 11 • Indicadores de desarrollo social y educativo en América Latina y el Caribe de lengua española. Años noventa																				
	Indicadores demográficos				Indicadores Socioeconómicos					Indicadores Educativos										
	Menores de 15 años		Población rural		Coefficiente de Gini (desigualdad de ingresos)	Tasa de participación de la fuerza laboral	Tasa de desempleo	Tasa bruta de escolaridad primaria		Tasa bruta de escolaridad secundaria		Tasa bruta de escolaridad superior		Escolaridad de mayores de 25 años		Tasa de analfabetismo				
Países	Año	%	Año	%	Año	Coef.	Año	%	Año	%	Año	%	Año	%	Año	grados	Año	%		
Argentina	1998	28.1	1998	12.9	1994	0.46	1995	54.7	1997	14.9	1997	111	1996	76.8	1996	44.8	1995	7.2	1997	3.5
Bolivia	1998	40.1	1998	39.2	1993	0.52	1995	67.6	1996	4.2	1995	104	1995	39.1	1996	24.0	1995	4.7	1997	16.4
Brasil	1998	30.0	1998	17.4	1989	0.63	1995	65.5	1998	7.6	1995	117	1995	47.4	1996	11.7	1995	3.9	1997	16.1
Chile	1998	29.0	1998	11.9	1989	0.57	1995	55.5	1997	7.5	1996	99.7	1996	74.9	1996	30.3	1995	6.7	1997	4.8
Colombia	1998	33.4	1998	30.7	1994	0.58	1995	66.3	1997	12.6	1996	112	1996	72.4	1991	18.6	1995	4.8	1997	5.0
Costa Rica	1998	33.3	1998	52.2	1989	0.46	1995	58.7	1998	5.6	1997	103	1996	47.1	1996	33.1	1995	6.0	1997	9.0
Ecuador	1998	34.8	1998	37.2	1994	0.53	1995	58.1	1997	9.3	1996	113	1995	53.2	1996	26.6	1995	6.2	1997	9.0
El Salvador	1998	36.2	1998	50.1	1995	0.50	1995	60.8	1996	7.5	1997	97.3	1995	32.3	1996	16.7	1995	4.1	1997	22.9
Guatemala	1998	44.2	1998	54.7	1989	0.59	1995	63.9	1996	4.9	1997	88.1	1996	24.8	1996	8.1	1995	3.2	1997	33.4
Honduras	1998	42.6	1998	50.2	1989	0.59	1994	56.0	1997	6.4	1995	110	1995	32.1	1996	11.2	1995	4.3	1997	28.4
México	1998	34.1	1998	25.1	1992	0.57	1995	61.0	1998	4.1	1996	114	1995	61.2	1996	16.1	1995	5.3	1997	10.0
Nicaragua	1998	43.6	1998	30.7	---	---	1995	67.2	1997	13.9	1997	102	1995	46.6	1996	12.6	1995	3.8	1997	36.6
Panamá	1998	32.2	1998	43.6	1989	0.57	1995	60.4	1997	15.8	1995	106	1995	67.7	1996	31.5	1995	6.7	1997	8.9
Paraguay	1998	40.5	1998	46.5	1995	0.52	1995	64.5	1996	8.2	1997	111	1996	43.5	1996	14.4	1995	5.1	1997	11.3
Perú	1998	34.4	1998	27.7	1990	0.44	1995	57.5	1998	7.7	1995	123	1997	72.5	1996	31.2	1995	6.4	1997	7.5
Uruguay	1998	24.9	1998	14.4	1989	0.42	1995	59.3	1997	11.9	1998	109	1995	81.7	1996	29.4	1995	7.0	1997	2.6
Venezuela	1998	35.0	1998	5.2	1989	0.44	1995	60.2	1998	11.0	1996	91.3	1996	39.5	1996	25.4	1995	5.5	1997	8.0

