

# EDUCACIÓN, POBREZA Y DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA

Fernando Reimers<sup>1</sup>

## Resumen

Este artículo discute la relación entre educación, pobreza y desigualdad en América Latina. El autor hace una revisión histórica del estudio de estas relaciones desde diversas perspectivas teóricas y argumenta que dada la significativa expansión en el acceso a la educación observada en América Latina y dados los altos niveles de desigualdad es pertinente examinar en qué medida el sistema educativo sirve funciones reproductoras de la estructura social y en qué medida permite movilidad social y cambios en dicha estructura. El autor presenta y discute evidencia empírica sobre los distintos perfiles de escolaridad de distintos grupos de ingreso y étnicos en América Latina, así como las diferencias por grupo de ingreso en el acceso a la educación, repitencia, eficiencia terminal. La discusión de estos datos se centra en contestar tres preguntas: por qué algunos estudiantes de los grupos de menores ingresos nunca se matriculan en la escuela, por qué algunos aprenden menos y por qué algunos desertan antes de completar el ciclo. Las respuestas a estas preguntas se integran en cuatro vectores: la pobreza misma, la falta de preparación preescolar, la desigualdad en la calidad educativa y la falta de políticas compensatorias. El autor analiza evidencia específica para el caso mexicano en relación a la disminución de la desigualdad educativa, a la movilidad educativa intergeneracional y a la contribución de la calidad educativa y de la pobreza al desempeño de los estudiantes. El artículo concluye al sintetizar los resultados del estudio e identifica preguntas para un futuro estudio.

Descriptores: Desigualdad educativa, Pobreza, Desigualdad social, Políticas educativas, Políticas compensatorias, Discriminación Positiva, Educación y Sociedad, Igualdad de oportunidades.

## Abstract

This paper reviews the links between education, poverty and inequality in Latin America. The author reviews the study of these relationships from several theoretical frameworks and argues that given the significant expansion in access to education in Latin America, and given the high levels of income inequality, it is necessary to examine the extent to which the education system reproduces social inequality and to what extent it allows social mobility and changes in the social structure.

The author presents empirical evidence of the education profiles of different income and ethnic groups in Latin America. He also reviews the differences by income group in education access, repetition rates and completion rates. In discussing this evidence, the

<sup>1</sup>Agradezco las valiosas sugerencias de mis colegas Noel McGinn, Richard Mumane y Gary Orfield a un borrador de este trabajo.

author answers three questions: why do some students never enroll in school? Why do some learn more than others and why do some drop out before completing primary school? The answers to these questions are integrated in four dimensions: poverty itself, insufficient access to pre-school, inequality in educational quality and lack of compensatory policies. The author analyzes specific evidence for Mexico regarding the decline in educational inequality over time, intergenerational educational mobility and the contribution of education quality and of poverty to educational achievement. The article concludes synthesizing the results of the study and identifying questions for further research.

**Key words:** Educational inequality, poverty, social inequality, education policy, compensatory policy, positive discrimination, education and society, equality of opportunity.

**E**n este trabajo analizo las oportunidades educativas de los niños que viven en hogares de menores ingresos en América Latina. El trabajo se centra en una discusión del concepto de oportunidad educativa y en un análisis de las oportunidades educativas de los hijos de los pobres en América Latina y sus implicaciones para la movilidad social intergeneracional.

## **Pobreza y desigualdad en América Latina**

América Latina tiene los mayores niveles de desigualdad en la distribución de ingresos en el mundo y al menos uno de cada tres hogares y dos de cada cinco personas viven bajo la línea de pobreza.<sup>2</sup> Dadas las perspectivas de bajo crecimiento educativo en los años venideros es poco probable que estos niveles de pobreza disminuyan significativamente (CEPAL 1999). Proyectando los niveles de pobreza con base en las tasas

<sup>2</sup>Hay varias dimensiones de la pobreza, de las cuales la insuficiencia de recursos económicos es sólo una (UNDP 1997). En este trabajo entiendo por pobreza, pobreza de ingresos. Utilizo dos definiciones operacionales de pobreza de ingresos. Una es incidencia de la pobreza, el número de personas que viven bajo una línea de pobreza específica para cada país, definida como la cantidad de recursos en moneda local necesaria para adquirir una canasta básica de alimentos que permite satisfacer las necesidades mínimas nutricionales de una persona. A menos que se indique lo contrario, ésta es la principal definición de pobreza utilizada en el artículo. Con base en esta definición serán considerados indigentes quienes tienen ingresos que los colocan bajo esta línea de pobreza y serán considerados pobres quienes tengan ingresos inferiores a dos veces la línea de pobreza (CEPAL 1999). La unidad de análisis será en ocasiones los hogares, en otras los individuos. Otra definición de pobreza utilizada es una medida relativa a la distribución del ingreso en cada país, se refiere al porcentaje de la población en el extremo inferior de la distribución de ingresos, en ocasiones el énfasis será en el 10% con más bajos ingresos (primer decil de la distribución de ingresos), en otras el 20% más pobre (primer quintil) o el 40% más pobre (segundo quintil). La desigualdad en este trabajo se entiende también como disparidades en acceso a ingresos por diferentes personas u hogares en cada país.

de disminución observadas en los últimos nueve años tomaría más de 20 años reducir a la mitad la proporción de hogares indigentes y más de 30 años reducir a la mitad la proporción de hogares que viven en niveles de pobreza. Dado que es probable que estos grupos experimenten mecanismos más severos de exclusión que quienes han podido salir de la pobreza como resultado de los esfuerzos de los últimos años, estas estimaciones representan un escenario optimista. Esto sugiere que se ha agotado la fase fácil de integración social y que sin mecanismos deliberados de profundización de esfuerzos para la integración social de estos grupos, una proporción significativa de los ciudadanos latinoamericanos continuará apenas sobreviviendo en un contexto de creciente desigualdad.

