

PANORAMA INTERNACIONAL SOBRE CALIDAD Y EQUIDAD EN LA EDUCACION

Cecilia Braslavsky¹

Gustavo Cosse²

Congreso "Calidad, Equidad y Educación"

Donosita, 28 y 29 de agosto de 2003

En primer lugar mostramos algunas tendencias de la globalización que crean nuevas demandas y desafíos a la educación, para luego presentar e interpretar algunas de las líneas principales que marcan las convergencias y diferencias en la calidad y equidad educativa a nivel internacional y en Europa. Luego se indica una serie de escenarios de la educación del futuro. Finalmente se concluye con la propuesta de un conjunto de políticas educativas que pueden producir al mismo tiempo mayor calidad y equidad educativa.

1. El escenario contemporáneo, riesgos y desafíos para la equidad y la calidad educativa.

Tal como lo planteáramos en otras ocasiones, el mundo ha estado experimentando desde hace unos años un complejo proceso de cambios en la organización económica y en el mercado de bienes y servicios que normalmente se denomina globalización. En la base de este proceso se encuentra un desarrollo acelerado y permanente del conocimiento, expresado entre otras cosas en innovaciones técnicas que son rápidamente incorporadas a los procesos productivos, simultáneamente con un desarrollo también acelerado de las tecnologías informáticas y de su utilización. Estos cambios conllevan a su vez un incremento permanente de la velocidad de la circulación de información de todo tipo y la constitución mucho más expandida de un mercado internacional de trabajo, capitales y bienes materiales y culturales.

Ya desde hace algunos años se sostiene que este proceso implica cambios profundos en la estructura social en general y en los mecanismos de acceso a y de permanencia en los puestos de trabajo en las más diversas ocupaciones, así como en la organización del trabajo, en particular. Este proceso, de amplias implicaciones en la vida de las sociedades y en el mercado laboral tiene entre otras las siguientes consecuencias.

- El cambio en el espectro de los trabajos formales existentes y su dualización entre trabajos en los cuales se introduce progreso técnico por un lado y otros muy rutinizados y mecanizados por otro;
- La rapidez de los cambios en los perfiles de las ocupaciones;
- La aceleración de los procesos de flexibilización laboral y la consecuente separación cada vez más intensa entre los trabajos formales y los no formales por un lado y entre trabajo protegido y no protegido por otro;

1/ Directora de la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO. Sus análisis y opiniones son estrictamente personales y no comprometen a la institución en la cual trabaja.

2/Sociólogo. Especialista en temas relativos al Estado y las políticas públicas, las organizaciones complejas y la educación. Investigador y profesor en FLACSO-Buenos Aires. Ex Coordinador del Proyecto de Estudios de Costos del Sistema Educativo (1995-99) y del proyecto Las políticas educativas en Argentina, Chile y Uruguay- Ministerios de Educación de Argentina, Chile, Uruguay y Universidad de Stanford/BID. Ministerio de Educación de Argentina. (1999-2001)

- La renovación continua de las habilidades y competencias necesarias para un desempeño exitoso en la inmensa mayoría de las ocupaciones (Braslavsky, 2001);
- La creciente exigencia de un título secundario para ocupaciones de mediana y aun baja calificación.

A fines del siglo XIX los sistemas educativos se organizaron en base a dos ejes. El primero era la secuencia de niveles establecidos según la edad. El segundo, la jerarquización, derivada de la complejidad de los conocimientos y los procesos intelectuales requeridos para desempeñar posiciones laborales de mayor ingreso y prestigio. Se asumía además que, además de transmitir conocimientos, el sistema educativo cumplía un decisivo rol en el proceso de socialización en términos de la internacionalización de las pautas y valores dominantes y consensuales en la sociedad; esto es el sistema educativo formaba ciudadanos y era el principal mecanismo de identificación nacional por encima de las identificaciones políticas y religiosas.

Por lo demás la generalización de la enseñanza primaria y la mucho más lenta expansión de la secundaria implicaron un avance democratizador, modernizador y secularizador, que constituyó también un mecanismo privilegiado de movilidad social ascendente, y por tanto, contribuyó decisivamente a la democracia social entendida como el avance en la igualdad de oportunidades. Este rol perduró muchas décadas y fue tan importante en Europa como en América Latina.

Este sistema educativo entró en crisis hace algunas décadas; no es posible desarrollar aquí en que consistió y cómo se generó la misma. A los efectos de esta presentación parece suficiente señalar sus siguientes aspectos.

- La misma expansión masiva del sistema (que en América Latina y en parte de Asia incluye ya en la mayor parte de los países a la enseñanza media, no así en Africa) implicó complejidades crecientes para el cumplimiento de los objetivos básicos, entre otras razones, porque fueron accediendo los sectores más pobres con un mucho menor nivel educativo y cultural familiar. Ello hizo entrar en contradicción una enseñanza estandarizada con un universo de alumnos cada vez más diferenciado; había muchos más alumnos que en décadas anteriores, pero el fracaso escolar aumentaba sin cesar aunque segmentadamente en términos del origen social de los alumnos. Y ese fracaso era mayor cuanto más alto era el nivel educativo.
- En segundo lugar, el sistema educativo no estaba preparado para proporcionar una formación que permitiera a los egresados un aprendizaje continuo de conocimientos, tecnologías, habilidades y competencias⁽³⁾.
- En tercer lugar un creciente aumento de las desigualdades sociales -operado desde hace ya unas décadas en América Latina, estructural en Africa y que ha aumentado más recientemente en Europa- aun en períodos de fuerte aumento del producto (CEPAL 2002)- fue incrustando en el sistema educativo mayores exigencias de todo tipo; desde la necesidad de políticas compensatorias -empezando por la alimentación en un amplio sector del alumnado de los países en desarrollo- hasta estrategias pedagógicas diferentes para diferentes situaciones del mismo, pasando entre otras cosas por una redefinición de los objetivos mismos de la educación (Braslavsky, 2001).

^{3/} Para un examen detenido de la noción de “competencias” vease: Braslavsky, 1999; Coll 1992 {CB reahaciendo....}

- A lo largo del siglo pasado, y especialmente desde la posguerra, la familia (y la sociedad) han experimentado cambios muy profundos mientras que la escuela ha permanecido casi igual. Las relaciones entre las generaciones dan mucho más margen de decisión a los jóvenes, la familia a tendido a nuclearizarse, la influencia de los contextos sociales sobre los adolescentes y jóvenes ha aumentado, etc. En la sociedad, especialmente en las últimas dos décadas, el trabajo se ha vuelto mucho más inestable, el acceso al mercado laboral, especialmente de los jóvenes, se ha hecho cada vez más difícil, los ciclos de ocupación- desocupación, aun en personas con alta calificación se han hecho cada vez más frecuentes.
- Los dos conceptos básicos del sistema educativo que constituyeron uno de los principales ejes organizadores durante el siglo XX, secuencialidad y jerarquización (que ya fueron presentados) se desestructuraron. La evidencia de que había que seguir aprendiendo a lo largo de la vida laboral erosionó la idea de la secuencialidad. El avance en los niveles del sistema cada vez garantiza menos el acceso a puestos de trabajo acorde con la formación recibida e ingresos satisfactorios.

Este escenario generó una pérdida de eficacia de la educación y de satisfacción con ella que constituyen el núcleo de la problemática actual. Los mecanismos de socialización se han debilitado, la educación no puede dar una respuesta satisfactoria a la diversidad de situaciones en que se encuentra el alumnado y tiene serias dificultades para encontrar una vía uniforme para reformular los contenidos de la enseñanza según las exigencias del mundo laboral actual.

En definitiva, la crisis de los sistemas educativos -con sus matices y variantes nada triviales según los casos- expresó, con sus propias especificidades, la crisis de un modelo de funcionamiento económico y social que fue cambiando hasta llegar a lo que hoy -a veces con cierta ambigüedad- se denomina globalización; y este a su vez está cambiando los mecanismos y requerimientos del acceso al trabajo (y de la permanencia en el mismo) en prácticamente todo el sistema social, desde los obreros hasta los profesionales. Las consecuencias críticas de estos cambios son aun mucho más profundas en la relación del conocimiento y sus aplicaciones sociales.

Este escenario se ha hecho aun más complejo y difícil para el sistema educativo en los últimos años, por el permanente crecimiento de las demandas que desde la sociedad, el sistema político y los organismos internacionales se le formulan, las que exceden ampliamente los objetivos “clásicos”. Una enumeración para nada exhaustiva de estas demandas incluye los temas de la planificación familiar (en relación en un conjunto de países con altas tasas de natalidad), ecología y medio ambiente (para contribuir a la conservación ambiental), la formación para una ciudadanía responsable, educación cívica (para formar para la democracia), enseñar la prevención del SIDA, educar para la solidaridad, educar para seguir las normas de tránsito y otras, sin mucha evidencia empírica acerca de que cargar los currícula con este tipo de contenidos genere efectos positivos en las estructuras y procesos sociales y políticos. (Benavot, 2002).

2. La equidad y la calidad educativas en el mundo.

El tema de la equidad en el contexto de la globalización y frente a los avances en la incorporación de progreso técnico en algunos sectores de la producción y su disminución en otros, así como de la aparente falta de voluntad política global de disminuir las desigualdades, es central en el nuevo contexto internacional. En lo que hace a la posibilidad de comprender y

resolver las cuestiones de la equidad educativa, en particular, subsisten tres dificultades. La primera es que no abundan análisis comprensivos de la multiplicidad de factores explicativos de los déficit en la equidad educativa de sistemas particulares, que den cuenta tanto de las condiciones de educabilidad que el entorno social impone al sistema educativo, como de las variables políticas intervinientes para operar sobre esa realidad, y de los factores propios de la esfera educativa, incluyendo entre estos a los propios programas desarrollados para combatir la inequidad. Los abordajes que se limitan a uno solo de estos factores, sin perjuicio de su valor, son necesariamente parciales. La segunda carencia consiste en que hay pocas evaluaciones sistemáticas de las políticas y proyectos específicos implementados. Por último, en muchos países parece haber poca conexión entre la información disponible actualmente y los equipos que definen políticas. En parte, esa desconexión puede explicarse por el hecho de que el bagaje de información estadística, que abarca cientos de variables, no ha sido reprocesado de forma tal de producir un recorte analítico que aporte al debate de cuáles políticas son necesarias hoy en día y cuáles son sus impactos previsibles.