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, "Statistics and quantitative analysis database", actualización 1999. Cotejado y actualizado con OEI, *Sistemas educativos nacionales*, 1999

cesos de cambio educativo en la región? Observamos una relación definitivamente compleja. Por una parte, los modelos de política económica que, en general, han sido adoptados en la región implican la contención del gasto social y el retiro progresivo del Estado en áreas clave de producción y servicios, entre ellos la educación pública. Frente a ello, las transiciones democráticas abren expectativas políticas y sociales que presionan para lograr un mayor acceso y mejor calidad de la educación en sus distintas modalidades y niveles. En el discurso político, la atención educativa aparece entonces como una prioridad mayor de los gobiernos, pero esta prioridad es matizada, prácticamente en todos los casos, por fondos siempre in-

suficientes para satisfacer las necesidades educativas. El reto que se perfila es entonces un desafío de balance entre posturas y posibilidades.

- Segundo: ¿Hasta qué punto la transición democrática y las estrategias de desarrollo regionales se han reflejado en cambios objetivos dentro de la distribución de recursos para la educación y dentro de la distribución social de la oferta educativa? De nueva cuenta, la respuesta no es simple: Por una parte, es indudable que el crecimiento de los niveles de oferta, y consiguientemente de cobertura, ha mejorado en todos los países de la región y algunas estrategias de focalización y compensación comienzan a tener resultados positivos en el sentido de brindar oportunidades

de educación a grupos económicos vulnerables. Por otra parte, sin embargo, persisten pautas de desigualdad de acceso a medida que se observa la composición social de la matrícula escolar en los niveles de educación post-básicos. Como, por último, la expansión de los niveles de cobertura no ha corrido en forma paralela a la generación de empleos en el sector privado y en el sector gubernamental, la “credencialización” de la oferta de trabajo en el sector formal actúa en contra de las expectativas del Estado de mejorar los niveles de bienestar social mediante políticas de expansión educativa.

- Tercero: ¿En qué medida las estrategias de equidad de acceso a la educación han producido los resultados que expresaría una efectiva democratización de las oportunidades sociales? Como en el caso anterior, la ampliación de los niveles de cobertura y la puesta en marcha de políticas de compensación y focalización muestran resultados positivos aunque aún discretos, lo que significa que, en efecto, algunos grupos sociales y desde luego algunos indivi-

duos comienzan a ver satisfechos los requerimientos mínimos de educación que se demandan. Esto no quiere decir, sin embargo, que la provisión educativa esté revirtiendo desigualdades sociales en el plano de la estructura de estratificación, ni tampoco que esté resuelta la promesa política en el sentido de democratizar las oportunidades de acceso al sistema educativo.

- Cuarto: ¿Existe en efecto una dinámica regional en materia educativa, producto de la convergencia de políticas y enfoques, o bien se perfila una diversidad de pautas de acción sobre la problemática educativa latinoamericana? Ambas posibilidades parecen ser el caso en la región. La adopción o adaptación de enfoques de política educativa definidos en instancias multilaterales (Banco Mundial, UNESCO) está presente con diferentes niveles de extensión y profundidad en la mayor parte de los países de la región. Pero también es claro que se mantiene una auténtica heterogeneidad de respuestas frente a los problemas y retos educativos de la región.

NOTA

1. Las diez estrategias surgidas del Consenso de Washington son, en resumen: disciplina fiscal, prioridad en el gasto público para educación y salud, reforma fiscal, tasas de interés positivas generadas en el mercado, tipos de cambio competitivos, una política comercial liberal, apertura a las inversiones directas extranjeras, privatización, desregulación, defensa de la propiedad privada (véase. Benecke, 2000)