Estos altos niveles de pobreza y exclusión son particularmente significativos en una región que tiene los recursos para sacar de la pobreza a un número importante de su población. América Latina tiene los más altos niveles de desigualdad del mundo. Una cuarta parte del ingreso nacional lo recibe el 5% de la población, mientras que el 30% más pobre recibe sólo 7.5% del ingreso. En comparación, las cifras respectivas para países desarrollados son 13% del ingreso para el 5% más rico y 13% de ingreso para el 30% más pobre, para países en el Sudeste Asiático 16% del ingreso para el 5% más rico y 12% para el 30% más pobre, en el resto de Asia 18% frente a 12.% y para África 24% frente a 10% respectivamente (BID 1998, 11).

La educación y la pobreza se relacionan de múltiples formas. En parte la pobreza de los hogares en los que crecen los niños "causan" que estos tengan pocas oportunidades educativas. A su vez, a medida que los hijos de los pobres desarrollan insuficientes destrezas y conocimiento para tener acceso a trabajos de alta productividad, sus bajos niveles educativos "causan" que la pobreza se reproduzca de una generación a otra. El foco de este artículo será el primero de estos dos procesos: las formas en que la pobreza limita las oportunidades educativas. Entender este proceso social requiere comprender dos procesos dialécticamente articulados: en qué medida la educación reproduce la estructura social y de qué modo da la escuela oportunidades de éxito escolar a los hijos de los pobres. Estos procesos se necesitan el uno al otro. La escuela sólo puede reproducir la estructura social si a la vez puede también dar oportunidades de éxito a los hijos de los pobres. Sólo podemos entender cómo expandir estas oportunidades si comprendemos los mecanismos

de reproducción. Podría argumentarse que igualar las oportunidades educativas es insuficiente para reducir la estratificación social pues los grupos con más ingresos buscarán otros mecanismos para transferir ventajas a sus hijos si el sistema educativo fuese reformado de forma que no permitiera la reproducción de desigualdad social.<sup>3</sup> En ausencia de una verdadera igualdad de oportunidades educativas, sin embargo, este argumento no es una proposición falseable. Con el propósito de priorizar el avance en nuestra comprensión de la relación entre la estratificación educativa y social, el primer paso es establecer de qué forma la pobreza influye en la oportunidad educativa. El segundo es identificar las opciones más costo-efectivas, en brindar oportunidades de aprendizaje a niños de hogares de bajos ingresos. El tercer paso es determinar si efectivamente iguales oportunidades educativas llevan a mayor igualdad social. Este artículo se ocupa del primero de los pasos mencionados.

Hay importantes y significativas diferencias entre los perfiles educativos de los pobres y los no-pobres. En promedio, los jefes de hogar del decil superior de ingresos han aprobado 11.3 años de escolaridad, equivalente a completar la secundaria, estos son siete años más de escolaridad que el nivel educativo de los jefes de hogar del 30% más pobre de la población, que en promedio no han completado siquiera una educación primaria. Las brechas educativas entre ricos y pobres son mayores en los países con mayor desigualdad de ingreso (más de ocho años en Brasil, México, El Salvador y Panamá) y son menores en los países con menor desigualdad de ingreso (Uruguay, Perú y Venezuela). Dado que las tasas de retorno a la educación superior están aumentando a medida que las economías latinoamericanas se integran a la economía mundial, esto llevará a aumentos en la desigualdad de ingresos. Desde la perspectiva de reducir la desigualdad es necesario reducir las brechas educativas entre los pobres y los no-pobres en la región.

Las brechas que se observan en el perfil educativo de los diferentes grupos de ingreso definen esencialmente dos tipos de población en cada país, 25% de la población con más ingresos en zonas urbanas tienen el doble de escolaridad que el 25% con menos ingresos en las mismas ciudades. Estas diferencias definen no sólo distintos niveles de

<sup>3</sup> Agradezco a Richard Mumane por haberme hecho reflexionar sobre este punto.

competencia en destrezas básicas de lectura y cálculo, sino dos cosmovisiones. Por ejemplo, en general no hay énfasis serio en enseñanza de la ciencia en América Latina en la escuela primaria, la mayor parte de la enseñanza de la ciencia ocurre a nivel secundario. Por lo tanto, la comprensión de cómo explicar fenómenos sociales y naturales cambia significativamente a medida que un graduado de primaria avanza en la escuela secundaria. La organización del currículum de primaria y secundaria también difiere, durante la mayor parte de la primaria la enseñanza en cada grado está a cargo de una misma maestra, mientras que a nivel secundario el currículum está dividido en áreas de conocimiento y asignaturas a cargo de profesores especializados. La experiencia de completar el nivel secundario de instrucción permite desarrollar visiones más modernas sobre procesos naturales y sociales, sobre cómo entender relaciones de causa-efecto, y cómo negociar autonomía en organizaciones burocráticas grandes –como los bachilleratos–. Estas dos subpoblaciones con niveles educativos diferenciados son el producto de un sistema educativo que reproduce una estructura social desigual. Ellas deberán luego enfrentar el desafío de desarrollar un lenguaje común y de organizarse en acción colectiva para construir un futuro compartido.