Existe un amplio consenso en que este proceso plantea al sistema educativo nuevos y fuertes desafíos. Ya no es suficiente, como hasta hace pocas décadas, la transmisión de conocimientos y un cierto bagaje de habilidades y competencias que sólo requerían una cierta actualización a lo largo de la vida laboral, así como un proceso de socialización cuyas pautas centrales vienen dadas desde la sociedad. Los egresados del sistema deben contar no solo con un cuerpo de conocimientos y habilidades muy actualizados, sino además estar en condiciones de incorporar nuevos conocimientos y competencias en su práctica laboral para tener chances de mantener ocupaciones con un ingreso que les permita una digna satisfacción de sus necesidades básicas. Esto, en un contexto en el cual el desarrollo tecnológico y la exacerbación de la competencia internacional ha estado provocando tanto en los país en desarrollo como en los desarrollados, un proceso continuo de reducción de puestos de trabajo y de incremento de la calificación requerida. La promesa de la teoría del “derrame” de que si aumenta la productividad y el producto el mercado laboral y los salarios mejoraran no se ha cumplido. En las dos últimas décadas en muchos países, por ejemplo Francia, Alemania, Italia, Dinamarca y Japón, el empleo y los salarios aumentaron mucho menos que la productividad (en Italia incluso el empleo bajó); en Estados Unidos el empleo subió fuertemente a costa del estancamiento de los salarios, y en el Reino Unido los salarios aumentaron mucho más que el empleo. (Carnoy, 2000, p. 70-73). En Argentina y Brasil por ejemplo en la primera mitad de los '90 el producto creció muy fuertemente, pero el desempleo, la brecha entre el cuartil de mayores ingresos y el de menores y la pobreza llegaron a cifras inéditas.

Por otra parte, diversas investigaciones en todo el mundo han estado señalando las profundas diferencias en los logros académicos y en la eficiencia entre los países, los establecimientos y los alumnos incluso al interior de los países, sean en vías de desarrollo o desarrollados. Estos estudios establecen dos grandes grupos de factores que pueden explicar, a grandes rasgos, esas diferencias, y que implican dos niveles de análisis diferentes. El primer grupo corresponde al origen social de los alumnos. Está ampliamente demostrado que el ambiente cultural y educativo de y la situación social en términos de empleo e ingresos de la familia tiene una fuerte influencia en los logros y en las probabilidades de acceso a los distintos niveles educativos y de egreso. En Europa, los procesos migratorios especialmente desde Africa y Asia han complicado este panorama al introducir variables relativas al manejo de la lengua y a las prácticas culturales en el sentido antropológico del término. El segundo grupo de factores remite a las características organizacionales de las instituciones educativas por ejemplo las

estrategias de selección de itinerarios que conducen a escuelas técnicas o universidades y la diversificación de ciertas características de organización de los sistemas educativos (aun al interior de los países), tales como los años de obligatoriedad y/o de los contenidos curriculares, lo cual conduce de alguna manera a la discusión del tema de la descentralización y la autonomía escolar y sus costos y beneficios.

Estos aportes, bastante recientes, al análisis del segundo grupo de factores mencionados implica un cambio importante en las concepciones en uso hasta no hace mucho tiempo acerca de la eficiencia y la calidad educativa. En efecto, las variables explicativas más usadas en este nivel de análisis eran la mala o mediocre formación de los docentes, la baja inversión de los países en educación, las carencias en la infraestructura educativa (aulas, equipamiento pedagógico, libros de texto desactualizados o escasos, etc.) y el origen social de los alumnos

Sin embargo la escolarización continua aumentando en casi todas las regiones, aunque en alguna de ellas muy modestamente, por ejemplo en el África Subsahariana (Gráfico 1). Si bien si se considera el período 1985-1995 América Latina fue la región de más bajo crecimiento de la escolarización (Carlson 2000, p.127), en los '90 el aumento más importante de la escolarización tuvo lugar en América Latina y el Caribe (Gráficos 1 y 2), pese a que entre los países en desarrollo, era la región con una más amplia cobertura educativa⁴. La otra región que vivió un progreso significativo fue la que corresponde a los países Árabes del norte de Africa. (Gráficos 1 A y 1 B). Estos datos hacen prever una situación compleja a nivel internacional, que puede llevar a diferentes escenarios de presión sobre Europa, ya sea de jóvenes inmigrantes educados que deseen ingresar a un mercado laboral con mejores oportunidades o de jóvenes no educados o de niveles educativos bajos que deseen escapar de contextos de pobreza creciente en pos de trabajos rutinizados o de servicios personales que no deseen ser ocupados por los jóvenes procedentes de los grupos autóctonos o de migración antigua en Europa. En medida importante la existencia, magnitud y características de esas presiones se definirán tanto a partir de lo que pase en Europa, como de lo que pase a nivel internacional y en cada grupo de países y en cada país externo a la región en particular. A este respecto es interesante constatar, por ejemplo, que la consolidación de las democracias vinculada a opciones económicas lúcidas y heterodoxas que promueven el crecimiento con equidad (tasas de desempleo comparativamente bajas por ejemplo) en ciertos países de América Latina, como en Chile, facilitan la cohesión social y reducen la presión migratoria.

Ahora bien, desde el punto de vista teórico la equidad es un concepto complejo, que es manejado en la literatura en diversos niveles de análisis. En el nivel sistémico, CEPAL (2000)⁵ ha diferenciado los tres siguientes.

- *Equidad pre-sistema*, en tanto capacidad para absorber la demanda educativa de usuarios que se incorporan al sistema educacional procedentes de muy variadas condiciones ambientales, familiares y culturales.
- *Equidad intra-sistema*, que alude a la homogeneidad en la calidad de la oferta educativa que debería existir entre establecimientos educacionales que atienden a niños de distintos estratos socioeconómicos y en diversos contextos espaciales.

4 / Sin embargo las tasas de deserción son muy altas: entre el 20% (Argentina, Chile y Panamá) al 67% (Bolivia, Honduras y México) (CEPAL 2002)

5/ Un antecedente de esta clasificación de CEPAL se encuentra en Hopenhayn, 1996.

- *Equidad post-sistema*, en referencia a la capacidad de inserción productiva y de desarrollo social y cultural que tienen alumnos de distintos orígenes socioeconómicos una vez que egresan del sistema educativo.

Con la mirada puesta en el individuo, se ha hecho clásica la conceptualización de la “equidad educativa” como “igualdad de oportunidades”, con la conocida distinción entre “el punto de partida” y “el punto de llegada”.

- i. La igualdad de oportunidades en el “punto de partida”, o equidad en el acceso, implica fundamentalmente que todos los estudiantes tienen derecho a ingresar en determinado nivel del sistema educativo. La igualdad de oportunidades en el “punto de llegada” implica, además de la cobertura, equidad en las condiciones de aprendizaje de forma tal que los estudiantes, con independencia de su punto de partida, puedan alcanzar resultados semejantes.

Cuando el énfasis se pone en el “punto de partida” la cobertura del sistema resulta fundamental, mientras que cuando el centro es el “punto de llegada” el concepto de equidad queda estrechamente ligado al de calidad educativa puesto que la realización de aquel principio no es posible sin el logro de ésta.

Pero, más allá de la dinámica internacional de la equidad educativa en relación con los procesos de interdependencias crecientes, la transnacionalización laboral y las migraciones; existe también una dinámica intereuropea digna de atención. En efecto, la probabilidad de obtener un empleo de alta calificación en Europa es (en la mediana) de 20% para los que tienen menos de enseñanza media, 40% para los que la completaron y 70% para los que completaron la enseñanza terciaria. (OCDE, 2001a). Resulta evidente, entonces, que la única manera de lograr que se distribuyan más equitativamente las oportunidades laborales y sociales existentes es lograr altos niveles educativos para el conjunto de la población que vive en Europa, avanzando hacia niveles de escolarización ya no sólo secundaria; sino probablemente terciaria universal.

Hay una primera constatación a señalar. Hay diferencias significativas, aunque no abismales, entre los países desarrollados relativas a la cobertura y la deserción.; por ejemplo el Reino Unido y Canadá tienen una cobertura bastante menor a la de otros países especialmente a los 17 años. Segundo, hay una importante diferencia en la cobertura a los 15 y los 17 años en todos los casos considerados; esta última es menor, y en algunos de ellos bastante menor (Reino Unido, Canadá, Suiza, Estados Unidos), a la primera (Gráficos 6 y 7). Tercero, si se comparan estos datos con los de logros, se constatan asimetrías significativas. Alemania por ejemplo tiene tasas de cobertura muy altas, pero las brechas en sus logros según tipos de establecimientos son muy importantes.

Hay pues dos problemas que en muchos casos siguen andárviles divergentes, la cobertura y los logros. Esto de ninguna manera debiera significar la búsqueda de prolongación indefinida de la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo; sino la ampliación de los sistemas de alternancia entre etapas de empleo y de estudio, la ampliación del concepto de “escolarización de segunda oportunidad”, la ampliación de las formas de educación a distancia y en horarios vespertinos, etc.

3. La equidad y la calidad educativa en Europa

Estudios recientes muestran por su parte la situación europea en relación a los logros de aprendizaje de los jóvenes, tanto en comparación con otros países del mundo como en su diversidad interna. Aquí también Europa se encuentra bien posicionada. Sin embargo las diferencias son importantes y muestran que hay un largo camino a recorrer para llegar al objetivo de establecer la igualdad en la adquisición de conocimientos y habilidades. Lo primero a señalar es que no parece haber grandes diferencias al interior de los países entre los logros en las competencias adquiridas en dos grandes campos disciplinares, las ciencias y la lengua entendida como comprensión de un texto. La correlación⁶ entre ambas variables es casi perfecta, de 0.97, y la desviación estándar es muy similar, de 28.5 y 24.6 respectivamente.

