



Enero, 2009

UNA NUEVA META PARA LA EDUCACIÓN LATINOAMERICANA EN EL BICENTENARIO¹

Juan Eduardo García-Huidobro

La educación latinoamericana cumplió una primera y ambiciosa meta ligada a la escolarización; le corresponde ahora plantearse otra meta, de una pretensión equivalente, en relación a la igualdad².

En un primer punto se recordará el surgimiento de la educación obligatoria en América Latina, al momento del primer Centenario, y la importancia ético-política que ha tenido esta orientación para el desarrollo de la educación en la Región. Enseguida se bosquejará el desarrollo de la educación en América Latina, con su importante alcance cuantitativo y con sus límites en desigualdad y segregación. Por último, se presentará las exigencias que emergen en el campo de la educación de cara al Bicentenario.

I. EL PRIMER CENTENARIO

La idea de la educación del pueblo como componente y base del nuevo Estado, formó parte del ideario y del discurso independentista. Ya en 1821, la Constitución de Angostura afirma que el maestro debe ser escogido *"entre los hombres más virtuosos y sabios. Este empleo será el más considerado y los que lo ejerzan serán honrados, respetados y amados como los primeros y más preciosos ciudadanos de la República"*. Por eso, no obstante las urgencias de la guerra, militares como Rivadavia, O'Higgins, San Martín y Bolívar, impulsaron el sistema de enseñanza mutua o escuela lancasteriana (Gómez Buendía, 1998:126). Simón Bolívar expresa en su breviario educativo escrito en 1825: *"Las naciones marchan hacia el término de su grandeza, con el mismo paso con que encaminan la educación"* (Citado en Braslavsky, 1982). Por su parte, el pensador mexicano José María Luís Mora señala sin ambages, en 1836: *"El elemento más necesario para la prosperidad de un pueblo es el buen uso y ejercicio de su razón, que no se logra sino por la educación de las masas"*³.

Sin embargo estas fuertes convicciones no tuvieron consecuencias prácticas: estaban las ideas, faltaban los recursos y había otros afanes. Hubo que esperar hasta el fin del siglo XIX y comienzos del XX para ver constituirse estas declaraciones en leyes en las que los

¹ Citar como: GARCIA-HUIDOBRO, Juan Eduardo (2009) "Una nueva meta para la educación latinoamericana en el Bicentenario". En: MARCHESI, A., TEDESCO, J.C. y COLL, C. (Coord.), *Calidad, equidad y reformas en el enseñanza*. OEI- Santillana, Madrid, pp. 19-34.

² El concepto de "meta" utilizado en este texto es equivalente a "fin al que se dirigen las acciones" (RAE). Es por tanto similar a objetivo, propósito. Se entiende que la meta, en política educativa, marca una intención que guía (o debe guiar) hacia la finalidad que se pretende conseguir.

³ En *México y sus revoluciones* (1836). Citado por Weinberg (1984)

Estados se autoimpusieron la obligación de dar educación a todos y hasta finales del siglo XX y comienzos del XXI para constatar que estas leyes han dado lugar a realidades.

¿Por qué esta distancia entre los dichos y los hechos? Siguiendo a Ossenbach (1993), es posible explicarla teniendo en cuenta que el movimiento independentista asume en Iberoamérica las concepciones del Estado liberal europeo (de fines del XVIII) el cual “se concibió en principio como una unidad indivisible integrada por una suma de individualidades de carácter homogéneo e igualitario” y dio a la educación una función de integración de los distintos grupos sociales, la creación de la identidad nacional y la legitimación del poder del Estado. Pero en América Latina las cosas pasan de un modo distinto. El Estado ostenta un enorme protagonismo en la tarea de conformar a las nuevas naciones carentes de cohesión nacional y de generar una economía articulada y, en esto, su acción posee una clara analogía con el Estado liberal europeo. Sin embargo en América Latina el Estado no fue burgués sino oligárquico; es decir, corresponde a una forma de organización en la cual la sociedad política está constituida sólo por la clase dominante. Esta clase posee orígenes coloniales, controla los factores productivos –en la mayoría de los países de tipo agrícola- y utiliza el poder político para aumentar su dominio sobre las restantes capas sociales y, en muchos casos, se opone a la educación del pueblo⁴.

Es sólo al fin del siglo XIX, después del largo período de inestabilidad que siguió a la Independencia, que el Estado oligárquico emprende medidas sociales modernizadoras, entre las que se cuenta el desarrollo y fomento de los sistemas de instrucción pública nacionales⁵. En este momento crece la demanda mundial por materias primas de origen latinoamericano, aumenta la inversión, mejora el transporte, se eleva el ingreso fiscal y el Estado fortalece su capacidad militar y administrativa. Los núcleos urbanos habían crecido como consecuencia de los servicios que requerían el comercio exterior y la burocracia estatal, lo que dio lugar a la ampliación de capas medias que vinieron a engrosar a los grupos profesionales liberales, al clero secular y a los grados medios del ejército. En estas condiciones, el Estado por fin estuvo listo para ejecutar proyectos educativos de envergadura. Infortunadamente, sin embargo, ya para entonces se había aquietado el fervor nacionalista y democratizante que inspirara el proyecto educativo en los albores de la República. “Y ésta, exagerando un poco, fue la paradoja de la educación republicana: ideas sin recursos al comienzo, recursos sin tareas al final” (Gómez Buendía, 1998, p. 126). Estos proyectos beneficiaron principalmente a empleados asalariados que, al tener reconocido el derecho de ciudadanía⁶, se sintieron parte integrante del sistema oligárquico, se identificaron con su modelo cultural y a través de la educación asumieron igualmente el sistema de valores imperante. Como lo consigna Ossenbach (1993) “fue ciertamente esta clase social la principal beneficiaria de la expansión de los sistemas públicos de enseñanza, y la educación se convirtió en un factor que le permitió ampliar sus bases, a la vez que crear un talante más racional y abierto y una mentalidad secularizada entre sus miembros.”

Hubo posiciones discrepantes en torno a la educación primaria universal y obligatoria. En general, las clases altas u ‘oligarquías’ del período republicano desconfiaron de la escuela

⁴ De muestra un botón: José Larraín Gandarillas obispo católico (1822-1897) preguntaba: “¿Qué gana el país con que los hijos de campesinos y los artesanos abandonen la condición en que los ha colocado la Providencia, para convertirlos las más veces en odiosos pedantes que aborrecen su honesto trabajo?” Citado desde Osés, D. (s/f).

⁵ Obviamente que este desarrollo, tuvo muchas diferencias según las características del desarrollo de cada país. Por ejemplo, Germán W Rama (1984) propone distinguir cinco patrones en el desarrollo nacional de los sistemas educativos de América Latina.

⁶ La calidad de “alfabeto” daba derecho a voto.

universal y dificultaron la alfabetización masiva. Movidos por el temor a la participación política de los sectores populares, se negaban a educar las mayorías y al mismo tiempo restringían el voto a los ciudadanos educados (en Chile y Brasil los analfabetas estuvieron excluidos de las urnas hasta 1973). Más aún, liberales y conservadores coincidían en su desinterés por llevar educación a los campesinos, que para entonces constituían el grueso de la población latinoamericana: los liberales por su raíz urbana y los conservadores por estar comprometidos con las haciendas, servidas por indígenas y peones que no tenían "necesidad" de leer para trabajar (Gómez Buendía, 1998).