Las mayores barreras educativas para los grupos más jóvenes están en la culminación de la educación secundaria y superior. Los grupos de menores ingresos tienen menos probabilidad de concluir la educación primaria y secundaria. A nivel de educación secundaria hay una mayor brecha educativa entre ricos y pobres. Dado que las brechas entre ricos y pobres son mayores a nivel de acceso a la educación secundaria, y más aún a nivel de educación superior, concluyo que son estos niveles los que representan la clave a la reproducción social de la desigualdad. Sin embargo, nuestra comprensión de las consecuencias sociales de la desigualdad educativa debe incluir tanto los factores que se relacionan con la movilidad social, como aquellos que se relacionan con la exclusión social, que son factores diferentes, aunque complementarios y que se refuerzan recíprocamente. La mayor movilidad social para un individuo se asocia a culminar el mayor nivel educativo. Dado que la mayoría de las personas ya han completado la educación primaria, hay poca movilidad social asociada con completar este nivel. En muchos países haber completado la educación primaria no tiene ningún efecto en la probabilidad de estar empleado. Sin embargo, quienes no han completado este nivel, tienen más probabilidad de estar severamente excluidos de

oportunidades de participar en forma significativa en mercados laborales, sociales o políticos.

## **Oportunidades educativas de los hijos de los pobres**

Los sistemas educativos de todos los países de América Latina se han expandido significativamente durante los últimos 50 años. Se han construido muchas escuelas, se han contratado maestros adicionales. Las constituciones de todos los países de la región establecen que la educación es un derecho de cada ciudadano, la mayoría de los niños, incluidos los hijos de los pobres, se matriculan en primer grado. ¿Dónde está entonces el problema? ¿Cómo explicar la paradoja de que a pesar de iguales oportunidades hayan desiguales resultados en los perfiles educativos de los distintos grupos de ingresos? Si todos los niños tienen las mismas oportunidades de ingresar en la escuela, ¿por qué es que la educación de los padres es aún un predictor significativo del logro educativo final?

Podemos pensar en la oportunidad educativa como el ascenso entre cinco niveles de oportunidad.<sup>4</sup> El nivel más básico es la oportunidad de matricularse en el primer grado de la escuela primaria. El segundo es la oportunidad de aprender lo suficiente en ese primer grado para completarlo con suficiente dominio de las destrezas pre-académicas que permitan continuar aprendiendo en la escuela. El tercer nivel es la oportunidad de completar cada ciclo educativo. El cuarto es la oportunidad de que, habiendo completado el ciclo, los graduados tengan las destrezas y el conocimiento comparables a los de otros graduados del mismo ciclo. Finalmente, el quinto nivel de oportunidad, es que lo aprendido en el ciclo sirva al graduado para tener otro tipo de oportunidades económicas y sociales, para expandir sus opciones de vida.

El primer nivel de oportunidad se basa en tres condiciones: que el niño tenga suficiente salud para ser matriculado en la escuela; que exista una escuela con espacio disponible a distancia razonable del hogar del niño, y que los padres o tutores del niño estén dispuestos a matricularle en la

<sup>4</sup>Este modelo es una elaboración de un concepto de desigualdad educacional, que sugería que la igualdad puede distinguirse sobre la base de acceso, sobrevivencia (completar el nivel), resultados (aprendizaje) y logros finales (Schiefelbein y Farrel, 1982). He modificado estos niveles y desarrollado los factores que explican la igualdad en cada nivel.

escuela. Este nivel de oportunidad se ha logrado en la mayor parte de América Latina como demostraré más adelante.

El segundo nivel de oportunidad, aprender durante el primer grado, requiere varias condiciones: estar matriculado en la escuela, asistir a la escuela regularmente; estar en condiciones de aprender al momento de matricularse en la escuela, tener buena salud, y que los maestros del niño tengan las destrezas, tiempo y recursos para brindar oportunidades de aprendizaje al niño, que permitan la adquisición gradual del currículum previsto y que puedan evaluar adecuadamente el aprendizaje y dar re-alimentación al niño a medida que éste avanza en su comprensión del currículum previsto. Este segundo nivel de oportunidad no se ha logrado aún en América Latina. Los niños se matriculan en la escuela en distintas condiciones de salud y nutrición. Solo algunos niños, típicamente no los hijos de los pobres, han asistido al pre-escolar. Hay también diferencias en la calidad de primeros grados, que se derivan en parte del nivel de recursos que se destina a cada escuela. Son estas desigualdades las que explican las distintas tasas a las que aprenden los niños en distintas escuelas, ellas son responsables por el fracaso escolar y las altas tasas de repetición entre los alumnos de primer grado. El fracaso escolar cuando los niños inician la escuela es un proceso que comienza a segmentar a los niños por nivel socioeconómico en la base misma del edificio educativo.

El tercer nivel de oportunidad educativa, la posibilidad de completar el ciclo, es una función de los dos niveles precedentes y también de matrícula y asistencia regular por parte del niño. El fracaso escolar temprano aumenta la probabilidad de que los niños deserten de la escuela en parte porque a medida que se hacen mayores pueden contribuir más al mantenimiento de sus familias, y en parte porque las familias responden a las señales que reciben de las escuelas en relación con el potencial académico de sus niños para completar el ciclo. Los niños desertan de la escuela en parte por la experiencia que tienen en la escuela. Varios estudios en América Latina muestran que el fracaso escolar temprano lleva a la deserción aun antes de culminar la primaria (Muñoz-Izquierdo y otros 1979, McGinn y otros 1991).