Sin embargo las diferencias entre países son muy importantes si bien la mayor parte de los que están por debajo de la media son aquellos de menor desarrollo relativo, hay casos significativos de países con alto grado de desarrollo económico en general y buenos indicadores de la situación social que están bastante por debajo de la media, como Alemania, Dinamarca e Italia⁷. Lo cual refiere una vez más a las características de organización institucional y estrategias pedagógicas de los diversos sistemas educativos. La disparidad muy grande de los logros al interior de un país, como en Alemania, pueden tener que ver con el casi absoluto nivel de descentralización en las “Länder”⁸. Hubo una época en que se creyó que la descentralización podía resolver todos los problemas, suponiendo que la proximidad de la toma de decisiones a los usuarios del sistema podía dar una mejor respuesta a las necesidades regionales y locales que cuando las mismas eran tomadas por los organismos centrales. En muchos casos se confundió la descentralización en la gestión del sistema con el incremento de autonomía a las escuelas para abordar sus problemas específicos.

La evidencia acumulada hasta ahora en los últimos años parece contundente en el sentido de que la descentralización por sí misma no hace grandes aportes a la eficiencia, la equidad y los buenos logros. Esta evidencia recorre varios continentes, desde Alemania hasta Chile y la Argentina, países en los cuales la descentralización de la gestión a los municipios y las provincias respectivamente no sólo no mejoraron el desempeño del sistema sino que en algunos casos lo empeoraron. La problemática es antigua, y tiene que ver con la concepción de que todo lo decidido centralmente responde a las lógicas de reproducción y funcionamiento de las burocracias centrales, y lo decidido por los organismos regionales y locales a los intereses de los ciudadanos. Es una falsa oposición, montada a menudo sobre concepciones más amplias de reducción del Estado, o por la copia acrítica de modelos exitosos en algunas partes bajo condiciones económicas, sociales y políticas muy específicas (de Mattos 1989). Por lo demás, la autonomía expandida de las escuelas tiene sin duda diversos aspectos positivos pero también riesgos; por ejemplo la dispersión de los contenidos curriculares establecidos en su aplicación real con obvias consecuencias sobre los contenidos que se presentan a los alumnos (Benavot, 2002).

Por otra parte, sólo el 10% de los alumnos europeos puede hacer una lectura de textos sofisticados; el 6% son incapaces de las tareas más simples y el 12% sólo pueden hacer las

6 / Coeficiente de correlación de rangos de Pearson

7 / Por cierto, en estas mediciones el estudio Pisa no establece cual es el valor satisfactorio, que podría estar por encima o por debajo de la media.

8 / En algunos casos historia, física-química y biología no se enseñan en los dos primeros años del bachillerato. La primaria dura 4 años en la mayoría, 6 en Brandemburgo y Berlín. La obligatoriedad es de 10 años en algunos, de 9 en otros, etc.

tareas más elementales. O sea que casi 1 de cada 10 jóvenes de 16 años está por debajo de exigencias acordes con un pleno desarrollo personal. Son muy fuertes las diferencias en el porcentaje de alumnos de 15 años que están en el grupo de más bajos logros: los valores (excluidos Brasil y México) varían entre 6 y 35 (Gráfico 10)⁹ lo cual pone en evidencia una constatación: tampoco en Europa es suficiente un alto nivel de cobertura para garantizar la igualdad de oportunidades en el mundo laboral.¹⁰

El ampliamente comentado estudio internacional PISA sobre los logros de los alumnos en una serie de países de Europa, Asia y América Latina y ha desmitificado ciertas representaciones sociales. En efecto, ese estudio ha puesto de manifiesto que los jóvenes finlandeses (en comprensión lectora) o coreanos (en ciencias) parecen aprender mucho más que los alemanes, por ejemplo (OCDE, 2001b).

Ese mismo estudio ha mostrado también cómo varía la calidad de los aprendizajes de los jóvenes *entre* los establecimientos y *al interior* de los mismos. En Bélgica y Alemania, por ejemplo, las diferencias de logro de los jóvenes entre los distintos establecimientos son muy altas, mientras que en Suecia y Finlandia son muy bajas. Lo cual parece poner de relieve nuevamente diferencias de estrategias y métodos institucionales que son relevantes. Estos dos últimos países, que están en la cúspide de los logros de la región en la adquisición de competencias lingüísticas, matemáticas y de valores cívicos, muestran en cambio una gran diferenciación de logros al interior de los establecimientos, que acogen poblaciones heterogéneas y ejercen una fuerte política de integración de alumnos con necesidades educativas especiales (OCDE, 2001b: p. 65). Bélgica, Alemania y en menor grado Suiza, comparten ciertas características de organización de sus sistemas educativos: las tasas de repetición son comparativamente altas, la orientación hacia carreras jerarquizadas es precoz y las diferencias en las performances entre los establecimientos es alta (Pisa, Informe Nacional de Bélgica)

Habría que distinguir dos niveles de análisis. Uno consiste en los logros promedio de cada país. Otro, la desigualdad en la adquisición de los conocimientos y competencias que cada sistema educativo ofrece. En varios casos, ambas variables parecen no tener correlación¹¹.

Por lo demás, las desigualdades en términos de las diferencias regionales, sociales y culturales parecen explicar muchas de las diferencias en los logros¹². Ahora bien, han aparecido

9 / Vale la pena señalar que las desigualdades son más acentuadas en el grupo que está por debajo de la media que los que están por encima: 4.97 y 3.56 de desviación estándar respectivamente.

10 /Es interesante señalar que entre los países en vías de desarrollo Chile tiene los mejores resultados respecto a la cobertura y el descenso de la deserción; es probablemente el país que mantiene desde 1990 una política educativa estable y que ha hecho una inversión de las mas altas en políticas compensatorias.

11 / Por ejemplo Rusia y México están casi siempre en los niveles más bajos en los valores de logros; sin embargo, su índice de desigualdad en lectura (1.70) es bastante más bajo que el de países con mejores logros (aunque por debajo de la media) como Alemania (1.85) y Bélgica (1.80). En ciencias, la desigualdad de México y Rusia es también menor que la de estos dos países. Digamos que se aprende menos, pero la distribución es más equitativa (Pisa, Informe Nacional de Canadá). Como era esperable Finlandia tiene los valores más bajos en el índice de desigualdad.

12/ En Bélgica por ejemplo en la capacidad de comprensión de un texto la comunidad flamenca tiene el segundo lugar en todo el universo estudiado en el Pisa, y la comunidad francesa el 23; algo parecido pasa con la competencia en ciencias (Pisa, Bélgica, Informe Nacional). También en Canadá hay diferencias importantes: la comunidad anglófona tiene mejores logros que la francófona (Pisa, Informe Nacional de Canadá).

datos nuevos que son relevantes y a veces desmitifican algunas variables explicativas tradicionales de los logros. Por ejemplo el tiempo dedicado a las tareas en la casa tienen un efecto débil. Pero en casi todos los países la lectura por placer y la frecuentación de las bibliotecas orientadas a tal cosa tienen un efecto importante, no solo en comprensión lectora sino en los logros en ciencias (PISA, Informe Nacional de Canadá)¹³.

Adicionalmente, las aspiraciones profesionales de futuro también tienen un significativo efecto sobre los logros; como es evidente, estas variables remiten una vez más al entorno familiar y a los modelos de comportamiento de las familias.

Habría que mencionar adicionalmente que quizás buena parte de las diferencias intranacionales entre los establecimientos podrían estar asociadas a las características organizacionales de los mismos, en términos del ambiente disciplinario de los mismos: un ambiente ordenado, organizado y controlado parece mejorar significativamente los logros.

Como se dijo antes, la multiculturalidad generada por las inmigraciones están asociadas a diferencias en los logros; en países tan distintos como Alemania, Bélgica, Suiza y Luxemburgo las diferencias son importantes pero no tan fuertes como se podría esperar¹⁴. (Gráficos 11 y 12).

De nuevo aparecen indicadores acerca de que los sistemas educativos de los diversos países amortiguan algunos mucho más que otros las desigualdades de origen. Es evidente que Francia por ejemplo mejora las chances de los alumnos emigrantes mucho más que Alemania, Bélgica y Luxemburgo (salvo en Ciencias).

Es posible que las diferencias en la deserción sean en cambio mucho más significativas. En la comunidad francesa de Bélgica el riesgo de encontrarse en el grupo de más bajos logros en lectura es de 2.8 para los jóvenes que pertenecen al 25% más pobre de la población y de 3.0 para los que no hablan habitualmente francés en la casa; la media para la OCDE en las mismas categorías (relativa la última al idioma nacional naturalmente) es de 2.3 y 1.7 respectivamente (Informe Nacional de Bélgica).

Ahora bien los estudios internacionales y nacionales parecen coincidir en señalar cuáles son los factores que explican la falta de equidad de acceso, permanencia y logros de aprendizaje. Sin ánimo de producir un análisis sistemático, que incluya además las variables propias de cada región y de cada país, se puede proponer que entre ellas se encuentran al menos las siguientes.

- El producto bruto interno de cada país.
- Los patrones de distribución del ingreso y del empleo
- La voluntad política de integrar y de construir cohesión social en asociación a la capacidad de crecimiento y modernización económica.
- El carácter rural o urbano del contexto.

13/ Es interesante anotar que el país que tiene el mejor desempeño en casi todos los campos disciplinares estudiados, Finlandia, es el que tiene valores más altos en el promedio de alumnos que manifiestan placer por las lecturas extracurriculares y en la diversidad de las mismas (Pisa, Informe Nacional de Canadá).

14 / Aunque sería necesario un análisis más fino que distinguiera naciones de origen de los migrantes.

- El carácter público o privado de los establecimientos y el tipo de política de reclutamiento que aplican los establecimientos privados.
- La estructura de los sistemas educativos, más temprana o más tardíamente diferenciada, en especial a nivel internacional; aunque con menos claridad cuando se trata de comparar provincias o estados de una misma nación.
- El ambiente escolar
- La cantidad de horas de escolarización en asociación con variables de atención familiar a la vida escolar y con la congruencia o incongruencia cultural del alumnado y del contexto de escolarización.
- El tipo de currículo en asociación con el grado de autonomía de los establecimientos educativos y con la preparación de los mismos para adaptar currículos flexibles.
- La existencia y la eficacia de las llamadas “políticas compensatorias” (de desigualdades en la situación social de los alumnos) especialmente (pero no sólo) en las zonas rurales donde la deserción es mas alta.
- Las características socio-económicas del alumnado y el ambiente cultural de las familias.
- La inversión educativa.
- Las diferentes características socio-económicas de los docentes y el grado de profesionalización.
- EL inicio de la escolarización antes de los 6 años de edad¹⁵.