REFERENCIAS

- ACOSTA, A. (1998), “Cambio institucional y complejidad emergente de la educación superior en América Latina”, en *Perfiles Latinoamericanos*, año 7, núm. 12, junio, pp. 109-140.
- Banco Mundial (1998), “Latin America and the Caribbean. Education and technology at the crossroads. A discussion paper”, Washington D.C., The World Bank.
- Banco Mundial (1999), *Educational change in Latin America and the Caribbean*, Washington D.C., The World Bank.
- BEHRMAN, J. R., N. Birdsall y M. Székely (1998), “Intergenerational schooling mobility and macro conditions and schooling policies in Latin America”, Washington D.C., Inter-American Development Bank, Working Paper 386.
- BEHRMAN, J. R., S. Duryea y M. Székely (1999), “Schooling investments and aggregate conditions: A household survey-based approach for Latin America and the Caribbean”, Washington D.C., Inter-American Development Bank, Working Paper 407.
- BECK, U. (1998), *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós.
- BENECKE, D. W. (2000), “Las reformas económicas de la segunda generación en América Latina”, en *Contribuciones*, año XVII, núm. 4 (68), octubre-diciembre, pp. 21-47.
- CASTRO, J. (2000), “Crisis y gobernabilidad: perspectivas para

- las reformas de segunda generación”, en *Contribuciones*, año XVII, núm. 4 (68), octubre-diciembre, pp. 7-20.
- CAVAROZZI, M. (1995), “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, en: J. L. Reyna (comp.), *América Latina a fines de siglo*, México, FCE y CONACULTA, pp. 460-485.
- (1993), “El sentido de la democracia en América Latina contemporánea”, *Perfiles Latinoamericanos*, año 2, núm. 2, junio, pp. 165-182.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1999a), “América Latina y las crisis”, en Memoria del taller: América Latina: ¿en el umbral de una nueva crisis?, Santiago de Chile, CEPAL.
- (1999b), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 1999*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2000a), *Panorama social de América Latina 1999-2000*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2000b), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, CEPAL.
- COHEN, G. (1995), *Self-ownership, freedom, and equality*, Cambridge, Cambridge University Press.
- COHEN, E. (1997), *Educación, eficiencia y equidad: una difícil convivencia*, Buenos Aires, CEPAL/OEA y Ediciones Sur.
- COMINETTI, R. y G. Ruiz (1997), “Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995”, Washington D.C., The World Bank, LCSHD Paper Series 12.
- CORREA, E. (2000), “El ciclo de auge y crisis financieras: hacia una nueva regulación en materia monetaria y financiera”, en M. Kaplan e I. Manrique (coords.), *Regulación de flujos financieros internacionales*, México, UNAM, pp. 257-296.
- COX, G. (2000), “Reactive assemblies and proactive presidents: A typology of Latin American presidents and legislatures”, en D. Valadés y J. M. Serna (coords.), *El gobierno en América Latina. ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM, pp. 139-165.
- DAHAN, M. y A. Gaviria (1999), “Sibling correlations and social mobility in Latin America”, Washington D.C., Inter-American Development Bank, Working Paper 395.
- DAHL, R. A. (1992), *La democracia y sus críticos*, Buenos Aires, Paidós.
- GAJARDO, M. (1999), “Reformas educativas en América Latina. Balance de una década”, Santiago de Chile, PREAL, Serie Documentos, 15.
- GARRETÓN, M. A. (2000), *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*, Rosario, Argentina, Homo Sapiens Ediciones.
- GUERRA CANTÚ, V. (2000), “Desigualdad, crecimiento económico y regímenes latinoamericanos, 1970-1995”, en *Este País*, núm. 114, pp. 2-8.
- GIDDENS, A. (2000), *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid, Taurus.
- HUNTINGTON, S. P., (1994), *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós.
- International Institute for Management Development (2000), *The world competitiveness yearbook 2000*, Lausana, Suiza, IMD.
- JOHNSTONE, D.B., Shroff-Mehta, P. (2001). “Higher education finance and accessibility: An international comparative examination of tuition and finance assistance policies”, en Heather Eggins, (ed.), *Higher education reform*, Londres, Society for Research into Higher Education.
- KAPLAN, M. (2000), “Estado y globalización. Regulación de flujos financieros”, en M. Kaplan e I. Manrique (coords.), *Regulación de flujos financieros internacionales*, México, UNAM, pp. 33-75.
- LECHNER, N. (1995), “La reforma del Estado y el problema de la conducción política”, en *Perfiles Latinoamericanos*, año 4, núm. 7, diciembre, pp. 149-178.
- LIPHART, A. (1984), *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, New Haven, Yale University Press.
- LORENT, V. (coordinador), (2000), “La educación obligatoria en Iberoamérica”, *Cuadernos de la OEI* (Serie Educación Comparada), núm. 6, Madrid, OEI.
- LÓPEZ, R., V. Thomas y Y. Wang (1998), “Addressing the education puzzle”, Washington D. C., The World Bank, Policy Research Working Paper: WP/S2031.
- LUHMANN, N. y R. De Georgi (1993), *Teoría de la sociedad*, México, U. de G., UIA e ITESO.
- LYNN KARL, T. (1995), “Dilemas de la democratización en América Latina”, en J. L. Reyna (comp.), *América Latina a fines de siglo*, México, FCE y CONACULTA, pp. 432-459.
- MCMAHON, W. W. (1997), “Recent advances in measuring the social and individual benefits of education”, en *International Journal of Educational Research*, vol. 27, núm. 7 (especial).
- (1999), *Education and development. Measuring the social benefits*, Nueva York, Oxford University Press.
- PEREYRA, L. (1998), “Financiación del sistema educativo”, en *Cuadernos de la OEI* (Serie Educación Comparada), núm. 1, pp. 9-36.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2000), *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, París, UNDP.
- PUELLES Benítez, M. (1993), “Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 3, septiembre-diciembre.
- RAMA, G. W. (1995), “La educación y los cambios en la estructura social de América Latina”, en J. L. Reyna (comp.), *América Latina a fines de siglo*, México, FCE y CONACULTA, pp. 242-275.
- REPETTO, F. (1998), “Notas para el análisis de las políticas sociales. Una propuesta desde el institucionalismo”, en *Perfiles Latinoamericanos*, año 7, núm. 12, junio, pp. 53-85.
- RIVADENEIRA, L. (2000), *América Latina y el Caribe: crecimiento económico sostenido, población y desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL.
- ROBERTSON, R. (1992), *Globalization. Social theory and global culture*, Londres, Sage.
- RODRÍGUEZ Gómez, R. (2001), “La universidad latinoamericana y el siglo XXI. Algunos retos estructurales”, en C. A. Torres (org.), *Paulo Freire e a agenda da educação latino-americana no século XXI*, Buenos Aires, Clacso, pp. 53-80.