La discusión fue encendida. Por ejemplo, en Chile una parte de los católicos no aceptaba la "obligatoriedad". La escuela debía ser concebida como un *"mero auxiliar de la familia"* ya que cuando *"el Estado se entromete en el santuario de la familia, sale de la esfera que como autoridad le corresponde, ejerce una acción del todo tiránica y pone el primer peldaño para llegar al socialismo"*. Esta preocupación se fundaba en el prejuicio respecto a la educación que daba el estado, caracterizada por *"falta de moralidad y por falta de religiosidad"* (Revista de la asociación de Escuelas Santo Tomás, 1912, citado por Egaña, 1995, p.77). Los políticos conservadores argüían en forma parecida, por ejemplo, un senador de apellido Blanco expresaba claramente este temor: *"Tras esa lei que sus sostenedores llaman de libertad, veo yo la persecución: tras la instrucción obligatoria diviso la enseñanza laica; i con la enseñanza laica veo al pueblo sin relijión i sin freno i esta perspectiva es lo que me aterra"* En el lado opuesto, organizaciones como el Congreso Social Obrero (1901), también expresó su opinión y pidió al Presidente de la República el pronto despacho de la ley: *"La armonía i concordia social no pueden restablecerse sino con el advenimiento de la democracia ya que el gobierno del pueblo i por el pueblo no será jamás realidad en la vida nacional si no se proporciona a todos los llamados a ejercer los derechos i a cumplir las obligaciones del ciudadano, la preparación indispensable por medio de la educación universal del pueblo"*. Políticos progresistas, como el senador radical MacIver defendió la relación entre la educación del pueblo y la democracia: *"Una república democrática i representativa cuyos ciudadanos viven en la más crasa ignorancia, es sencillamente una ficción i un peligro para el desarrollo i progreso de la comunidad"*⁷.

Finalmente, al termino del siglo XIX – en algunos países- y a comienzos del siglo XX –en otros- se producen acuerdos nacionales, de gran contenido ético-político en torno a la educación primaria universal y obligatoria . Se acepta, por fin, que todos, también los pobres, poseen derecho a aprender. Fueron pactos que no se tradujeron inmediatamente en acciones prácticas. Más aún las coaliciones gobernantes con hegemonía oligárquica, buscaron alternativas político-educativas para mantener diversos tipos de enseñanza, ya sea mediante la instalación de una enseñanza pública y otra privada, ya fraccionando la educación pública en unas modalidades que preparaban para continuar educación y en otras que finalizaban en la escuela primaria o conducían a alguna salida laboral (Braslavsky, 1982). Pese a todo hay un logro claro: desde las leyes de educación obligatoria, comenzó a ser habitual considerar la igualdad de acceso como uno de los principios que deben guiar al servicio educativo y ha sido esta convicción y esta meta, la que marcó la evolución de los sistemas escolares de Iberoamérica durante todo el siglo XX.

⁷ Las dos citas anteriores están tomadas de Egaña (1995).

II. LA EXPANSIÓN DE LA COBERTURA: EL LOGRO DEL SIGLO XX

Esta meta debió, como toda acción política, hacerse realidad en pugna con intereses de clases y con otros fines que por momentos se apreciaron más urgentes. Así, como se señaló, en la primera mitad del siglo, pese a la escasez y la pobreza de las escuelas primarias el gasto se dirigió de modo preponderante a la educación secundaria y superior de algunos grupos urbanos de clase media y alta⁸. Ante esta realidad reaccionaron algunos gobiernos de sello más popular (como Cárdenas en México; Aguirre Cerda en Chile y Perón en Argentina) los que fortalecieron la acción estatal para mejorar la red que provee educación primaria común e implementaron medidas sociales a través de las escuelas: atención médica, alimentación. El resultado fue la aceleración de la expansión de la matrícula de enseñanza primaria en varios países de la región. De este modo, a partir de la década de los '50, la escuela primaria hispanoamericana empieza a definirse como "escuela de masas", aunque permanecen excluidos los sectores rurales y los grupos étnicos. (Braslavsky, 1982). Con todo, la expansión fuerte de los sistemas educativos es posterior y, bien entrado el siglo XX, todavía la gran mayoría de los latinoamericanos seguía excluida del acceso a la cultura letrada⁹. La expansión de la escolarización se intensifica en la década de los 60 por una mayor vinculación de la educación con la economía, a través del modelo de desarrollo que postulaba la sustitución de importaciones mediante el fomento de la industria nacional y ha seguido creciendo hasta hoy con ritmos variados según los países.

En este contexto interesa subrayar la gran amplitud que ha tenido en la región la expansión del servicio educativo y evidenciar que, pese a este gran aumento de la cobertura educativa que últimamente ha incluido a vastos sectores pobres, se ha dado manteniendo la desigualdad¹⁰.

III. CHILE, LA EDUCACIÓN EN 'GHETTOS'

Esta meta debió, como toda acción política, hacerse realidad en pugna con intereses de clases y con otros fines que por momentos se apreciaron más urgentes. Así, como se señaló, en la primera mitad del siglo, pese a la escasez y la pobreza de las escuelas primarias el gasto se dirigió de modo preponderante a la educación secundaria y superior de algunos grupos urbanos de clase media y alta¹¹. Ante esta realidad reaccionaron

⁸ Dos hechos confluyeron a esto. (i) Las clases medias mostraron en América Latina un interés temprano por la educación y se movilizaron tras ella. (ii) El mercado laboral necesitaba personal capacitado más en vinculación con la comercialización de la producción que en la producción misma (preponderantemente agrícola y extractiva y poco exigente en cultura letrada).

⁹ Hacia 1950, casi la mitad de los adultos no sabía cómo comunicarse por escrito; muy pocos jóvenes asistían a la escuela secundaria, y las universidades ofrecían cupos para apenas 2 o 3% de la población en edad elegible. (Gómez Buendía, 1998, pp.131-2).

¹⁰ Para una detallada revisión de este proceso ver SITEAL 2006.

¹¹ Dos hechos confluyeron a esto. (i) Las clases medias mostraron en América Latina un interés temprano por la educación y se movilizaron tras ella. (ii) El mercado laboral necesitaba personal capacitado más en vinculación con la comercialización de la producción que en la producción misma (preponderantemente agrícola y extractiva y poco exigente en cultura letrada).

algunos gobiernos de sello más popular (como Cárdenas en México; Aguirre Cerda en Chile y Perón en Argentina) los que fortalecieron la acción estatal para mejorar la red que provee educación primaria común e implementaron medidas sociales a través de las escuelas: atención médica, alimentación. El resultado fue la aceleración de la expansión de la matrícula de enseñanza primaria en varios países de la región. De este modo, a partir de la década de los '50, la escuela primaria hispanoamericana empieza a definirse como “escuela de masas”, aunque permanecen excluidos los sectores rurales y los grupos étnicos. (Braslavsky, 1982). Con todo, la expansión fuerte de los sistemas educativos es posterior y, bien entrado el siglo XX, todavía la gran mayoría de los latinoamericanos seguía excluida del acceso a la cultura letrada¹². La expansión de la escolarización se intensifica en la década de los 60 por una mayor vinculación de la educación con la economía, a través del modelo de desarrollo que postulaba la sustitución de importaciones mediante el fomento de la industria nacional y ha seguido creciendo hasta hoy con ritmos variados según los países.