El cuarto nivel de oportunidad educativa, la posibilidad de que habiendo completado el ciclo los graduados hayan desarrollado iguales destrezas y conocimiento, dependen de los tres niveles anteriores y también del hecho de que la calidad de las escuelas sea no solo igual, sino

que las escuelas agreguen valor al desarrollo de cada niño en proporción igual a las necesidades del niño. El nivel de competencia de cada graduado de educación básica, por ejemplo, refleja solo en parte la labor de las escuelas. Refleja igualmente el ambiente sociocultural donde crecen los niños. Para que graduados de distinto nivel de ingreso tengan el mismo dominio del lenguaje, por ejemplo, es necesario que las escuelas les hayan brindado oportunidades para compensar las desiguales oportunidades que resultan de las diferencias entre los hogares. Las destrezas que desarrollan los graduados son el resultado de la suma de las contribuciones de las escuelas y de las contribuciones de los hogares, y de como estos dos contextos interactúan. Si las escuelas hicieran exactamente lo mismo para todos los niños, los resultados en los niveles de competencia de los niños serían aun diferentes, y reflejarían las diferencias entre los ambientes socioculturales en que los niños crecen. Lograr este cuarto nivel de igualdad en oportunidad educativa requiere de políticas compensatorias, políticas de discriminación positiva a favor de los niños más pobres.

El quinto nivel de oportunidad educativa, la posibilidad de que teniendo las mismas destrezas y competencias éstas den a los graduados las mismas opciones de vida, depende de la existencia de mercados laborales y sociedades meritocráticas y democráticas, en las que el acceso a cualquier tipo de educación, a cualquier posición social, no discrimine con base en el color de la piel, etnicidad, origen social, grupo de referencia, afiliación política, o con base en otras características no relacionadas con el mérito o habilidad de los graduados. Este nivel de oportunidad educativa puede ser influido por las escuelas sólo en el largo plazo, contribuyendo a desarrollar actitudes y valores que propicien la inclusión, que aprecien la diversidad, el esfuerzo y el mérito, y que reconozcan y combatan todas las formas de discriminación social, en particular aquellas basadas en la raza, género o condición social de origen de las personas.

Para lograr igualdad de oportunidades educativas para los hijos de los pobres, América Latina necesita avanzar en los cinco niveles de oportunidad mencionados anteriormente. Esto requiere generar evidencia sobre el papel de distintas intervenciones para ayudar a que niños de bajos ingresos aprendan, progresen y completen su escolaridad. Durante las últimas décadas se ha ganado mucho en el primer nivel. Los mayores desafíos están en los cuatro niveles subsiguientes. La simplificación de

reducir la oportunidad educativa sólo al primer nivel está en la base de la paradoja de que la región haya logrado un acceso casi universal al primer grado de primaria pero que persistan las diferencias en el logro educativo de distintos grupos de ingreso.

La mayoría de los niños se matriculan en el primer grado de la escuela y permanecen en la escuela varios años. Debido a las altas tasas de repetición, que afectan desproporcionadamente a los niños que viven en zonas rurales y a los niños más pobres en zonas urbanas, sólo los niños de los hogares con mayores ingresos completan la educación primaria en el tiempo esperado y proceden a la educación secundaria a la edad prevista.

Es fundamental entender por qué desertan los niños pobres de la escuela primaria a tan altas tasas para entender como expandir la oportunidad educativa en la región. Sabemos que la mayoría de los niños no desertan después de haber completado uno o dos años en la escuela, la mayoría de los que desertan lo hacen luego de estar matriculados varios años en la escuela, particularmente si durante esos años repiten grado (OAS 1997). El cuadro 1 muestra que hay casi acceso universal al primer grado para todos los grupos de ingreso en áreas urbanas, en algunos países los niños en zonas rurales aún no se matriculan todos en la escuela.

**Cuadro 1. Niños matriculados en la escuela a la edad de 8 o 9 años, dos años después de la edad oficial de entrada a la educación primaria en zonas urbanas y rurales y por cuartil de ingreso en zonas urbanas**

País	Año	Urbano	Rural	Q1	Q2	Q3	Q4
Argentina	1997	98.9	...	98.2	100	100	100
Brasil	1996	95.5	88.5	92.2	96.8	98.6	99.4
Chile	1996	99.7	99.5	99.6	99.7	99.8	100
Colombia	1997	95.1	91.1	91.6	97.3	97.6	97.8
Costa Rica	1997	97.8	96.8	96.9	97.8	100	100
Ecuador	1997	98.5	...	98.8	99.3	96.7	98
Honduras	1997	94	89.6	90.4	95.3	95.2	95.9
México	1994	98.3	97.1	95.9	99.7	100	100
Panamá	1997	99.3	98.8	99.3	98.5	100	100
Paraguay	1995	98	...	93.3	100	100	100
Uruguay	1997	98.8	...	98.8	98.3	100	100
Venezuela	1995	97.1	95.9	95.5	96.5	99.8	99.4

Fuente: CEPAL 1999, pp. 174, 175.