- (1999), “La universidad latinoamericana en la encrucijada del siglo XXI”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 21, pp. 55-78.
- SARTORI, G. (1988), *Teoría de la democracia* (2 vols.), Madrid, Alianza Editorial.
- SEN, A. (1988). “The concept of development”, en H. Cherney y T.N. Srinivasan (eds.), *Handbook of development economics*, Amsterdam, North Holland.
- SENÉN González, S. (1994), “La descentralización educativa y el orden político. Países unitarios y federales”, UNESCO/Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), Proyecto Principal de Educación, Boletín 33,
www.unesco.cl/pdf/actyeven/ppe/boletin/artesp/33-8.pdf.
- TEDESCO, J. C. (1995), *El nuevo pacto educativo: Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*, Madrid, Anaya.
- TORRE, J. C. (1997), “El lanzamiento político de las reformas estructurales en América Latina”, en *Política y gobierno*, vol. IV, núm. 2, pp. 471-498, México.
- TORRES, R. M. (2000), *Una década de Educación para Todos. La tarea pendiente*, Madrid, Editora Popular.
- TOURAINÉ, A. (1995), *¿Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- UNESCO (1997), *Statistical Yearbook 1996*, París, UNESCO.
- (2000), *World Education Report 2000*, París, UNESCO.
- UNESCO/Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) (2000), *Evaluación de Educación para Todos en el año 2000. Informe Subregional de América Latina*, Santiago de Chile, UNESCO.