No es posible realizar aquí una presentación sistemática y mucho menos exhaustiva de estos factores, aún cuando apenas son algunos de los que inciden en la configuración de los problema de equidad. Sin embargo quisiéramos detenernos en algunos de ellos.

En primer lugar en la cuestión del momento óptimo para producir la primera diferenciación entre los alumnos que van a distintos tipos de establecimientos. Al interior de Europa parecería que la diferenciación temprana es un fuerte productor de inequidades sin fuertes beneficios para la calidad. En efecto, en tres de los países con más bajo rendimiento académico (Alemania, Austria y Hungría) los alumnos quedan en un itinerario que conduce a la Universidad o en uno que conduce a las escuelas técnicas -según sus logros- a los 10 u 11 años. Primero el sistema selecciona prematuramente, a una edad en la cual recién empieza la maduración emocional e intelectual del adolescente. Y segundo, genera un efecto perverso al segmentar de tal modo que “los peores” y “los mejores” se agrupan entre sí lo cual implica una pérdida de oportunidad para los primeros y tal vez la construcción de una baja disposición valorativa hacia la integración y hacia la equidad entre los segundos, así como pocas posibilidades de generar experiencias de aprendizaje a partir de la diferencia, la solidaridad, la colaboración con el compañero con más dificultades o que proviene de otro contexto lingüístico.

En segundo lugar quisiéramos dedicar un par de párrafos a la cuestión de la relación de la inversión en educación con la equidad y la eficiencia. Quizás el mejor indicador del esfuerzo y la prioridad que asignan los países a la educación es considerar el gasto público en educación como porcentaje del PBI. El Gráfico 4 muestra que en la década del '90 no ha habido muchos cambios relevantes en la distintas regiones, salvo en América Latina en donde hubo un incremento importante. Sin embargo esos promedios regionales encubren diferencias

15 / En América Latina la deserción bajó fuertemente en la mayor parte de los países en los '90; la escolarización antes de los 6 años de edad pasó de 29% entre 1990-94 a 40% entre 1998-99 (CEPAL 2002)

importantes en los diversos países: algunos aumentaron mucho su financiamiento, otros un poco y en otros casos hubo muy pocas variaciones.

En Europa, el esfuerzo educativo (porcentaje del PBI) varía muy fuertemente, desde un 3% en Bélgica a un 8% en Suecia, siendo la media de 5.3%. Lo mismo se encuentra si se considera el gasto educativo como porcentaje del gasto público; varía entre 6% (Bélgica) y 16% (Noruega). El promedio es de 11%. En conjunto los países mantuvieron entre 1995 y 1999 su esfuerzo educativo, aunque algunos lo incrementaron: Hungría, Rep. Checa, Finlandia, Bélgica. También en general se mantuvo el gasto por estudiante proporcional al incremento de la matrícula; Grecia y España lo incrementaron significativamente.

Ahora bien, como se sabe, el gasto educativo, en cuanto al volumen pero también – tanto o más importante- su estructura y criterios de prioridad tiene mucho que ver con la eficiencia y con la equidad educativa¹⁶. Sin embargo en muchos casos con un menor gasto educativo se obtienen mejores resultados que en otros países en que se gasta comparativamente más (Gráficos 2 y 3)¹⁷. Algunos países con un gasto por alumno muy similar obtienen mejores logros, por ejemplo Corea, el Reino Unido, Finlandia. Portugal e Italia obtienen logros más bajos que lo que podría esperarse (Gráfico 5). Incluso la tendencia parece ser inversa: a mayor gasto por alumno menores logros.

Es más, los indicadores del gasto y los de logros no tienen una covariación positiva¹⁸. El producto nacional (o el ingreso por persona) tampoco está muy asociado con la eficiencia de los sistemas educativos, o mejor dicho, esas variables discriminan entre grandes regiones con brechas muy amplias, pero poco al interior de cada una de ellas. En consecuencia si bien el incremento de la inversión en educación parece ser una condición necesaria, ella no es suficiente para mejorar la calidad y la equidad de la educación y atender al incremento de la matrícula.

El análisis precedente orienta la reflexión hacia dos órdenes de factores que pueden entre otros explicar las diferencias en los logros. El primero tiene que ver con el nivel educativo y cultural de las familias, lo que se analiza en otro lugar. El segundo remite a las características organizacionales de los sistemas educativos, las estrategias pedagógicas y las distintas respuestas que se dan a los problemas y dificultades de diversos grupos de alumnos.

Entre las regiones en vías de desarrollo América Latina es la que mayor esfuerzo realiza en términos de la inversión en educación. Los países latinoamericanos están invirtiendo una proporción significativa de sus recursos nacionales en educación, frecuentemente en una escala cercana a la proporción que se invierte en los países de la OCDE.

Al comparar el gasto en educación con el total del gasto público, se observa aún más claramente la magnitud de la inmersión pública de los países de América Latina en ese rubro.

16 / Es evidente que situaciones tales como las del Africa al Sur del Sahara o del Asia del Sur en las cuales el gasto militar es aproximadamente el 44% y el 61 % de los gastos totales en Fuerzas Armadas, salud y educación respectivamente, conspiran contra la equidad (Oxfam, 2000: p.140).

17 / En Asia Central es posible que haya algún problema de no comparabilidad de los datos, ya que difícilmente la matrícula en Ens. Secundaria haya bajado tanto como aparece en el Gráfico 2.

18 / Los coeficientes de correlación son: en ciencias vs. Gasto educativo como porcentaje del PBI: 0.01; gasto educativo como porcentaje del gasto público vs. competencia en ciencias: -0.28; gasto por alumno y competencia en ciencias: 0.09.

Sin embargo, los países de América Latina disponen de muchos menos recursos por educando que un país típico de la OCDE . También necesitan ampliar mucho más las oportunidades de acceso a la educación.

Los elementos expuestos ponen en evidencia cuánto queda todavía por aprender a nivel de las políticas públicas y de las prácticas pedagógicas institucionales y de cada profesor para contribuir a remontar las desventajas de origen socioeconómico que son, todavía, el más importante factor de falta de equidad educativa. Da cuenta también en las profundas diferencias en la situación social y educativas de las familias en los países en desarrollo y también en Europa.

En todo este mundo y también en Europa una parte altamente significativa de las diferencias de expectativa de permanencia en el sistema educativo y de adquisición de aprendizajes significativos se explican por el nivel social y cultural de las familias (PISA (OCDE, 2001: p.67). Sin embargo, este estudio así como muy numerosas investigaciones cuantitativas y cualitativas muestran también que los sistemas educativos de algunos países amortiguan mucho más que otros esas diferencias. En efecto, la probabilidad de los alumnos cuya madre no ha terminado el nivel secundario de estar en el cuartil inferior de comprensión escrita varía entre 1.5 (Polonia) y 3.0 en Alemania (en una escala de 0 a 4, en la cual 4 es la peor posición). Como era esperable en los países más pobres la situación empeora. En México, por ejemplo, es de 3.7.

Hasta aquí se han analizado el resultado de políticas que son al mismo tiempo relativamente similares y muy diferentes. Similares en términos de aspectos del paradigma educativo hegemónico: sistemas educativos nacionales, escuelas graduadas, currículos focalizados en los aspectos cognitivos. Diferentes en otros aspectos: sistemas que diferencian mas temprano o mas tarde los itinerarios educativos de los alumnos, escuelas más o menos flexibles, currículos con énfasis en los valores y la educación cívica sin detrimento de los aspectos cognitivos, como en Finlandia. ¿Cuáles son las perspectivas para el futuro?

4. Escenarios educativos para el futuro.

Se sabe que ya no parece suficiente la transmisión de conocimientos y ciertas técnicas. Se asume la necesidad de la formación en capacidades y habilidades que permitan incorporar unos y otras a lo largo de la vida laboral. Se sabe también que el actual sistema mundial reproduce las desigualdades y las está llevando a un sistema de intolerancia moral y de riesgo grave y creciente para la cohesión social.

En este contexto: ¿qué sistema/s educativo/s se requieren?

Pero más allá de ese debate existen tanto a nivel internacional, como nacional, regional o local diferentes escenarios posibles. Apoyándonos y revisando una hipótesis previa (OCDE, 2000), proponemos que esos escenarios son los siguientes.

Escenario de desintegración. Se caracteriza por procesos de deterioro de las escuelas y de los sistemas educativos. Las situaciones de pérdida de sentido se generalizan, los currículos son cada vez más flexibles y menos densos, las evaluaciones desaparecen y los maestros están cada vez peor pagados. Tan mal pagados que su sueldo no es suficiente para cubrir las

necesidades de abrigo, transporte o alimentación. Van cada vez menos días por semana a las escuelas, en algunos casos sólo cuando hay comida o los días de cobro. La preocupación de los profesores por la supervivencia propia limita sus posibilidades de ocuparse del aprendizaje de otros. En estos escenarios la equidad es nula.

Escenario de repliegue privado. El proceso de concentración del ingreso permite que familias ricas “salven” e incluso promuevan a algunos maestros relativamente bien formados. Ellos se transforman en institutores. Sigue habiendo un currículum provisto por el Estado o por asociaciones profesionales. Las personas que tienen recursos compran computadoras e invierten cada vez más en comunicaciones. Las madres o padres de alto nivel educativo que quedan desocupados optan por permanecer en las casas para intentar “salvar” a sus hijos. Compañías privadas preparan guías para ellos. Las capacidades interpersonales que se forman están más ligadas a la competencia que a la empatía. Existe un grave riesgo para la cohesión social. A largo plazo existe también el riesgo de exclusión paradójica, por degradación de la diversidad de experiencias personales que viven quienes quedan en principio incluidos y siguen siendo educados. En este escenario la equidad es muy baja y el deseo de fortalecerla también.