En este contexto interesa subrayar la gran amplitud que ha tenido en la región la expansión del servicio educativo y evidenciar que, pese a este gran aumento de la cobertura educativa que últimamente ha incluido a vastos sectores pobres, se ha dado manteniendo la desigualdad¹³.

a. Expansión y desigualdad del servicio educativo.

América Latina y El Caribe son la clase media mundial en materia de educación. El Cuadro 1 permite ubicar comparativamente a la región, en función de un conjunto de cifras de cobertura educativa, con relación al resto de las zonas del mundo. Ella está por sobre los promedios mundiales y más cerca de los países desarrollados que de los países en desarrollo. Más aún las tasas netas de educación primaria son semejantes a las del grupo de los países desarrollados y las de alfabetización de los jóvenes (15 a 24 años) se les acercan.

Cuadro 1: Parámetros educativos comparados.

	TBE preescolar	TNE primaria	Tasa alfabetización adultos (15 +)	Tasa alfabetización jóvenes (15-24)	Expectativas escolarización (años)	Tasa sobrevivencia 5° grado	Niños fuera escuela (N°)
Mundo	48,6	84,0	81,7	87,6	10,3		103.466.000
Países desarrollados	81,9	95,6	99,6	99,7	15,9	(98,0)	1.418.600
Países en desarrollo	35	82,5	76,4	85,2	9,5	83,3	99.056.700
América Latina y Caribe	67,3	95,7	89,2	95,5	13,0	88,5	2.468.400

¹² Hacia 1950, casi la mitad de los adultos no sabía cómo comunicarse por escrito; muy pocos jóvenes asistían a la escuela secundaria, y las universidades ofrecían cupos para apenas 2 o 3% de la población en edad elegible. (Gómez Buendía, 1998, pp.131-2).

¹³ Para una detallada revisión de este proceso ver SITEAL 2006.

Fuente: EFA Global Monitoring Report 2005

El logro de estos niveles es reciente. Según datos de la UNESCO entre 1970 y 1997, la educación primaria en América Latina y El Caribe se había duplicado (pasó de 45.000.000 a 85.000.000 de matriculados), la secundaria se había triplicado (pasó de 10.000.000 a 29.000.000) y la superior casi sextuplicado (saltó de 1.600.000 a 9.400.000)¹⁴. En términos de cobertura esto implicaba que, ya hace diez años, la cobertura de educación básica estaba prácticamente lograda y que el avance para la década de los 90 prometía ser alto para secundaria y superior (Ver Cuadro 2). Para dar una imagen de síntesis es posible decir que menos del 20% de los abuelos de los jóvenes latinoamericanos de entre 18 y 25 años de edad terminaron la escuela secundaria, que el 40% de sus padres y las madres lo hizo y que el 60% de ellos finalizó secundaria.

Cuadro 2: Tasas brutas de escolarización por nivel de enseñanza (%)
América Latina y El Caribe

Año	Primaria	Secundaria	Superior
1970	105.9	27.0	6.3
1980	104.1	44.4	13.7
1990	105.0	50.9	16.8
1997	113.6	62.2	19.4

Fuente: UNESCO

[http://www.uis.unesco.org/en/stats/statistics/yearbook/tables/Table_II_S_5_Region\(GER\).html](http://www.uis.unesco.org/en/stats/statistics/yearbook/tables/Table_II_S_5_Region(GER).html)

Datos recientes elaborados por CEPAL¹⁵, muestran que este avance educativo ha continuado en los últimos años. Entre los niños y jóvenes en edad de cursar la baja secundaria (12-14 años), la asistencia escolar se elevó entre 1990 y el 2005 del 84% al 94% y en la población de entre 15 y 18 años el aumento fue de más de 15 puntos porcentuales llegando al 76%. Este crecimiento fue de siete puntos entre los jóvenes en edad de cursar el nivel terciario (del 28% al 35%). El punto de mayor rezago está en el nivel preescolar donde el crecimiento ha sido moderado, a pesar de su reconocida importancia para estimular el proceso de aprendizaje durante el resto de la vida.

Sin embargo, el adelanto ha sido desigual y ha estado muy determinado por los niveles socioeconómicos y culturales de las familias de los alumnos (NSE). SITEAL 2007 presenta un panorama completo de estas diferencias, por niveles educativos y según inserción laboral de las familias (Cuadro 3).

¹⁴ En el caso de la educación superior es de notar el aumento de la presencia femenina que se multiplica casi ocho veces.

¹⁵ Datos tomados del Panorama Social de la CEPAL(2007)

Cuadro 3: Tasas de escolarización por grupo de edad según inserción laboral del hogar.

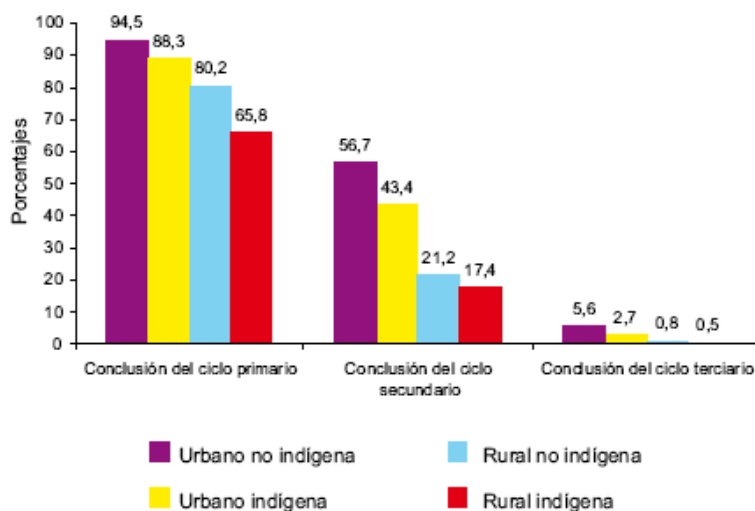
América Latina (15 países), 2005

Grupos de edad	Inserción laboral del hogar						TOTAL
	Sector formal alto	Sector formal medio	Sector formal bajo	Sector informal estable	Sector informal marginal	Área rural	
5 años	87,2	82,6	79,2	79,8	67,1	58,7	74,5
6 a 11 años	97,8	96,6	94,7	94,9	91,6	89,5	93,8
12 a 14 años	96,6	94,3	92,0	92,1	88,7	82,9	90,2
15 a 18 años	82,5	71,9	69,0	66,2	63,3	50,2	65,6
Total	92,3	88,3	85,8	85,0	81,2	75,8	83,9

Fuente: SITEAL (2007)

Se observa que mientras más subimos en edad y nivel educativo, más pesa el NSE del hogar. Además la situación de ruralidad es muy determinante sobre todo para los jóvenes de 15 a 18 años. Si a la ruralidad se le añade la condición indígena esta discriminación se extrema, como se observa en el Gráfico 1 tomado de CEPAL (2007).