A pesar de que la mayoría de los niños se matriculan en la escuela a la edad esperada, la mayor proporción de repetidores entre los hijos de los pobres les lleva a desertar de la escuela antes de completarla o a ingresar a la secundaria a una edad muy superior a la esperada, cuando hay mayor competencia por su atención y tiempo de parte de otras actividades, lo que hace menos probable que tengan éxito completando este ciclo. El cuadro 2 muestra como los niños rurales y pobres en zonas urbanas tienen mucho mayor probabilidad de tener "extra-edad", es decir, de ser mayores que la edad esperada para el nivel en el que están estudiando, por uno o dos años. En Brasil, por ejemplo, la mitad de los niños en áreas rurales y uno de cada cinco en áreas urbanas, la mayoría en el 40% de los hogares más pobres, son "extra-edad", es decir probablemente están repitiendo grado. La mitad de los niños en el 25% en zonas urbanas están repitiendo grado.

**Cuadro 2. Estimados de repetición de grado en zonas urbanas y rurales y por cuartiles de ingreso en zonas urbanas (niños matriculados en la escuela a la edad de 9 o 10 años que no han aprobado al menos dos grados)**

País	Año	Urbano	Rural	Q1	Q2	Q3	Q4
Brasil	1996	25.6	52.9	43.5	20.5	9.4	4.7
Chile	1996	10.1	19.5	13.8	8.7	9.7	4.2
Colombia	1997	14.3	40.5	21.2	14.1	4.1	6.8
Costa Rica	1997	20.1	20.6	29.6	19.8	12.2	3
Ecuador	1997	7.2	...	12.7	4.9	4.1	0.3
Honduras	1997	10.9	24.8	19	8.3	6.9	3.4
Panamá	1997	6.9	18.3	11.5	3.2	2.4	1.3
Paraguay	1995	10.2	16.9	17.1	7.5	7.4	3.1
Uruguay	1997	8.4	...	14.8	5.5	0.7	0
Venezuela	1995	11	20.9	15.9	8.3	9.1	2.2

Fuente: CEPAL 1999, pp. 176, 177

Como resultado de las diferentes tasas a las que los niños de distinto nivel socioeconómico progresan en la escalera educativa, a la edad de 14 o 15 años, es decir 8 años después de la edad de matrícula en el primer grado de primaria, se han definido los contornos básicos de los perfiles educativos que caracterizan a los distintos grupos educativos y que

fueron discutidos anteriormente, como puede verse en el cuadro 3. En Brasil, un niño en zonas urbanas tiene dos veces más probabilidad de haber culminado la primaria a esta edad que un niño en zonas rurales. Un niño que vive en ciudades con el 25% de más ingresos tiene dos veces y media más probabilidad de haber completado sexto grado que un niño en el 25% más pobre. En todos los países hay diferencias sesgadas contra los niños de menores ingresos. Son mayores en Brasil y Honduras en zonas urbanas, y para las diferencias entre zonas urbanas y rurales también en México y Venezuela. Estudiar los factores que explican la variación que se observa entre países permitirá formular intervenciones de política que tomen en cuenta el papel mediador de condiciones contextuales en la determinación de resultados educativos.

**Cuadro 3. Porcentaje de niños que han completado seis grados de instrucción primaria a la edad de 14 o 15 años en zonas urbanas y rurales y por cuartil de ingresos en zonas urbanas**

País	Año	Urbano	Rural	Q1	Q2	Q3	Q4
Argentina	1997	92.3	...	82.1	94.7	95.5	100
Brasil	1996	55.9	23.7	32.6	53.8	73.2	87.4
Chile	1996	92.1	78.8	85.6	95.1	97.1	98
Colombia	1997	75.8	41	65.3	75.8	85.5	87.8
Costa Rica	1997	85.9	70.8	76.9	86	95.4	95.7
Ecuador	1997	89	...	84.2	90	92.6	95.8
Honduras	1997	77.4	54.6	66.6	77.4	79.8	91
México	1994	90.1	67.5	83.7	93	94.3	99.6
Panamá	1997	92	82.6	87.8	94	95	97.7
Paraguay	1995	82.3	...	76.7	80.7	88.4	90.2
Uruguay	1997	92.3	...	87.3	94.5	95.7	100
Venezuela	1995	84.9	58.4	75.5	88.1	91	92.3

Fuente: CEPAL 1999, pp. 180,181

Las diferencias en oportunidades educativas entre grupos de ingreso son mayores mientras menor es el nivel global de acceso a ese nivel o grado particular. Las tasas de matrícula son menores a niveles de educación secundaria y superior. A nivel secundaria 36% de quienes tienen edades entre 12 y 17 están matriculados.

Debido a las altas tasas de repetición, sin embargo, un 27% adicional de quienes están en este grupo de edad, están aun matriculados en educación primaria (OAS 1997, 15). Uno de cada tres niños en este grupo de edad no está matriculado. La mayoría de los niños en el 30% más pobre de la población no tiene acceso a educación secundaria.

Las desigualdades sociales en participación educacional, y el logro educativo consecuente, se magnifican en los niveles superiores del sistema educativo. A la edad de 21 años hay una diferencia significativa en cuántos jóvenes en distintos grupos de ingreso están aún estudiando. Para el 30% más pobre de la población menos de uno de cada cinco está aún estudiando, para el 10% más rico más de uno de cada dos está matriculado en la escuela. A esta edad la brecha educativa entre estos dos grupos de ingreso es entre cuatro y cinco años en México, Panamá, Chile y Costa Rica y más de seis años en Brasil, Paraguay y El Salvador. En Perú y Venezuela la brecha es menor, de unos dos años (BID 1998). Como expliqué anteriormente, es la posibilidad de completar los niveles secundarios y superior la que ofrece las mayores oportunidades de movilidad social.