Escenario de mercado. El proceso de concentración económica avanza, pero la conciencia social acerca de la necesidad de “pertenecer” es muy fuerte y el apego a las escuelas también. Los Estados ceden el control de la gestión cotidiana de los servicios educativos, pero no el de la orientación curricular. Los currículos se reforman, se hacen efectivamente más flexibles, aunque siguen siendo densos, es decir continúan proponiendo, o aún imponiendo, ‘sistemas de notación, disciplinas académicas y cuerpos doctrinales’ (en un lenguaje más simple: contenidos, valores y habilidades) que se consideran imprescindibles para el autoaprendizaje adulto. Aumenta el papel del sector educativo privado. Los sistemas de exámenes se refuerzan. Instituciones cada vez más autónomas compiten entre sí. Hay ganadores y perdedores en el marco de una fuerte presión por innovar. Bajo ciertas condiciones algunos grupos, aun el propio Estado, consiguen compensar diferencias y promover cambios de posiciones entre ganadores y perdedores. Los efectos son similares a los del segundo escenario, con la ventaja que hay grupos que aprenden a cooperar entre sí para competir con otros y que en ciertos casos la innovación es muy fuerte. En este escenario la equidad es baja y la posibilidad de fortalecerla se asocia al apoyo a la demanda, es decir a inversiones en personas individuales de quienes se supone que tendrán una alta capacidad de decisión.¹⁹

Escenario de sistema piramidal. Subsiste el sistema piramidal, con currículos densos y rígidos. Los profesores enseñan de acuerdo a los principios de la escuela tradicional, anteriores a la influencia del movimiento de la Escuela Nueva. El Estado orienta y controla. La comunidad demanda. Allí donde el Estado conserva recursos propios, por ejemplo en países petroleros con bajos niveles de corrupción o fuertes sentimientos comunitarios, hay fuertes inversiones en educación. Hay calidad con uniformidad. Se promueven formas de integración social tuteladas. La equidad educativa en este escenario puede ser muy alta, pero puede estar combinada con una muy baja calidad educativa y, en consecuencia, con baja capacidad de innovación. Un sistema educativo internacional de este tipo probablemente produciría perfiles educativos con baja capacidad de encontrar soluciones nuevas a problemas viejos, de identificar problemas nuevos y – ni que hablar – de crear soluciones adecuadas para problemas nuevos.

19 / Véase la crítica a algunos mecanismos que proponen los partidarios de este escenario, entre otros el Voucher o cheque educativo masivo en Cosse, 2001.

Escenario comunitarista. Se construyen comunidades de aprendizaje²⁰ con escuelas fuertemente sensibles a las necesidades del contexto apoyadas por grupos sólidos. Currículos densos y flexibles orientan respecto a muchas dimensiones del quehacer educativo, pero dejan una gran libertad a la creatividad pedagógica en cada espacio institucional. Algunas instituciones se desarrollan muy bien, inventan nuevas formas de organizar las prácticas cotidianas (desde agrupamientos en edades heterogéneas hasta la integración de los niños que entran con más edad a grupos homogéneos por edades, evitándoles la humillación de estar con los “más chicos”). En cada comunidad, las instituciones –o grupos de instituciones- creen en lo que hacen y tienen éxito, aun cuando sus prácticas sean muy diferentes unas de otras e incluso aparentemente contradictorias. Este éxito se debe en parte a las fuertes alianzas entre las escuelas, las familias y las empresas locales. Los riesgos de desigualdad se acrecientan, también los de repliegue identitario y -en el caso de contextos multiculturales- los conflictos interétnicos e interreligiosos. Un sistema educativo internacional comunitarista podría contribuir a fortalecer la equidad y la voluntad de afianzarla a nivel local; pero a nivel mundial podría – incluso promoviendo valores locales de solidaridad e inclusión – contribuir paradójicamente a confrontaciones y a la violencia intercultural y, en consecuencia, destruir toda posibilidad de trabajar por la equidad.

Escenario reticular. En él se construyen también comunidades de aprendizaje. Al mismo tiempo hay mucho intercambio y cooperación horizontal entre un grupo de colegios. Algunas comunidades de aprendizaje son de base territorial mientras que otras no lo son. Una misma escuela puede estar interconectada a distintas comunidades de aprendizaje según las diferentes dimensiones de su vida institucional: una red local, nacional o internacional, pueden servir dependiendo de los aspectos específicos de la herencia cultural que desee promover o de la diversidad de su alumnado. Hay un currículum muy denso y muy flexible a la vez, que incluye criterios, ejemplos alternativos, bibliografía y es además interactivo. Una parte de este currículum está en permanente enriquecimiento y revisión de acuerdo a los insumos y trabajos que se producen en las mismas escuelas. Los exámenes se fortalecen, en especial a través de metodologías de autoevaluación para el análisis del valor agregado y de estrategias para la elaboración de una didáctica más sofisticada. Pero también se fortalece el aprendizaje en servicio. Se emplea una amplia gama de nuevas -y viejas- tecnologías, tanto a nivel de artefactos (analógicos y digitales) como de artificios (formas de hacer de los maestros y profesores). Hay mucha comunicación entre las escuelas de una misma comunidad y también entre escuelas de comunidades distintas: visitas, llamados, envío y recepción de correos electrónicos. Pero, a diferencia de lo que frecuentemente ocurre en el modelo comunitarista moderno, este movimiento se centra en la elaboración profesional y no en la atención a problemas no educativos emergentes. Desde la vocación reticular existen innumerables posibilidades de trabajar para la equidad, combinando políticas homogéneas con políticas diferenciadoras, políticas mundiales con políticas nacionales y locales, políticas educativas con políticas sociales y experiencias sociales y pedagógicas con políticas públicas.

A nuestro modo de ver, estos seis escenarios son probables, aunque – como ya se anticipó para cada uno - no son igualmente deseables. En un mundo con interdependencias crecientes, en efecto, sólo el escenario reticular puede garantizar al mismo tiempo calidad educativa, pertenencia y cohesión a nivel macrosocial. El escenario comunitarista puede garantizar a nivel microinstitucional la formación de todas las dimensiones de la personalidad,

20/ Ver entre otros Carnoy, 2001, y Foro Universal de las Culturas 2004, *Simposium Internacional sobre Comunidades de Aprendizaje*, Barcelona, documento preliminar, 2001.

una sólida inteligencia emocional y otra serie de valores deseables a los alumnos de una determinada comunidad, pero es probable que no pueda garantizar el acceso a los nuevos conocimientos a la velocidad a la cual van siendo creados en todas las comunidades y que no pueda avanzar en la producción de formas de cohesión social a la escala necesaria para la supervivencia mundial.

5. Políticas educativas para una mayor calidad y equidad educativas.

En consecuencia sugerimos que, tanto desde un punto de vista político como desde un punto de vista pedagógico, es necesario tomar partido por la construcción de un sistema educativo reticular. En él se pueden fortalecer las escuelas como entornos institucionalizados que permitan por un lado la interacción directa entre pares y, por el otro, la existencia de múltiples escenarios comunitarios modernos. Para este sistema se requieren profesionales de la enseñanza con distintos perfiles y conocimientos, competentes tanto para la promoción de aprendizajes individualizados como colectivos; profesores que vayan creando una nueva didáctica en la que encuentren lugar todas las tecnologías disponibles. Esta nueva didáctica deberá integrar visiones prospectivas y retrospectivas. La importancia de las visiones retrospectivas de las construcciones reconocidas y de las construcciones conceptuales ignoradas o rechazadas es fundamental. Promover aprendizajes es infinitamente más difícil que transmitir información²¹, pero no es un desafío tan nuevo como parece ni está tan ligado a las nuevas tecnologías como se cree.

Si se combinan algunos de los elementos presentados anteriormente como resultados de las investigaciones y de los estudios existentes sobre los factores que inciden en las diferentes dimensiones de la equidad educativa con la voluntad de proyectar las necesidades de construir un (os) sistema(s) educativo(s) reticulares, que vayan tejiendo mallas de contención y de promoción para los niños y los jóvenes a nivel local, nacional y mundial; se puede concluir por promover la evaluación y probablemente la mayor consecuencia en la aplicación de los siguientes trece tipos de políticas públicas y de prácticas educativas promotoras de equidad y de calidad educativa educativas.

- *Oferta de oportunidades educativas extendidas*, pero en particular para los primeros años de vida de los alumnos y mucho más cuando se trata de niños y de niñas que no poseen el “capital cultural” local.
- *Diferenciación tardía* o mejor dicho no prematura de distinto tipo de colegios que conducen a la universidad, a escuelas técnicas o otros itinerarios, para permitir la maduración emocional y cognitiva y para evitar condenas irrecuperables por segregación temprana, necesidad de más tiempo para el aprendizaje de lenguas y hábitos locales
- *Diseños curriculares flexibles*. La idea tradicional de **un** diseño curricular común a todo el alumnado parece superada por los requerimientos y las necesidades. Dentro de ciertos límites parecería apropiado pensar en la posibilidad de diseños flexibles que se adapten a situaciones, dificultades y logros distintos.
- *Responsabilización institucional por los resultados*. Durante mucho tiempo se dio por descontado que la educación era satisfactoria y que las diferencias en los rendimientos de los alumnos se debían a factores individuales o familiares fuera de control de la institución. Por el contrario si no hay una responsabilidad institucional por los resultados, son impensables diversas estrategias y dispositivos orientados a nivelar hacia

21 / Ver Meirieu, R., 2000.

arriba, esto es a potenciar la equidad en la apropiación de conocimientos, habilidades y competencias. Los bajos logros o la repetición es un fracaso de la institución y no del alumno.