Gráfico 1: América Latina (16 países): Logro educativo según área de residencia y pertenencia étnica. Alrededor del 2005.
(En porcentajes y tasas)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Lo que se observa en cobertura se intensifica al considerar los resultados de aprendizaje. No sólo hay proporcionalmente menos pobres que ricos en las escuelas de la región; también los resultados escolares siguen el origen de clase. El proceso escolar al que se integran los más pobres no posee la calidad requerida para compensar las diferencias

socioculturales de sus hogares de origen: no sólo van menos años a la escuela, sino que aprenden en ella menos que quienes vienen de hogares más acomodados¹⁶.

b. Segmentación y segregación del servicio educativo.

Una temática emergente los últimos años, muy ligada al proceso de universalización de la escolaridad, es la creciente diferenciación entre la experiencia escolar a la que acceden las mayorías y aquella reservada a las élite. Los más ricos asisten a establecimientos mejor dotados¹⁷, en los que hay más recursos y en los que se encuentran 'separados' del resto de la sociedad.

La segregación escolar ha sido estudiada a través de la comparación entre educación pública y privada y mediante algunas mediciones que muestran la baja mixtura social de los alumnos en los establecimientos educativos de América Latina.

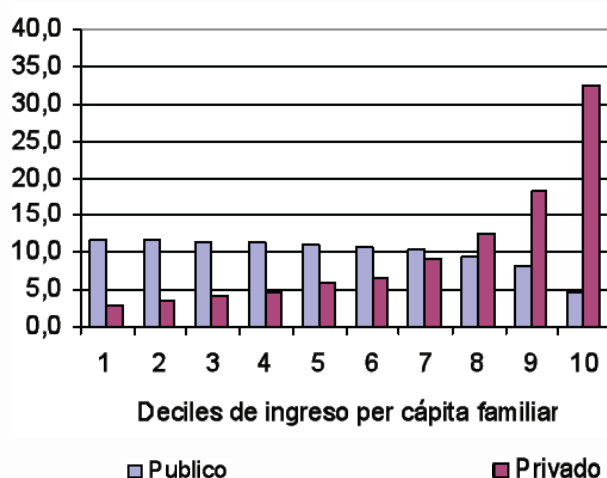
La educación privada corresponde a un 17,1% de la matrícula latinoamericana en primaria y a un 19,3% en secundaria (Pereyra, 2008). Hay situaciones polares: sobresale Chile con una matrícula privada que ya sobrepasa a la pública, lo que también se da en Guatemala en la educación secundaria (59,8%)¹⁸; en el extremo opuesto están México, Bolivia y Brasil que poseen las menores proporciones de educación privada. La composición social del alumnado de ambos subsistemas (Gráfico 2) muestran que, al menos en los extremos de la distribución, debería haber establecimientos muy homogéneos socialmente y por tanto fuertemente segregados, lo que se corrobora con el análisis de CEPAL utilizando datos de PISA (Gráfico 3).

Gráfico 2: Distribución de los estudiantes de educación secundaria por decil de ingresos según sector del establecimiento al que asisten. Áreas urbanas, América Latina, (11 países), 2006

¹⁶ En el Estudio PISA (2000/2001) la brecha entre el cuartil de peores resultados y el cuartil superior es en los países latinoamericanos más amplia que la brecha promedio de la OCDE (Ver, en Ravela, 2007). Pruebas de aprendizaje de estudiantes de segundo medio (15 años) en Chile muestran que los estudiantes de NSE alto logran 327 puntos en matemática y que los de NSE bajo logran sólo 218 (Simce, 2007).

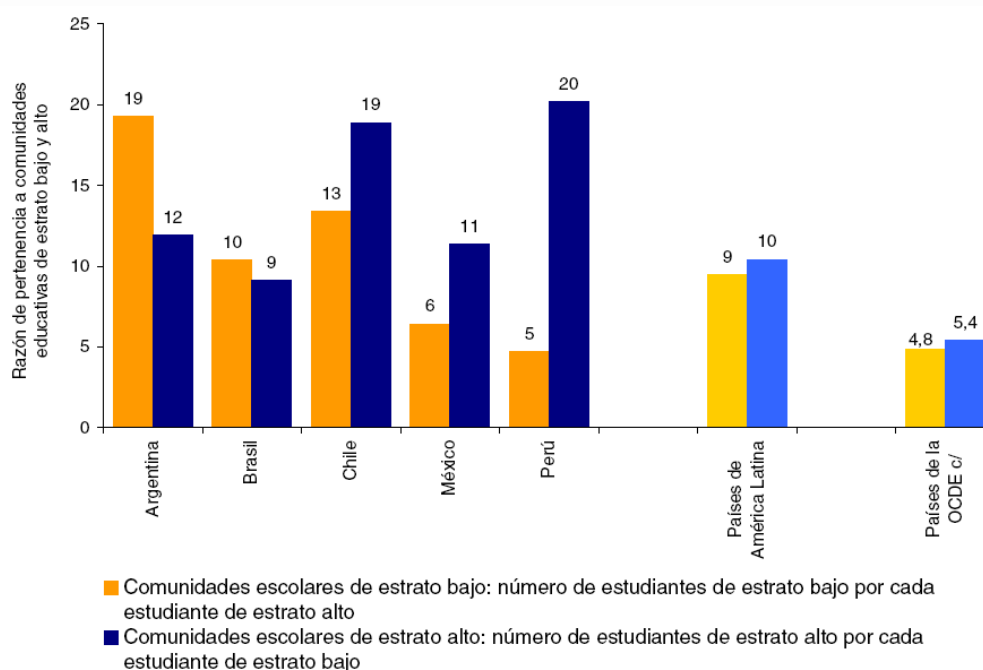
¹⁷ En los países de la OECD el 65% de los niños del cuartil más acomodado asiste a establecimientos bien dotados contra el 58% de los niños del cuartil menos acomodado (7 puntos de distancia); en América Latina el 59% de los más acomodados y el 32% de los menos (27 puntos de distancia) (CEPAL, 2007).

¹⁸ A su vez Chile y Guatemala son situaciones extremas desde otro punto de vista: en Chile la educación privada crece por apoyo del Estado, mientras que la alta matrícula de la educación secundaria privada en Guatemala se explica por la escasa iniciativa estatal en este nivel (Pereyra, 2008)



Fuente: SITEAL

Gráfico 3: América Latina (5 países) y OCDE (7 países): Conformación de las comunidades educativas según el nivel socio ocupacional de los padres.