Comprender cómo avanzar las oportunidades educativas para los grupos más pobres requiere contestar tres preguntas: ¿Por qué hay niños que nunca se matriculan? ¿Por qué algunos de quienes se matriculan logran completar menos grados que el número de años que dedican a la escuela? y ¿por qué algunos niños desertan antes de completar el ciclo?

Una razón por la que hay aún niños para quienes no se ha logrado ni siquiera el nivel más básico de oportunidad educativa, aquellos que nunca se matriculan, es porque el desarrollo del sistema educativo ha respondido fundamentalmente a la demanda social. Las oportunidades se han desarrollado allí donde la demanda social es mayor. Esto explica que la tasa de crecimiento anual en la matrícula de educación superior desde 1960 haya promediado 9% al año, para educación secundaria 6% al año, para educación primaria 3.4% al año (Schiefelbein y Tedesco, 1995). Esto refleja también el hecho de que es más fácil expandir las oportunidades para matricular al primer 50% de los alumnos esperados en un nivel dado, y que es mucho más difícil matricular al último 10% en el mismo nivel, los procesos de exclusión que afectan a este último grupo son más severos en forma paralela a la explicada anteriormente para lograr la inclusión social de quienes permanecen aún en condiciones de

pobreza. Es poco probable que se logre la incorporación de este último 10% con la expansión simple de un mismo modelo de escuela que es básicamente ajeno a las condiciones particulares que definen las formas múltiples de exclusión de los últimos niños en ser incorporados. La exclusión de este primer nivel de oportunidad educativa afecta exclusivamente a los niños en los hogares más pobres, la exclusión es menor a nivel del ciclo primario, y mayor en el nivel secundario y superior.

Las políticas educativas en la región han expandido modelos educativos existentes, básicamente construyendo nuevas escuelas, contratando y capacitando más maestros, antes que desarrollando formas específicas de intervención que respondan a las condiciones de los niños marginados. Muchos de estos niños no han respondido a esta estrategia de un modelo único. Por ejemplo, los niños que viven en pequeñas comunidades rurales, que no tienen el número mínimo de niños en edad escolar requerido por los Ministerios de Educación para abrir una escuela, así como los hijos de trabajadores migrantes, no tienen básicamente oportunidad de escolarización en partes de México y América Central.

Si bien podría argumentarse que el escaso número de niños que aun no se matriculan en el primer grado reflejan una baja valoración de parte de sus padres de la contribución de la escuela, no existe apoyo empírico a este argumento hasta que no existan suficientes escuelas disponibles en las comunidades en que estos niños viven.

¿Por qué es que algunos de los niños que se matriculan alcanzan menos grados que el número de años que permanecen en la escuela y por qué desertan de la escuela antes de completar una educación primaria? Para el conjunto de la región la mayoría de los niños se matriculan en primer grado y permanecen allí en promedio siete años, aun cuando sólo aprueban un cuarto grado de escolaridad primaria (Schiefelbein y Tedesco 1992). Uno de cada cuatro jóvenes entre 20-25 años de edad, la mayoría de ellos pobres, no ha completado la educación primaria. La respuesta a esta paradoja es compleja y multidimensional. Hay cuatro procesos que explican el desproporcional fracaso temprano en la escuela y la falta de acceso a la educación secundaria y superior para los hijos de los pobres en América Latina. Cada una de estas condiciones contribuye en parte a explicar este fracaso también hay interacciones entre estos procesos. Propongo este marco referencial explicativo como una hipótesis para integrar e

interpretar la evidencia que existe y para guiar futuros esfuerzos para generar más conocimiento en esta área.<sup>5</sup> Estas condiciones son:

1. La pobreza misma, que se traduce en poca salud y deficiente nutrición para los niños y que hace que el valor de su trabajo fuera o en el hogar sea muy importante para el mantenimiento de sus familias, en especial a medida que los niños crecen.

2. Desproporcionada falta de pre-escolar para los pobres, lo que los coloca en desventaja para aprender al iniciar el primer grado. Si bien el acceso al pre-escolar se ha expandido en América Latina durante los últimos 30 años, lo ha hecho especialmente para los grupos de ingresos medios y superiores.

3. Desigualdad en los insumos educativos que reciben niños de distinto origen social. Otra de las formas en que la oportunidad educativa está estratificada es que los recursos necesarios para apoyar el aprendizaje también están estratificados en formas que reflejan la clase social de origen de los estudiantes, como resultado, quienes tienen más recursos por su origen social, son también quienes tienen más recursos para aprender. Esta estratificación de recursos se inicia con las disparidades en la asignación de recursos financieros públicos para la educación, se agrava aún más por la estratificación de recursos privados para la educación, y finalmente se refleja en la calidad de las escuelas a las que asisten los niños de distintos grupos de ingreso.

4. Falta de políticas compensatorias, de políticas de discriminación positiva, que eduque efectivamente a los maestros y les dé los recursos necesarios para permitir aprendizajes dadas las necesidades y condiciones en que viven y aprenden los hijos de los pobres.