- *Tratamiento personalizado de las dificultades.* Si como parecen demostrar todas las investigaciones realizadas en el mundo entero una parte decisiva de las variaciones de los rendimientos se explican por las diferencias en el origen social de los alumnos, parece indispensable, para garantizar logros parejos, esto es para maximizar la equidad, estrategias y dispositivos focalizados en las dificultades o problemas de los alumnos en situación de riesgo debido a su origen socioeconómico.
- *Formación para la solidaridad.* Se insiste a menudo en la necesidad de que el sistema educativo transmita valores ciudadanos y para la solidaridad. Es posible que a estos objetivos contribuyan más prácticas de involucramiento de los alumnos en las actividades de la institución con ciertas responsabilidades en el marco de su organización corporativa en el primer caso; y de ayuda a escuelas carenciadas en el segundo, que el intento por transmitir contenidos en forma convencional.
- *Aplicación de políticas focalizadas o semifocalizadas* de apoyo específico a escuelas situados en zonas de mucha pobreza, consistente en equipamiento pedagógico, textos, entrenamiento ad hoc a los maestros, etc. Se conocen ejemplos interesantes en Europa, con consecuencias positivas. Pero se conocen menos ejemplos de fuera de Europa y de los cuales muchos países europeos tendrían también posibilidades de aprendizaje. Es el caso del *Plan Social* en Argentina (1993-99) que llegó a tener una cobertura de aproximadamente el 30% de las escuelas primarias; del *Plan 900 escuelas* de Chile (que luego fueron muchas más), que se inició a principios de los 90 y continúa, del programa Progreso en México, Escuela Nueva en Colombia y Bolsa Escola en Brasil y del plan actual de apoyo a liceos seleccionados en Uruguay. En este caso se agregó una compensación no despreciable en los sueldos, tratando de atraer a esos liceos profesores de alto nivel²². Una estrategia parecida de estímulos a los docentes que alcanzan logros importantes en el desempeño de sus alumnos se aplica en Chile a través de la modalidad de comparar los avances en las evaluaciones anuales de calidad de escuelas homogéneas en cuanto a la situación social de los alumnos y conceder un plus salarial a los docentes de las que mejoran más.
- *Inclusión de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación* desde la propuesta de interconectividad y de trabajos conjuntos entre alumnos, escuelas y grupos diferentes; es decir en asociación con una pedagogía de promoción de la solidaridad y de la equidad.
- *De-construcción de los ghettos educativos*, o escuelas cerradas a ciertos grupos de niños y jóvenes (a través de diversos mecanismos y criterios de reclutamiento), que no aceptan a los diferentes ni contribuyen al conocimiento de diferentes entre sí. Promoción de alternativas múltiples de diálogo, trabajo compartido, intercambio; en todos los niveles de los sistemas educativos, a todas las escalas, entre todas las culturas.
- Para la enseñanza media además del equipamiento en algunos países se han establecido programas de becas en los primeros años para estudiantes de bajos ingresos familiares de modo de mejorar la probabilidad de retención, que han tenido un razonable éxito.

22 / Es una práctica bastante generalizada que el lugar de trabajo sea elegido por los maestros según un orden de méritos; como es esperable estos eligen instituciones ubicadas en los centros de las ciudades, a los que concurren alumnos de sectores medios para arriba, con lo cual se genera un círculo perverso: los maestros más calificados trabajan en las mejores escuelas y los menos en las que tienen más problemas.

- Con perspectivas de más largo plazo, en muchos países se ha hecho obligatorio el preescolar (niños de 5 e incluso 4 años), en el entendido de que esto es un factor relevante para mejorar la esperanza de escolarización y logros satisfactorios.
- En Europa diversos países han tomado iniciativas dirigidas a dar alternativas a los jóvenes que no han terminado su escolarización. Por ejemplo el Proyecto *Ecoles de la Deuxième Chance* ofrece en los países de la Unión una educación y una formación a los jóvenes que no tienen las competencias y calificaciones necesarias para obtener un empleo. En Francia el proyecto *Nouvelle Chance* intenta identificar a los jóvenes con problemas y ampliar la información disponible sobre el fracaso escolar. En Los Países Bajos hay programas regionales que intentan coordinar acciones para abatir el abandono prematuro del sistema educativo. (OCDE, 2000). En España hay programas orientados a dar una formación técnica a los jóvenes que no terminan la enseñanza media. Ahora bien, deben distinguirse aquellos programas como los mencionados, orientados a acciones complementarias para facilitar la inserción laboral cuando el joven ya ha abandonado el sistema educativo, de las políticas orientadas a identificar casos críticos antes de que eso ocurra y maximizar la probabilidad de retención.

Naturalmente el impacto de este tipo de políticas y de prácticas y la viabilidad de su implementación depende entre otras cosas de las tendencias del contexto social. Cuando aumenta fuertemente la desocupación y/o desciende abruptamente el nivel de ingresos de la población estos programas no podrían tener el efecto buscado por la necesidad del aumento de su cobertura hasta límites inabarcables. Pero, además, este tipo de políticas y de prácticas pueden contribuir a crear la viabilidad técnica para fortalecer la equidad educativa. Pero la viabilidad técnica no es suficiente. También se requieren decisiones sociales y políticas mucho más ligadas a la voluntad de promoverla en combinación con la convicción de su necesidad para la paz, la erradicación de la pobreza y otros objetivos que hacen a la ética del desarrollo internacional.

GRAFICOS Y CUADROS

Gráfico 1
ESNEÑANZA PRIMARIA TASA BRUTA DE ENROLAMIENTO POR REGION

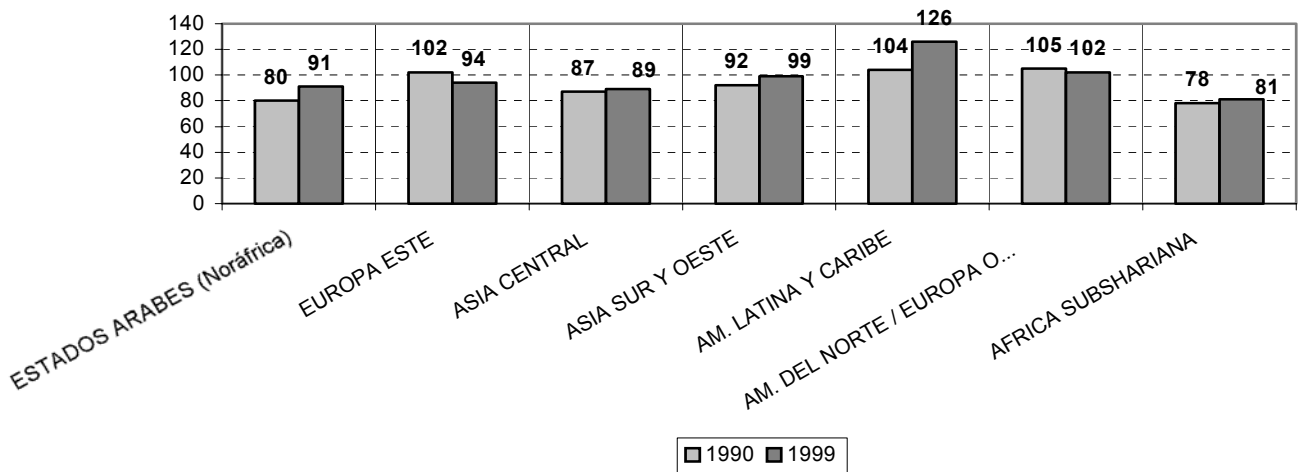
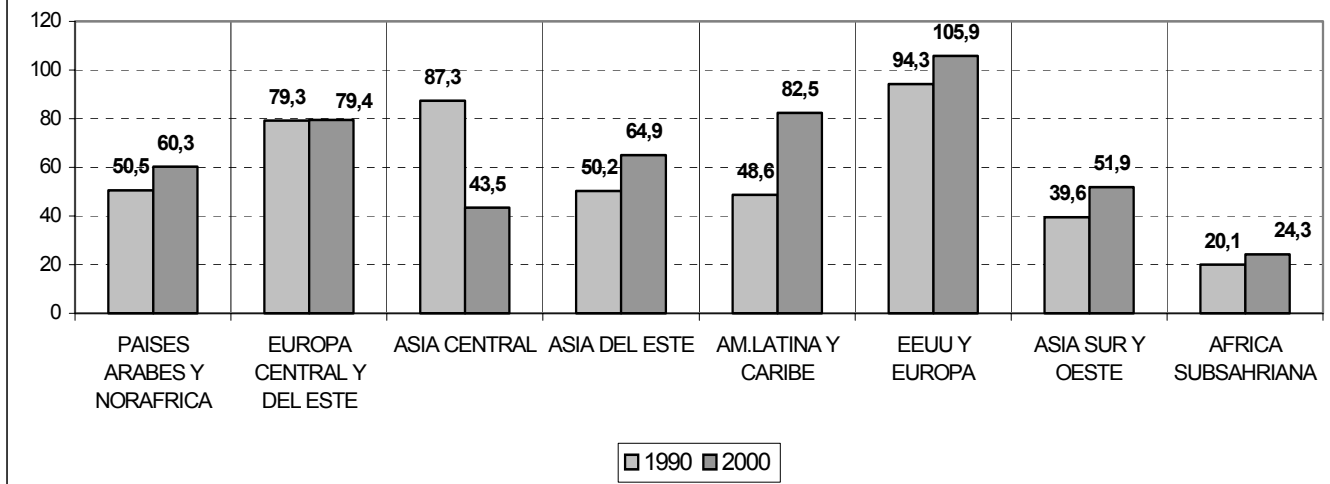
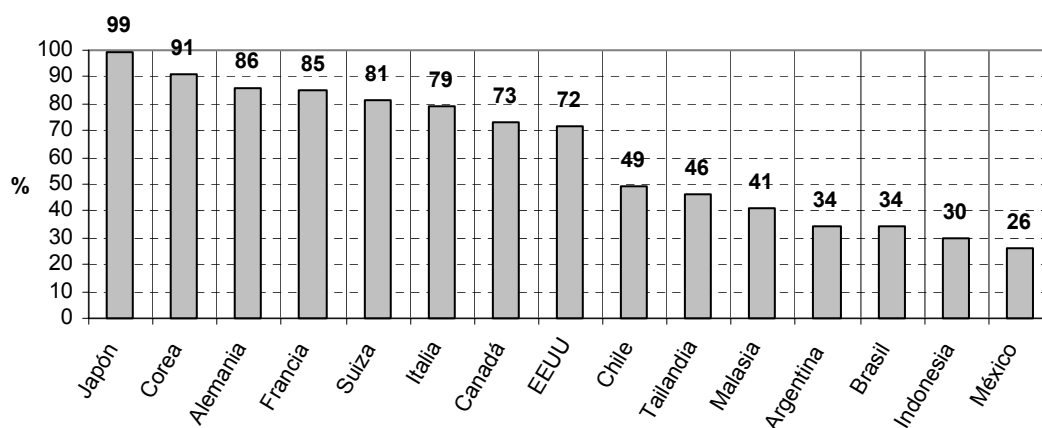