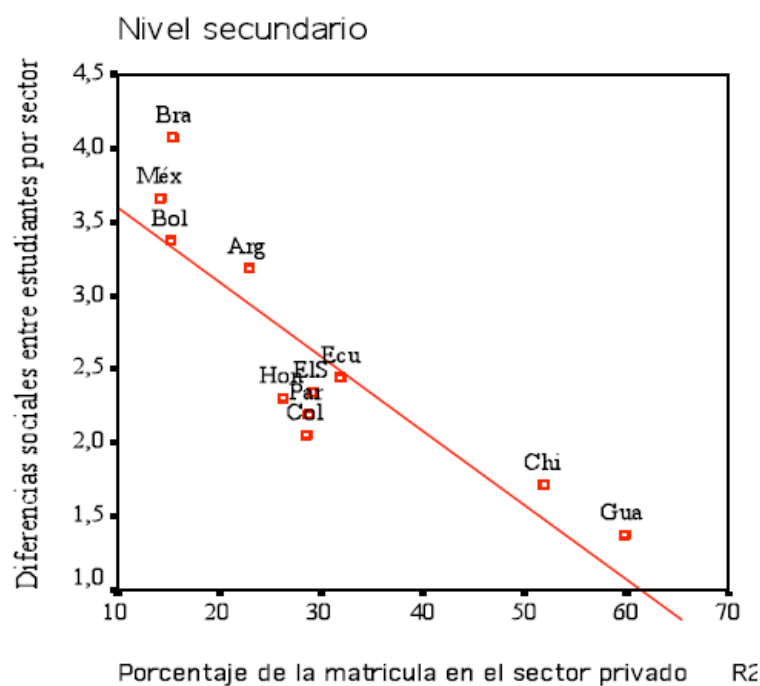


Fuente: CEPAL (2007), sobre la base de PISA.

Pereyra (2008) analiza la desigualdad en la distribución del ingreso entre los estudiantes en los establecimientos públicos y privados y concluye que, en general, los países con menor porcentaje de matrícula privada (Brasil, México, Bolivia) muestran mayores diferencias de NSE de los estudiantes por sector (Gráfico 4). En casos como el chileno la

segregación es muy alta, pero se daría también al interior de la educación privada¹⁹. En definitiva, lo que importa subrayar es que la escolaridad a la que están accediendo los niños y jóvenes latinoamericanos de los diferentes sectores sociales no es la misma: ni reciben un tratamiento educativo de similar calidad ni se encuentran en las mismas escuelas.

Gráfico 4: Relación entre la presencia del sector privado y las diferencias sociales entre los estudiantes por sector del establecimiento al que asisten. Áreas urbanas, América Latina (11 países), 2006

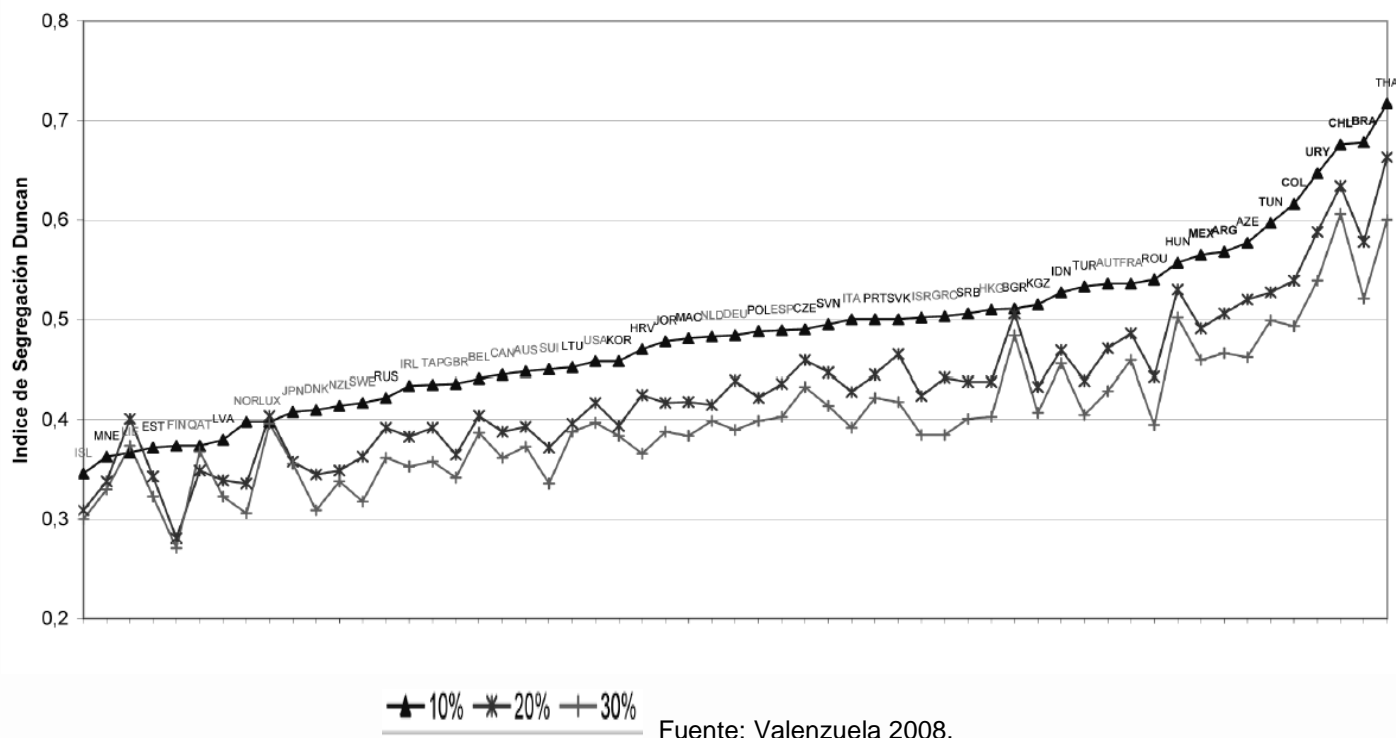


Fuente: SITEAL

Para comparar la situación de América Latina con el resto de los países, Valenzuela (2008) utiliza el Índice Sociocultural de los datos de PISA 2006, prueba aplicada a estudiantes de 15 años de 57 países (30 países miembros de la OECD y 27 países no miembros). Este indicador considera la educación de los padres y los bienes culturales y materiales de las familias de los estudiantes. A partir de esta información estimó la segregación socioeconómica de los estudiantes en cada país medida a través del Índice de Duncan para diferentes porcentajes de estudiantes de mayor y menor NSE. Los resultados (Gráfico 11) dan cuenta de que Brasil y Chile ocupan el segundo lugar de mayor segregación, luego de Tailandia, cuando se considera al 10% de estudiantes de mayor NSE y que Chile comparte el primer lugar con Tailandia cuando se considera al 30% de los estudiantes de mayor NSE. El resto de los países latinoamericanos sobre los que hay información (Uruguay, Colombia, Argentina y México) también aparecen entre los países de mayor segregación, con índices cercanos o superiores al 0,60.

¹⁹ En Chile hay pobres también en la educación privada, pero los alumnos pobres están concentrados en unas pocas escuelas. Elacqua (2007) indica que casi la mitad de los alumnos de los establecimientos particulares subvencionados no tienen ningún compañero de escasos recursos, mientras que en el sector público municipal esta situación es vivida sólo por un 3% de los estudiantes.

Gráfico 11 Ranking de países por segregación escolar PISA 2006 – Índice de Duncan.
Porcentaje de niños con mayor índice sociocultural de PISA.



¿Qué consecuencias posee la segregación escolar?