### **Falta de políticas compensatorias**

Dado que los beneficios que los estudiantes pueden obtener de la escuela reflejan tanto la influencia de las escuelas como la influencia de las condiciones familiares, en sociedades caracterizadas por alta desigualdad social inicial, aun si las escuelas fuesen iguales podríamos esperar resultados desiguales que reflejaran diferencias en la condición socioeconómica de origen de los niños. Altas desigualdades en la

<sup>5</sup>Este marco se encuentra desarrollado en más detalle en Reimers 1999.

cantidad de recursos que las familias invierten en la educación de sus hijos producirán distintos ambientes de aprendizaje, aun si los recursos públicos estuviesen distribuidos equitativamente entre todos los niños. Este principio explica la reproducción de las desigualdades entre el 10% de los niños de las familias con más ingresos y el resto, así como entre el 30% más excluido y el resto. Una forma de cerrar la brecha en las oportunidades educativas que confrontan los más excluidos y el resto de los niños es implementar políticas compensatorias que den a estos niños proporcionalmente más recursos para superar las múltiples dimensiones de desventaja social que ellos confrontan. Esto significaría, por ejemplo, dar oportunidades de educación pre-escolar a bajo costo o gratuita, que les permitiera ingresar al primer grado listos para aprender, dándoles oportunidades para salud y nutrición en programas de atención temprana a la niñez, darles materiales educativos adicionales, capacitación especializada a sus profesores, apoyar el desarrollo de enfoques pedagógicos diseñados especialmente para las circunstancias de estos niños, por ejemplo diseñando metodologías para enseñar efectivamente en ambientes multigrado o en clases con mayor heterogeneidad de edades debido a las altas tasas de repetición. Para poder desarrollar políticas compensatorias efectivas, sin embargo, es necesario tener conocimientos sistematizados sobre los costos y efectos relativos de distintas intervenciones sobre el aprendizaje escolar y sobre otros importantes aspectos asociados a la escolaridad de los grupos de menores ingresos tales como probabilidad de graduación, participación social, habilidades de liderazgo.

Han habido varios esfuerzos para implementar políticas compensatorias en la región, incluyendo esfuerzos para expandir educación inicial y pre-escolar focalizados en niños de familias de menores ingresos en Colombia, México, Perú y Venezuela, para mejorar la calidad de escuelas rurales multigrado en Colombia y Chile, para desarrollar modelos educativos para comunidades rurales pequeñas en México y para dar recursos para desarrollar asociaciones entre el sector público y organizaciones no gubernamentales para dar educación de calidad a los hijos de los pobres. La mayoría de éstas se han desarrollado en contextos de restricción financiera y con gran sensibilidad por contener costos más que por su costo-efectividad. Cuando ha habido discriminación positiva la meta ha sido hacerlo a bajo costo. Hay pocas evaluaciones de estos programas, muchas de las evaluaciones se

centran en determinar si el rendimiento estudiantil aumenta antes que en establecer si se cierra la brecha entre los rendimientos de niños de distintos grupos de ingreso. Hay evidencia de que estos programas de hecho pueden mejorar el rendimiento estudiantil, lo que no debería sorprender dado que los niveles iniciales de rendimiento para los excluidos son tan bajos (Muñoz Izquierdo y otros 1997).

El concepto de acción afirmativa, de discriminación positiva, es relativamente reciente en el discurso de políticas educativas en América Latina. Aparece por primera vez en política educativa establecida por el nuevo gobierno democrático de Chile en 1990 y en el Programa de Modernización Educativa de México de 1993 –aún cuando la Secretaría de Educación Pública de México creó una unidad de programas compensatorios en 1986 en el Consejo Nacional de Fomento Educativo. La cumbre de jefes de Estado de las Américas que se celebró en Santiago en 1998, propone la educación como clave para reducir la pobreza en la región y destaca el papel de las políticas compensatorias como el primer *item* del plan de acción.

## Conclusiones

Los países de América Latina tienen estructuras de distribución del ingreso muy desiguales y como resultado una de cada cinco personas de la región, 90 millones de personas, no tiene suficientes recursos para comer, para satisfacer los requisitos calóricos mínimos para permanecer vivo y saludable. Más de dos veces este número (204 millones de personas, 44% de la población) son pobres. Dadas estas alarmantes cifras tiene sentido hacer de la eliminación de la pobreza uno de los objetivos de la política social. Aun si las tendencias recientes de disminución en la incidencia de la pobreza continuaran, ellas son tan modestas que tomaría de 20 a 30 años reducir las tasas actuales de pobreza a la mitad.

La pobreza y la educación se relacionan de varias formas. Para cada generación los niveles de educación se relacionan con los niveles de ingreso. Los bajos niveles educativos impiden el acceso a las oportunidades sociales y económicas que permiten a las personas salir de la pobreza. Ésta a su vez impide las oportunidades de que los hijos de los pobres alcancen niveles educativos superiores a los de sus padres para salir de la pobreza. Hay varios mecanismos que explican el bajo

nivel de oportunidad educativa de los hijos de los pobres. Algunos resultan directamente de la pobreza: condiciones más bajas de salud y de vida, que llevan a mala salud y ponen a los niños en desventaja para aprender y progresar en la escuela. La mayor necesidad económica pone más presión en los hijos de los pobres para trabajar a una edad temprana, particularmente para niños en zonas rurales. Mayores presiones y necesidad por el trabajo no remunerado que hacen en la casa las adolescentes las coloca en una desventaja adicional para continuar sus estudios. Las mayores tasas de embarazos adolescentes para los pobres urbanos y para las adolescentes en zonas rurales crea otro obstáculo en el camino de completar la educación secundaria.