Gráfico 2
ENS. SECUNDARIA- TASA BRUTA DE MATRICULACION POR REGION



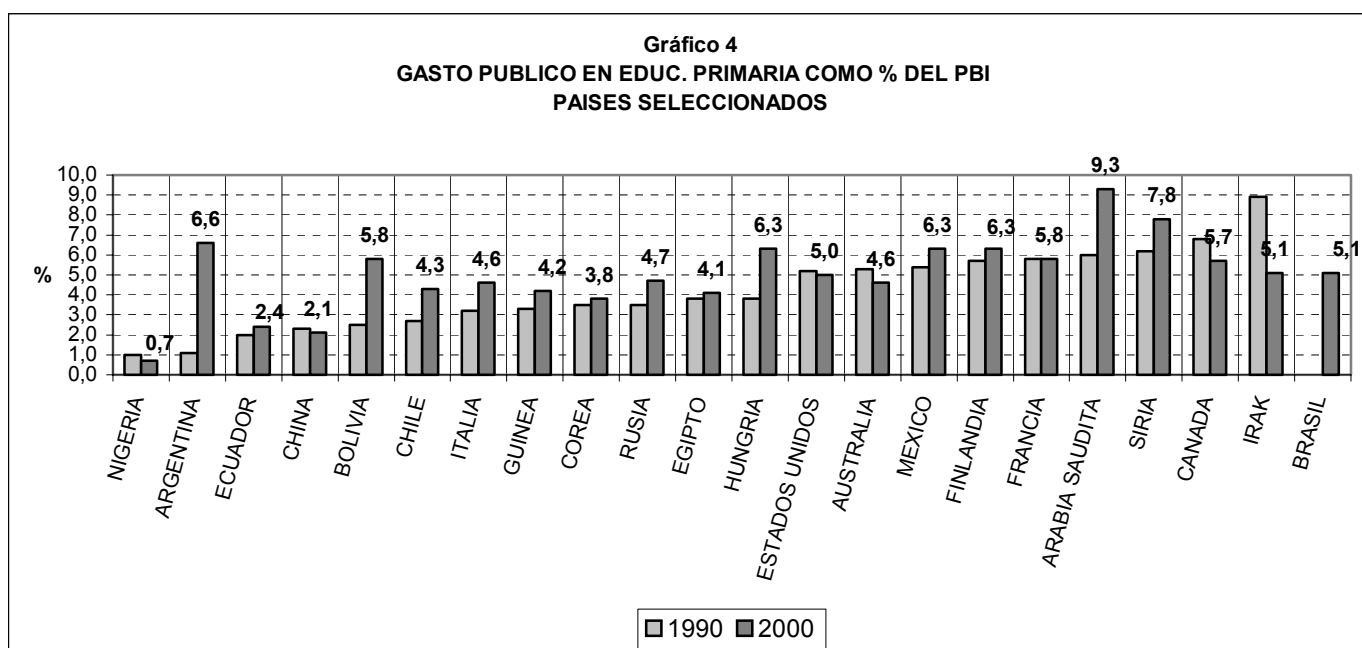
Fuente: Education for All- Is de world on track? UNESCO 2002 /Elab.: Los autores

Gráfico 3
Egresados de secundaria como porcentaje del grupo etario relevante

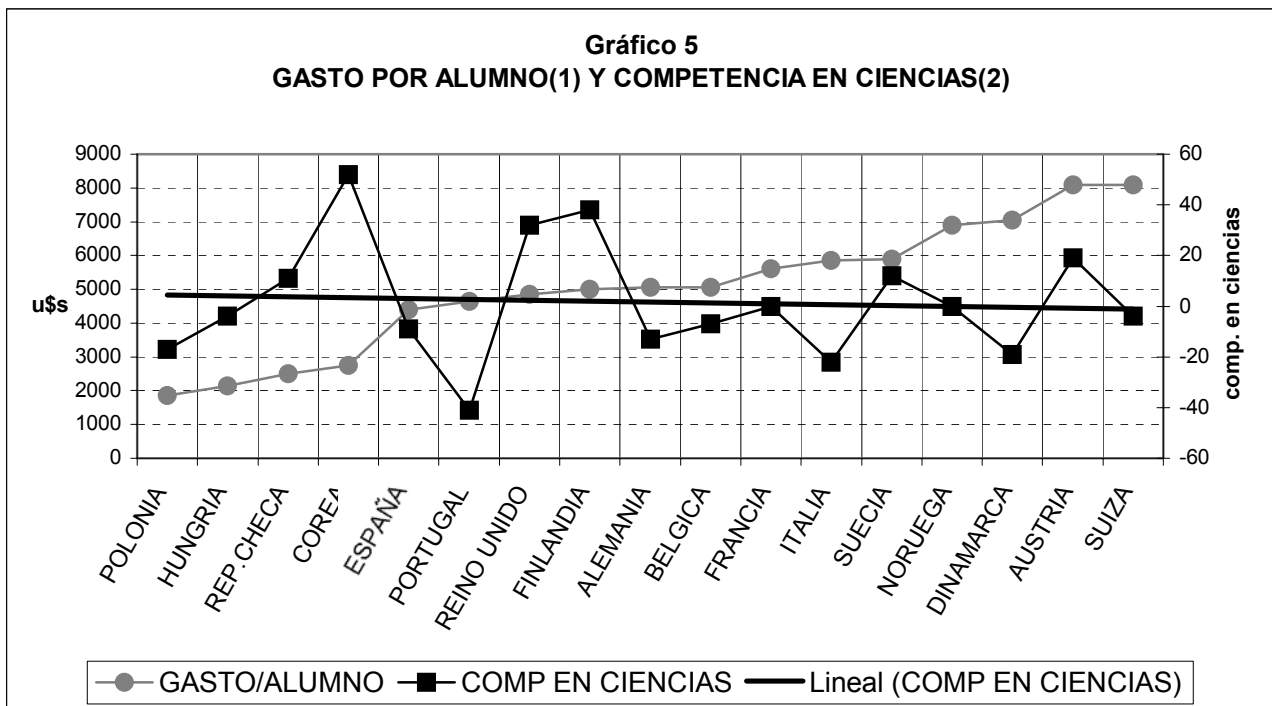


Fuente: Education at a Glance, OECD (1998)

Gráfico 4
GASTO PUBLICO EN EDUC. PRIMARIA COMO % DEL PBI
PAISES SELECCIONADOS



Fuente: Education for All- Is de world on track? UNESCO 2002 /Elab.: Los autores



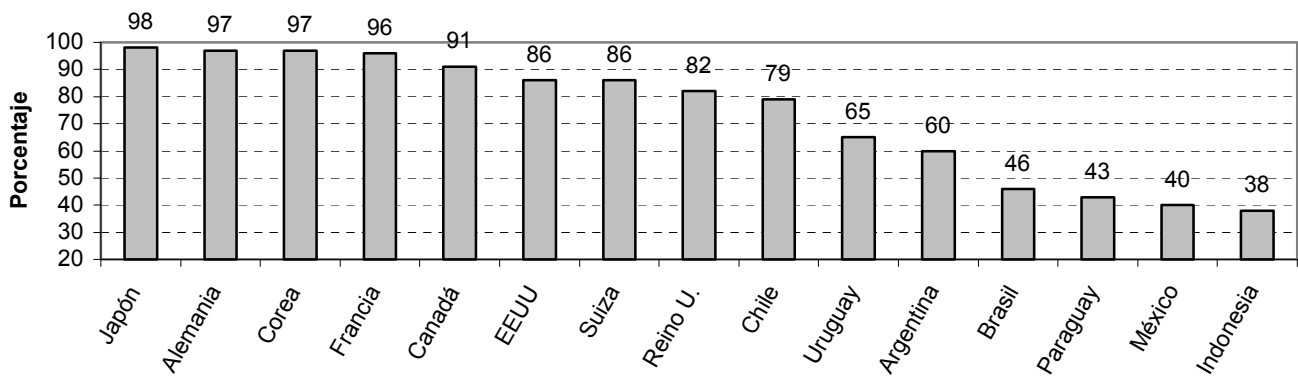
Coeficiente de correlación: 0.09

(1) Promedio de Ens. Primaria y Secundaria en dólares PPP / (2) Diferencia con la media