En primer lugar, es un gran impedimento para la educación cívica. La teoría democrática junto con pretender una colectividad política, constituida por ciudadanos iguales reconoce que la igualdad no es “natural”. Nacemos diferentes, con talentos disímiles y en familias desiguales en dinero, educación, etc. Crear una comunidad de iguales es una construcción histórica; la igualdad debe ser enseñada y aprendida. Por tanto, la educación democrática necesita un espacio educativo donde todos los ciudadanos se encuentren y se reconozcan como iguales, donde la democracia pueda ser experiencia educativa. Obviamente, este aprendizaje se complica enormemente si las escuelas se distribuyen a los estudiantes según su nivel socioeconómico y cultural o si la elite educa a sus hijos separados del resto de la sociedad y, por otra parte, se facilita si las escuelas son socialmente representativas de la sociedad por su nivel de mixtura social.

Adicionalmente la segregación social de las escuelas disminuye la capacidad de enseñanza-aprendizaje del sistema educativo, lo que constituye un factor de injusticia en el plano individual, porque desfavorece a los más vulnerables, y una pérdida social de talentos que es perjudicial para toda la sociedad. Existen antecedentes que indican que, al agrupar a los estudiantes según su NSE y sus características culturales, se inhibe el efecto “pares” según el cual los niños y jóvenes aprenden también a través de la comunicación entre ellos y no sólo por la enseñanza del maestro. Como lo ha mostrado PISA comparando países, las escuelas con más mezcla social son mucho más favorables para el aprendizaje de los pobres y, por tanto, es más fácil cumplir con las metas de la educación obligatoria. “El efecto principal sobre los logros educativos no proviene del

origen social individual de los estudiantes, sino de la agregación de estudiantes de similar origen social en una misma escuela. En otras palabras, un estudiante de origen social desfavorecido que asiste a una escuela con estudiantes de diversas situaciones sociales y culturales tiene más posibilidades de aprender” (Ravela, 2007, p.108). Sin políticas de integración social difícilmente se logrará mejorar la calidad de los aprendizajes de las mayorías.

La segregación impide que en toda clase de escuelas haya personas con “voz” en la sociedad. Todos aquellos que poseen poder, prestigio, saber profesional se concentran en algunas escuelas, normalmente privadas, y en las escuelas de las mayorías los padres carecen de influencia social suficiente para exigir buenas escuelas para sus hijos. Otra vez se liga segregación y desigualdad, con mala calidad de la educación.

III. LAS EXIGENCIAS DEL BICENTENARIO

Al comienzo de la vida independiente la debilidad de las naciones no permitió el desarrollo de la educación, sin embargo el Centenario coincidió con la promesa de la escuela obligatoria para todos. Esta meta dio sentido ético y orientó el largo caminar que llevó a que finalmente hoy, en los albores del Bicentenario, la mayoría de los niños, niñas y jóvenes, aún los pobres, van a la escuela. Pero, como se analizó, el aumento de las oportunidades educativas, se acompañó de gran desigualdad y de una creciente segregación educativa. Ahora, se pretende mostrar que esta confluencia de más oportunidades, pero disímiles en calidad -- según sean los niveles socioeconómicos y culturales de origen de los escolares -- es el piso para una demanda social importante por una educación más igualitaria, la que podría ser el comienzo de un nuevo pacto que ponga como meta de los próximos años y del Bicentenario la igualdad educativa.

Para ejemplificar esta realidad se puede evocar las movilizaciones estudiantiles chilenas de comienzos del 2006, ya que hacen visible, lo que está presente, pero todavía no tan manifiesto en muchos otros países (García-Huidobro, 2007).

Mayo y junio de 2006 fueron el marco temporal de una protesta de estudiantes secundarios de una amplitud tal que nunca se había visto en Chile. Se llegó a 250 establecimientos educacionales secundarios paralizados a los que se sumaron establecimientos de educación superior, estatales y privados. El paro fue masivo; la prensa habló de un millón de participantes; es la mayor movilización social de los últimos 18 años. El movimiento estudiantil tuvo un fuerte eco en la sociedad. Recibió el apoyo callado de muchos, la simpatía de los medios de comunicación y el soporte militante de las organizaciones de estudiantes de educación superior y del magisterio nacional²⁰. El contenido explícito de estas movilizaciones fue la demanda por una mejor educación pública para lograr la igualdad: *“Lo que queremos es que ricos y pobres o vulnerables tengan igualdad frente a la educación”* (Vocera del movimiento)²¹.

²⁰ Encuestas de opinión realizadas en ese momento mostraron una aprobación a las demandas de los estudiantes superior al 80%.

²¹ Los estudiantes señalan que *“La educación chilena está en crisis”*. Para ellos *“que esté en crisis significa que la desigualdad que existe en la educación chilena es abismante. Los alumnos de colegios municipales obtienen resultados muy inferiores que los de colegios privados”*. Lo que también fue explícito en los lienzos puestos en los liceos: *“Todo para ellos, nada para nosotros”*

Esto que se vivió en Chile es un asomo de una insatisfacción que recorre la región y que le da sustento a dos preguntas íntimamente ligadas: ¿Por qué se produce esta reprobación al sistema educativo que se ha construido con un esfuerzo de casi cien años? ¿Qué nueva meta se pone a los sistemas educativos de la región?

a. Nuevas exigencias al sistema educacional.

El fenómeno de reprobación al actual sistema educativo es la contracara de las nuevas esperanzas que se ponen en él y de las nuevas exigencias que se le hacen. Las exigencias de igualdad siempre son históricas. Llegado un momento una diferencia social o cultural se transforma en desigualdad. “La desigualdad es indisociable de la creencia colectiva en la legitimidad (*alto grado de deseabilidad colectiva*) de un objeto, un saber o una práctica” (Lahire, 2008, p.35). Para el caso específico de la educación “la paradoja reside en que las diferencias sociales respecto de los saberes escolares eran mucho más fuertes antes que después que estas diferencias se constituyeran en desigualdades” (Ib., p.48)²².

¿Qué cambios se están produciendo en América Latina que hacen que distancias y diferencias, hasta ahora toleradas, se estén convirtiendo en desigualdades insoportables?

El primer cambio es el mismo avance que ha tenido la escolarización en la región. Cuando la desigualdad educativa residía en el acceso a la escuela, las desigualdades en la calidad del servicio que recibían unos y otros no eran el centro de la atención. Más aún, durante los años en los que esta exclusión de las mayorías de la escuela se va superando, hay una percepción social positiva de la educación, sustentada en el hecho de que los hijos, por varias generaciones, lograron más escolaridad que sus padres. Ahora, cuando los niveles de escolarización de los distintos grupos sociales se aproximan, se hace más evidente que detrás del mismo nivel de escolaridad se esconden fuertes desigualdades.

Esta percepción se agudiza por el peso económico que la educación posee en la actualidad. Se hace oír un discurso que postula la necesidad de que todos y todas posean una educación de mucho mayor nivel, para avanzar en el desarrollo. Se constata, además, que la educación lograda, así como la calidad y el prestigio de la misma, hacen diferencia, en términos de remuneraciones y de salida en forma segura de la pobreza.

Un segundo conjunto de cambios proviene de las consecuencias sociales y culturales que la globalización y la sociedad del conocimiento, las que instalan hoy en Iberoamérica el tema de la igualdad. Históricamente la unidad de la sociedad latinoamericana no tenía como base una demanda fuerte de igualdad y se lograba a través de otro tipo de lazos (comunitarios, religiosos, histórico-militares). Estos lazos permitían avanzar en el establecimiento de relaciones de integración –y en ese sentido igualitarias – la expansión de la educación obligatoria es un buen ejemplo -, pero manteniendo al mismo tiempo una verticalidad jerárquica (Sorj y Martuccelli, 2008).