Además de los vínculos directos entre la pobreza de las familias y la oportunidad educativa hay más obstáculos a las oportunidades de aprender y tener éxito en la escuela que resultan de la pobreza del sistema educativo. Las insuficientes oportunidades de educación pre-escolar y de baja calidad educativa explican las altas tasas de repetición de los hijos de los pobres. A medida que los estudiantes se hacen mayores y pierden el ritmo con sus cohortes de origen en la escuela, factores directamente relacionados con la pobreza –la necesidad de ingresos económicos, trabajo en labores domésticas y embarazos adolescentes– y relacionados a la interacción entre pobreza y condiciones escolares –los mayores costos directos de la educación secundaria y universitaria– disminuyen aun más las posibilidades de que los hijos de los pobres completen la secundaria. El resultado es una reproducción imperfecta de la estructura social a través del sistema educativo. Es reproducción porque las probabilidades de que las brechas educativas entre los hijos de los pobres y los no-pobres se mantengan, aun si los niveles de escolaridad aumentan en promedio para toda la población. Es imperfecta porque hay estudiantes que no responden a este patrón de reproducción, demostrando que los mecanismos que hemos discutido son probabilísticos y no deterministas.

Es necesario reformar políticas educativas de formas que al mismo tiempo disminuyan la exclusión social, asegurando que todos los niños completen la educación básica, y que promuevan la movilidad social, diseñando mecanismos que aumenten significativamente la proporción de hijos de los pobres que completan educación secundaria y superior. Completar una educación primaria no es ya suficiente para lograr ingresos significativos en la región.

Si bien los patrones básicos de reproducción de la estructura social a través del sistema educativo se manifiestan en todos los países de la región, hay diferencias importantes entre países en el grado de desigualdad educativa. Los países con la mayor desigualdad educativa son también los que tienen mayor desigualdad social. El estudio sistemático de esta variación, así como el estudio cuidadoso del impacto de las reformas educativas recientes en muchos países de la región brindan una base de conocimiento potencialmente rica para informar políticas que mejoren las condiciones en todos los países y para contestar preguntas sobre los dos temas centrales para entender la oportunidad educativa: cómo difiere la oportunidad educativa entre distintos grupos de ingreso y cuáles son los factores que explican el éxito educativo de algunos de los hijos de los pobres.

No puede haber mayor prioridad para las políticas educativas de la región, consistente con proteger los derechos humanos de todos los ciudadanos latinoamericanos y consistentes con promover la inclusión social, que implementar políticas que contrarresten los actuales procesos reproductivos en educación, que cambien las probabilidades de forma que todos los niños obtengan las mismas oportunidades de aprender y tener éxito en completar suficiente educación para lograr movilidad social significativa en sus respectivas sociedades. Esto requerirá invertir en conocimiento para entender porqué es que los niños que actualmente tienen éxito lo hacen, cuáles son las contribuciones relativas de los distintos factores identificados en este trabajo en la estructura de oportunidad educativa y estudiar cuáles son los resultados de los esfuerzos incipientes para implementar políticas de discriminación positiva. Más allá de esto estas reformas requerirán especialmente voluntad política, iniciativa y liderazgo para articular y dar voz a lo que son actualmente grupos de interés dispersos y fragmentados, aun si son tantos como 204 millones de personas, y que son los que más pueden ganar como resultado de reformas orientadas a hacer a las sociedades latinoamericanas más incluyentes.

## Bibliografía

- CEPAL, Panorama Social, Santiago, Chile, 1999.
- Garcia-Huidobro, Juan Eduardo, "Educational policies and equity in Chile", en Reimers, F. (Ed.) 1999, *Education and Social Justice in the Americas*, 1999.
- Inter-American Development Bank, *Facing Up to Inequality in Latin America*, Washington, DC, IDB, 1998.
- McGinn, Noel, Fernando Reimers, Armando Loera, María del Carmen Soto, Sagrario Lopez, *Why do children repeat grades? A study of rural primary schools in Honduras*, Cambridge, MA. Harvard University, 1991.
- Muñoz-Izquierdo, Carlos, Pedro Gerard Rodríguez, Patricia Restrepo y Carlos Borrani, "El síndrome del atraso escolar y el abandono del sistema educativo", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. vol. ix, núm. 3, 1979.
- Muñoz-Izquierdo, Carlos, Raquel Ahuja, Carmen Noriega, Patricia Schurmann y Magda Campillo, "Valoración del impacto educativo de un programa compensatorio, orientado a abatir el rezago escolar en la educación primaria", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. xxv, núm. 4, 1997, pp. 11-58.
- Panagides, Alexis, en Psacharopoulos, G. and H. Patrinos (eds.) *Indigenous people and poverty in Latin America*. Washington, DC, The World Bank, México, 1994, pp. 127-164.
- Reimers, Fernando, "Education, poverty and inequality in Latin America" en Reimers, Fernando (eds.), *Education and Social Justice in the Americas*, 1999.
- Sánchez, Fabio y Jairo Munez, "¿Por qué los niños pobres no van a la escuela?", *Planeación y Desarrollo*, vol. xxiv, núm. 4, 1995, pp. 73-110.
- Schiefelbein, Ernesto y Joseph Farrell, *Eight years of their lives*, Ottawa, IDRC, 1982.
- Schiefelbein, Ernesto y Juan Carlos Tedesco, *El desafío educativo*, Madrid, Santillana, 1995.
- UNESCO, *Situación Educativa de América Latina y El Caribe, 1980-1994*, Santiago, Chile, 1996.
- Wood, Bill y Harry Patrinos, "Urban Bolivia", en Psacharopoulos, G. and H. Patrinos (eds.) *Indigenous people and poverty in Latin*

- America*. Washington, DC. The World Bank, 1994, pp. 55-96.
- World Bank, *Sector Study on Education Finance and Rural Education in Peru*, Washington, DC, 1999a
  - World Bank, *Secondary Education in El Salvador: Education Reform in Progress*, Washington, DC, 1999b.