Fuentes: Gasto por alumno: OECD 2000. / Competencia en Ciencias: OECD 2001a

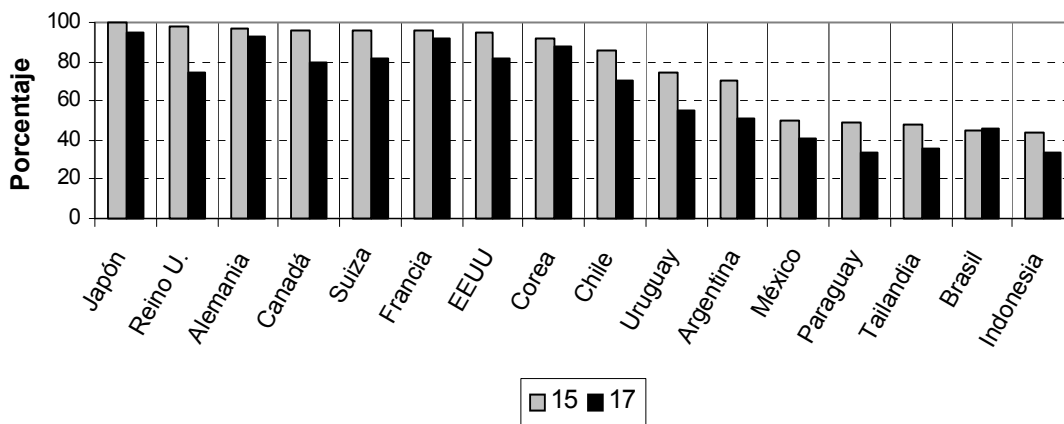
Elab.: Los autores

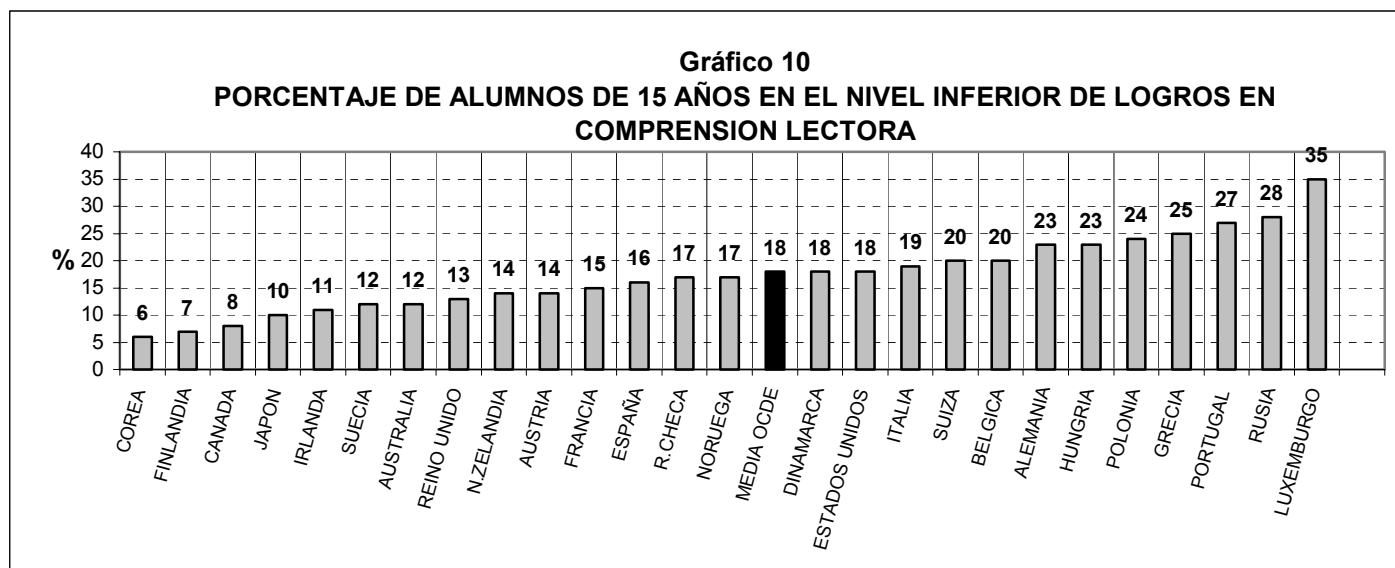
Gráfico 6
TASAS NETAS DE MATRICULA DE JOVENES DE 16 AÑOS



Fuente: Education at a Glance 1998, OECD

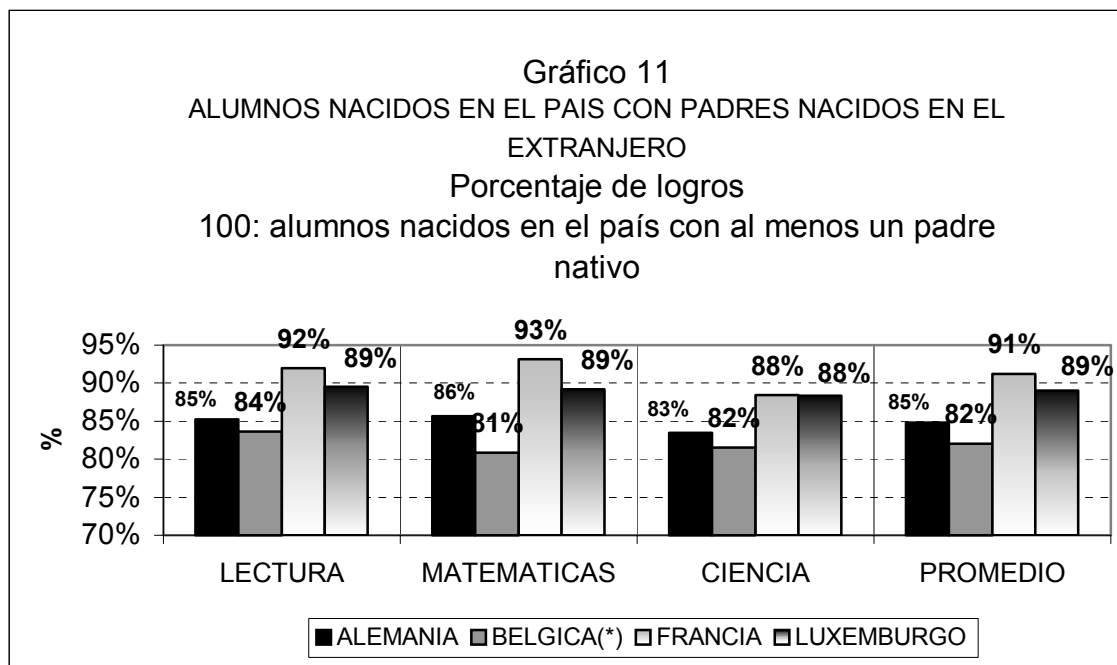
Gráfico 7
PORCENTAJE DE MATRICULA POR EDAD





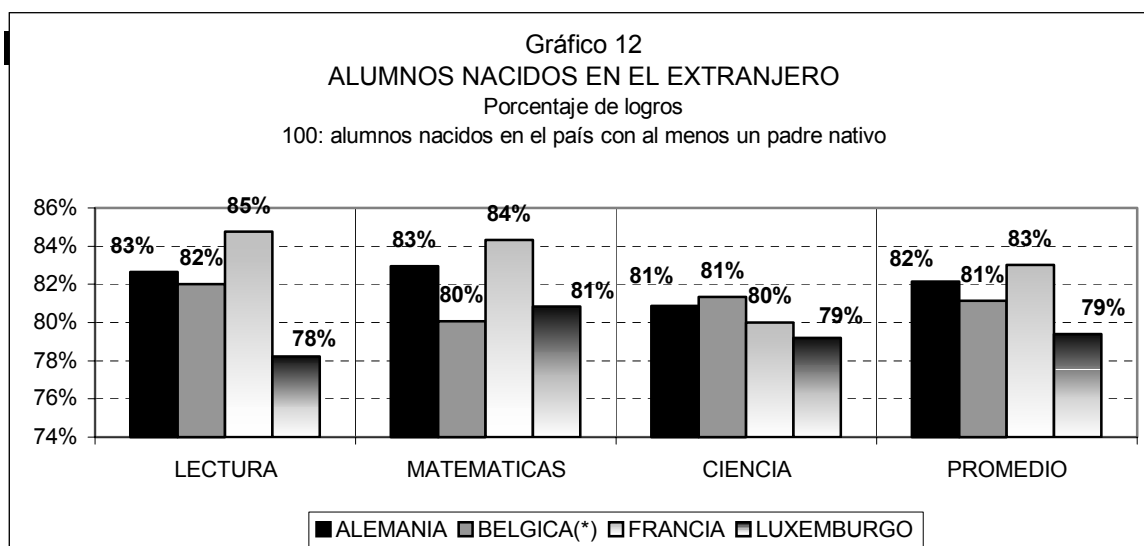
Fuente: PISA, Informe Nacional de Bélgica

Nota: En Bélgica, están promediados los valores de las comunidad francesa y la flamenca



(*) Comunidad francesa

Fuente: PISA, Informe Nacional de Bélgica / Elab: Los autores



(*) Comunidad francesa

Fuente: PISA, Informe Nacional de Bélgica / Elab: Los autores

BIBLIOGRAFIA CITADA

- Benavot, A. 2002. Un análisis crítico de la investigación comparativa en educación. *Perspectivas*, N°121, marzo 2002, Oficina Internacional de Educación. Ginebra.
- Bellei, C. 2001. *¿Ha tenido impacto la reforma educativa chilena?* Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay en los '90. Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Universidad de Stanford / BID.
- Braslavsky, C. 2001. La educación básica en el siglo XXI y los retos para la educación secundaria. *En: Perspectivas*, Vol. XXXI (117) n° 1, p. 3-7.
- Carnoy, M. 2001. *El trabajo flexible en la era de la información*. España, Alianza Ensayo.
- Carnoy, M.; Cosse, G.; Cox, C.; Martínez, E. 2002. *Las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay en los '90*. Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay en los '90. Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Universidad de Stanford / BID. (En prensa)
- Carlson, B. 2002. Educación y mercado de trabajo en América Latina. ¿Cómo hacer frente a la globalización? *Revista de la CEPAL*, N° 77, agosto 2002, Santiago.
- CEPAL. 2002. *Panorama social de América Latina 2001-2002*. Santiago.
- Cosse, G. 2001. El sistema de voucher educativo: una nueva y discutible panacea para América Latina. *En: Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. Coord.: Rolando Franco. México, CEPAL, Siglo XXI.
- De Mattos, C. 1989. La descentralización, una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional? *En: Revista Paraguaya de Sociología*, año 26, No.174, enero- abril, Asunción.
- Ferran, F. 2002. *La educación comparada actual*. Barcelona, Ariel. (En prensa).
- Foro Universal de las Culturas 2004. 2001. *Simposium internacional sobre comunidades de aprendizaje*. Barcelona, documento preliminar.
- Meirieu, R. 2000. *L'école des parents: la grande explication*. París, Plon.
- Naciones Unidas (PNUD). *Informe sobre desarrollo humano 2000*. Multi-Prensa Libros, MADRID.
- OCDE. 2000. Commission européenne. *Rapport européen sur la qualité de l'éducation scolaire. Seize indicateurs de qualité*.
- . 2001a. *Connaissances et compétences: des atouts pour la vie. Premiers résultats de PISA* Paris.
- . 2001b. *Analyse des politiques d'éducation*. Paris.
- , PISA. *Informe Nacional de Bélgica*.

---, PISA. *Informe Nacional de Canadá*

---, 1998. *Education at a Glance*. París.

---, 2002. *Education at a Glance*. París.

Oxfam International. 2000. *Education now: break the cycle of poverty*.

UNESCO, 2002 *Education for All- Is de world on track?* París.

UNESCO/OIE. 2001. *Informe final*. Conferencia internacional de educación, 46ª reunión. Ginebra, 5-8 septiembre 2001.