Hoy este ordenamiento tradicional está cambiando. Por una parte, estos lazos eran afianzados por el Estado a través de un discurso hegemónico fuerte, transmitido entre otros por la misma escuela. Juan Carlos Tedesco ha analizado en varios textos como los cambios sociales, económicos, políticos y culturales que caracterizan al “nuevo

(donde, obviamente, “ellos” son los privilegiados que acceden a la educación privada) o el rechazo a tener que pagar por una educación de más calidad (“*Somos estudiantes, no clientes*”).

²² Otro modo de expresar lo mismo es constatar que no hay una correlación directa entre criterios objetivos de exclusión/inclusión y las dimensiones subjetivas que hacen sentirse y saberse excluido o incluido (Sorj y Martuccelli, 2008: 253).

capitalismo” han erosionado las bases sobre las cuales se construía la cohesión social (Tedesco, 2008, p. 54)²³. Por otra parte, como lo analizan Sorj y Martuccelli (2008), está en curso una “revolución democrática silenciosa” (p. 28), que tiene como base las nuevas experiencias sociales mucho más horizontales que están viviendo las grandes mayorías latinoamericanas.

Las transformaciones sociales y culturales producidas por la globalización y las nuevas tecnologías han cambiado la experiencia social cotidiana y están dejando de operar los mecanismos tradicionales de agregación social basados en los valores de jerarquía y distancia social y en el clientelismo. Además del avance de la educación que ya se mencionó, la expansión de los medios de comunicación ha tenido la capacidad de crear un espacio nacional unificado entre los distintos grupos sociales. Personas, muy diversas desde la óptica socioeconómica, observan los mismos programas de televisión y, pese a sus distancias, participan de un imaginario común y de una comunidad de sentido, lo que afecta las formas de comunicación política²⁴. A esto se agregan la urbanización, la enunciación del discurso de los derechos humanos, la afirmación feminista y de las minorías étnicas, los efectos de la masificación del consumo, otros tantos fenómenos que contribuyen a que se incrementan las demandas y expectativas de igualdad y horizontalidad, esto es de democratización en todas las relaciones sociales. Se trata de un proceso complejo. Por una parte, existe una enorme desigualdad económica y se vive en sociedades de gran segregación social y espacial donde pobres y ricos no se tocan, no interactúan. Por otra, los discursos políticos insisten en la igualdad. Además, la universalización de la educación y la recepción universal de los MCS los hace a todos parte “simbólicamente” de un mismo universo lo que lleva considerarse igual, a concebir las mismas expectativas y a proyectar un horizonte de igualdad.

Mirando la educación desde este panorama general es posible volver a la reivindicación de los jóvenes. Ellos viven agudos procesos de frustración dado que sienten que no tienen algo que se les prometió o que ellos consideran justo tener. La igualdad relacional de la ciudad (que lleva a la “homogeneización de expectativas y de comunión en un imaginario común”) sirve de base de esta promesa implícita.

La demanda por educación cambió de signo. Antes la educación se consideró un bien de la sociedad, hasta el punto que había que obligarlos a todos a educarse para lograr una buena sociedad. Ahora es el individuo el que reivindica educación por sentirse parte y porque se le dijo que era parte, que era ciudadano.

b. Tras la meta del Bicentenario: ¿qué debe proponerse la educación latinoamericana hoy?

La pregunta parece inocente, pero esconde una temática no suficientemente discutida y respecto a la cual no hay un horizonte normativo compartido en América Latina.

Teniendo como referente la ampliación que se ha producido en la cobertura educativa, muchos coinciden en que hoy la problemática de la educación latinoamericana pasó de la cantidad a la calidad. Mayoritariamente los niños, niñas y jóvenes van a la escuela, el tema actual es que aprendan en la escuela. Desde esa perspectiva es clara una primera proposición que posee la más amplia aprobación: una educación que incorpore

²³ Se trata de cambios en las relaciones de trabajo, de la pérdida de la centralidad del Estado como referente del bienestar de su población y del desgaste de los procesos culturales de identificación y adhesión y a los valores nacionales. Ver Tedesco (2000)

²⁴ Internet es el ejemplo paradigmático de esta unificación de un mismo “espacio”.

efectivamente a las grandes mayorías latinoamericanas a la actual sociedad de la inteligencia debe ser *“una educación de calidad para todos”*.

La identificación del desafío actual de la educación latinoamericana se torna menos consensual si se quiere avanzar hacia una segunda proposición que incorpore el criterio igualitario y se postula que se quiere *“una educación de la misma calidad para todos”*. Aquí empiezan a oírse quienes argumentan que eso es nivelar para abajo; que no es justo impedir que los padres y madres que tienen los recursos económicos como para ofrecer una mejor educación a sus hijos lo hagan²⁵. Con todo, la cuestión se zanja pragmáticamente (o cínicamente) y se termina aceptando la posibilidad que, en el futuro - cuando los estados puedan destinar los recursos necesarios - se dé a todos la educación que los privilegiados logran darles hoy a sus hijos.

Avanzando en la dirección anterior, es posible formular una tercera proposición que señala que se debe instalar en América Latina no sólo una educación de la misma calidad para todos sino *“la misma educación para todos”*. Frente a ella el disenso está presente en la sociedad latinoamericana, aunque se discuta poco sobre él. Lo que está en juego es la importancia que tiene (o debería tener) la mixtura social en las escuelas de una sociedad democrática, pero las objeciones no se refieren directamente a este punto. Ellas suelen señalar, más bien, que postular la misma educación para todos, iría contra la libertad de enseñanza, entendida como el legítimo derecho de los padres de elegir la educación de sus hijos²⁶.

Para avanzar es necesario esclarecer qué se está diciendo cuando se postula *“la misma educación para todos”* y porque esta proposición no contradice la libertad de enseñanza, sino que la expande. Se trata en suma de aclarar cómo lograr *“igualdad”* sin perder *“diversidad”*.

El centro de la invención democrática está en suprimir las distinciones de clase, que conferían la ciudadanía a unos y se la negaban a otros, y postular la universalización de la ciudadanía como un atributo que hace a los diferentes políticamente iguales. La propia democracia reclama el respeto por las diferencias políticas, religiosas. Sin embargo históricamente la democracia no ha sido indiferente frente a las desigualdades económicas y es parte de su visión el disminuirlas y, en todo caso, ligarlas más a principios meritocráticos que a la simple herencia, para lo cual es central el derecho a una educación, a la que acceden todos, que asegure la incorporación igualitaria a la sociedad²⁷.

En continuidad con la reflexión anterior cuando se afirma la necesidad de la misma educación para todos, se está postulando una educación que congregue a los socialmente distintos (los hijos de los pobres y los hijos de los afortunados) en la misma escuela, sin negar que pueda haber escuelas variadas en cuanto a visiones religiosas (católicas, protestantes, judías, laicas...), a métodos pedagógicos, a preferencias culturales (con más énfasis en los idiomas, en el arte o en el deporte). Las condiciones

²⁵ Dado que la educación, aunque no se agote en ello, dota a los estudiantes de las aptitudes para competir en el mercado, al establecer una educación de igual calidad al hijo del rico y al hijo del pobre, se está limitando la transmisión de privilegios lo que es democráticamente necesario y justo (Ver, Atria, 2007, pp.85-91)

²⁶ El Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ya incluye en su punto 3 este derecho: *“Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”*.

²⁷ Para profundizar el tema de las concepciones en uso en relación al derecho a la educación, Ver: Atria, F. (2007, pp.63-101).

que deben darse para que sea “la misma” para todos, son fundamentalmente dos: *gratuidad*, para evitar que el ingreso este limitado (o sea favorecido) por la condición económica de la familia²⁸ y *no selección* de ingreso por parte de las escuelas, para evitar que la escuela prefiera a quienes son más fáciles de educar o a quienes le pueden dar más prestigio social. Por tanto, se está proponiendo avanzar hacia una institucionalidad educativa que asegure la igualdad y, por tanto, impida la reproducción intergeneracional de los privilegios de clase y que al mismo tiempo amplíe (y no disminuya) la libertad de enseñanza transformándola en igual libertad (o la misma libertad) para todos. De hecho, como se pudo advertir en los antecedentes entregados sobre la educación privada, hoy la libertad existe en América Latina solo para quienes pueden pagarla.

Como consecuencia de esta reflexión parece posible proponer *la misma educación para todos* como la nueva meta que debería orientar los nuevos esfuerzos por seguir democratizando la educación en el marco del Bicentenario. Esta meta, desde el punto de vista educativo, permite avanzar hacia una educación de creciente calidad en conformidad con las exigencias del mundo globalizado y al mismo tiempo respetar la diversidad y pluralidad que este mundo despliega; desde el punto de vista político al estar todos comprometidos en el buen funcionamiento y financiamiento de las mismas escuelas habrá más cuidado por su adecuado funcionamiento.

¿Cómo avanzar hacia esta meta?

En primer lugar, no despreciar ninguno de los avances que puedan hacerse en torno al mejoramiento inmediato de la educación pública. Mientras mejor sea lo que hoy se tiene, mientras menores sean las brechas entre la educación de las mayorías y las de la elite, más factible será avanzar hacia una educación más igualitaria. En segundo lugar, como con toda probabilidad el paso de la educación actual: muy desigual y segregada a una educación más igualitaria e integrada será gradual, hay que darse un criterio de avance. Este criterio puede ser el lograr progresivamente y en cada momento que la educación sea más igualitaria y más integrada que su sociedad.

Referencias:

- ATRIA (2007) *Mercado y ciudadanía en la educación*. Ed. Flandes indiano, Santiago.
- BRASLAVSKY, Cecilia [et al.] (1982) *Tendencias históricas de la educación popular como expresiones de los proyectos políticos de los latinoamericanos*. México: Instituto Politécnico Nacional. Serie Cuadernos de investigación educativa; No. 6
- CEPAL (2007) *Panorama social de América Latina*, Santiago, 200 p. En: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/30305/P30305.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>
- EGAÑA, Loreto (1995) *La educación primaria popular en Chile 1890 -1920*, PIIE, Santiago, Proyecto Fondecyt (manuscrito).
- ELACQUA, Gregory (2007) *¿Por qué eliminar la selección?* La Tercera, Lunes 19 de marzo de 2007
- GARCÍA-HUIDOBRO (2007) *¿Qué nos dicen las movilizaciones estudiantiles del 2006 de la visión de los estudiantes sobre la educación secundaria?* (Doc.Cide 2007/2) En: http://www.cide.cl/html/contenido/centro_documentacion.htm
- GÓMEZ BUENDÍA, Hernando (1998) *Educación: la agenda del siglo xxi hacia un desarrollo humano*, PNUD, Bogotá.
- LAHIRE, Bernard (2008) “Cultura escolar, desigualdades culturales y reproducción social”. En: Tenti, Emilio (Comp.) (2008) *Nuevos temas en la agenda de política educativa*, Unesco, IIPE, Siglo XXI, Argentina, pp. 35-52
- OSES, D. (s/f) *Historia de la educación: Chile, una larga escuela*. En: <http://www.nuestro.cl/opinion/columnas/educacion6.htm>
- OSSENBACH, Gabriela (1993): “Estado y educación en América Latina a partir de su independencia (siglos XIX y XX)”, en: *Revista Iberoamericana de educación*_(Madrid), n° 1, 1993, pp.95-116. En: <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie01.htm>

²⁸ Como esta “gratuidad” es para todos debiera haber escuelas “diferentes” financiadas con recursos públicos.

- PEREYRA, Ana (2008) *La fragmentación de la oferta educativa: la educación pública vs. la educación privada*. Boletín 08. En: <http://www.siteal.iipe-oei.org>
- PISA/OECD (2000), *Programme for International Student Assessment*. En : <http://www.pisa.oecd.org>.
- RAMA, G. W. (1984): *Educación, participación y estilos de desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Kapelusz
- RAVELA, Pedro (2007) "Desigualdades sociales y logros educativos". En: SITEAL (2007) *Tendencias sociales y educativas en América Latina*, pp.108-111. En: <http://www.siteal.iipe-oei.org/informetendencias/informetendencias.asp>
- SIMCE (2007) *Resultados nacionales SIMCE 2006*. En: http://www.educarchile.cl/UserFiles/P0001/File/CR_Articulos/01.%20Informe%20Nacional%20SIMCE%202006.pdf
- SITEAL (2006) *Tendencias sociales y educativas en América Latina*, 230 pp. En: <http://www.siteal.iipe-oei.org/informetendencias/informetendencias.asp>
- SITEAL (2007) *Tendencias sociales y educativas en América Latina*, 197 pp. En: <http://www.siteal.iipe-oei.org/informetendencias/informetendencias.asp>
- SORJ, Bernardo y Danilo MARTUCCELLI (2008), *El Desafío Latinoamericano - Cohesión Social y Democracia*. Instituto Fernando Enrique Cardoso, San Pablo. En: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes.aspx?IdRegistro=57>
- TEDESCO, Juan Carlos (2000) *Educación en la sociedad del conocimiento*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- TEDESCO, Juan Carlos (2008) "¿Son posibles las políticas de la subjetividad?". En: Tenti, Emilio (Comp.) (2008) *Nuevos temas en la agenda de política educativa*, Unesco, IPE, Siglo XXI, Argentina, pp. 53-64
- UNESCO (2005), *EFA Global Monitoring Report*. En: http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=35939&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- VALENZUELA, Juan Pablo (2008) *Segregación en el Sistema Escolar Chileno: en la búsqueda de una educación de calidad en un contexto de extrema desigualdad*. Universidad de Chile, Santiago.
- WEINBERG, Gregorio (1984) *Modelos educativos en la historia de América Latina*. Buenos Aires : UNESCO-CEPAL-PNUD.

Para citar texto: En: MARCHESI, A., TEDESCO, J.C. y COLL, C. (Coord.), *Calidad, equidad y reformas en el enseñanza*. OEI, Santillana, Madrid, pp. 19-34.