

# PERSPECTIVAS

revista trimestral  
de educación comparada

NUMERO CIENTO DOCE

## DOSSIER

### EDUCACION, Y DESIGUALDADES

POBREZA

REDACTOR INVITADO:  
FERNANDO REIMERS



OFICINA INTERNACIONAL DE EDUCACION

Vol. XXIX, n° 4, diciembre 1999

---

OFICINA INTERNACIONAL DE EDUCACION

# PERSPECTIVAS

revista trimestral de educación comparada

---

*Perspectivas* se publica también en las lenguas siguientes:

ARABE

مستقبلات

المجلة الفصلية للتربية المقارنة

ISSN: 0254-119-X

CHINO

教育展望

国际比较教育季刊

ISSN: 0254-8682

FRANCES

PERSPECTIVES

revue trimestrielle d'éducation comparée

ISSN: 0304-3045

INGLES

PROSPECTS

quarterly review of comparative education

ISSN: 0033-1538

RUSO

перспективы

ожеквартальный журнал сравнительных исследований в области образования

ISSN: 0207-8953

Los precios y las condiciones de suscripción a *Perspectivas* figuran en el formulario que encontrará al final de este número. Para las ediciones en las diferentes lenguas, envíe el formulario de suscripción:

- al agente de ventas de las publicaciones de la UNESCO en su país (véase la lista de agentes al final de este número);
- o bien al servicio de suscripciones de *Perspectivas*: Jean De Lannoy, Avenue du Roi 202, 1190 Bruselas (Bélgica).

---

NUMERO CIENTO DOCE

# PERSPECTIVAS

revista trimestral de educación comparada  
Vol. XXIX, n° 4, diciembre 1999

---

## POSICIONES/CONTROVERSIAS

Texto y contexto en la tematización sobre el desarrollo     *Louis Baeck*     511

## **DOSSIER:** EDUCACION, POBREZA Y DESIGUALDADES

Las oportunidades educativas de los pobres  
a finales del siglo XX     *Fernando Reimers*     535

Excelencia, equidad y diversidad en la educación     *Charles V. Willie*     549

Pobreza y desigualdad educativa en África Subsahariana     *Claudia Buchmann*     561

Educación y pobreza en Asia Meridional     *Jandhyala  
B. G. Tilak*     575

Oportunidades educativas para las familias  
de escasos recursos en América Latina     *Fernando Reimers*     595

Educación y pobreza en Europa Occidental     *Joanna McPake  
y Ghazala Bhatti*     613

Pobreza y enseñanza básica en China:  
cuestiones de equidad en el decenio de 1990     *Emily Hannum*     623

Política y equidad: un tercio de siglo de reformas educativas  
en los Estados Unidos     *Gary Orfield*     643

## TENDENCIAS/CASOS

Una economía en transición: su repercusión  
en la educación superior en Viet Nam     *Jill Lammert*     665

## PERFILES DE EDUCADORES

Joseph Ki-Zerbo (1922-)     *Amadé Badini*     685

Índice del volumen XXIX     699

Los artículos firmados expresan la opinión de sus autores, y no necesariamente la de la UNESCO o de la redacción. Las denominaciones empleadas en *Perspectivas* y la presentación de los datos que en ella figuran no implican, por parte de la Secretaría de la UNESCO, ninguna toma de posición respecto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto al trazado de sus fronteras o límites.

Se ruega dirigir toda correspondencia relativa al contenido de la revista *Perspectivas* a la Oficina Internacional de Educación, Casilla postal 199, 1211 Ginebra 20, Suiza.

Para mayor información sobre la Oficina Internacional de Educación, sus programas, actividades y publicaciones, véase la página principal de la OIE en Internet: <http://www.ibe.unesco.org>

Sírvase enviar la correspondencia concerniente a las suscripciones a: Jean De Lannoy, Avenue du Roi 202, 1190 Bruselas (Bélgica).  
E-mail: [jean.de.lannoy@infoboard.be](mailto:jean.de.lannoy@infoboard.be)  
(Ver el formulario al final de este volumen.)

Publicado en 1999  
por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura  
7, place de Fontenoy,  
75352 París 07 SP (Francia)

Impreso por SADAG, Bellegarde (Francia)

ISSN: 0304-3053

© UNESCO 1999

## **PERSPECTIVAS** COMITE EDITORIAL

### **DIRECTOR DEL COMITE**

**Jacques Hallak**

### **MIEMBROS DEL COMITE**

**Cesar Birzea**

**Norberto Bottani**

**Mark Bray**

**Lawrence D. Carrington**

**Elie Jouen**

**Kenneth King**

**P.T.M. Marope**

**Mamadou Ndoeye**

**Fernando Reimers**

**Bikas C. Sanyal**

**Juan Carlos Tedesco**

**Buddy J. Wentworth**

**Yassen N. Zassoursky**

**Muju Zhu**

### **REDACCION**

**DIRECTOR DE EDICION: John Fox**  
**REDACTORA ADJUNTA: Nadia Khromchenko**  
**ASISTENTE DE REDACCION:**

**Brigitte Deluermoz**  
**REDACCION ESPAÑOLA:**

**José María Domínguez**  
**REDACCION FRANCESA:**

**Bazilashe J. Balegamire, Guy-Claude Balmir,**  
**Françoise Bouillé**

**REDACCION INGLESA:**

**Mark Bloch, Graham Grayston, Kerstin Hoffman**



---

# POSICIONES/CONTROVERSIAS

---

# TEXTO Y CONTEXTO

---

## EN LA TEMATIZACION

---

### SOBRE EL DESARROLLO

---

*Louis Baeck*

---

#### Introducción

En el reciente renacimiento del interés por la historia de las teorías económicas y sociales, pocas oportunidades se han aprovechado para otorgarle un lugar a los estudios del desarrollo en la posguerra. Y, sin embargo, la evolución histórica de las teorizaciones es una historia fascinante que merece más atención. En la historiografía de las teorizaciones sobre el desarrollo que sigue, nos centraremos en la interrelación dialéctica entre la tematización del desarrollo y el contexto geopolítico; y la situaremos en el contexto del trasfondo ideológico de la época y sus principales y consagrados cánones en la economía, la sociología y la geopolítica. Nuestro análisis se centra en la compleja dinámica que surge de las presiones externas en pro de la modernización que sufren las sociedades no occidentales y sus reacciones ante este fenómeno. Demostraremos cómo el pensamiento en torno al desarrollo está marcado, de una u otra manera, por las relaciones de poder entre el centro y la periferia, así como por la intensa rivalidad entre las superpotencias de aquel entonces.

---

*Versión original: inglés*

*Louis Baeck (Bélgica)*

Administrador General de la Belgian University Foundation, Bruselas. Comenzó su carrera como profesor en la Universidad de Lovanium, Kinshasa. Desde 1961 hasta 1994, fue profesor y director del Centro de Investigaciones sobre Países en Desarrollo de la Universidad Católica de Lovaina. Ha sido profesor visitante en Brasil, Indonesia, Filipinas, Senegal y Sri Lanka. Es autor de varios libros y artículos sobre el desarrollo y la historia del pensamiento económico. Sus publicaciones más recientes son: *Post-war development theories and practice* [Teorías y práctica del desarrollo en la posguerra] (1993) y *The mediterranean tradition in economic thought* [La tradición mediterránea en el pensamiento económico] (1994).

Correo electrónico: Louis.baeck@econ.kuleuven.ac.be

Más específicamente, nuestro objetivo consiste en ilustrar cómo se relacionan los cambios en el pensamiento sobre el desarrollo con rupturas en la conciencia histórica, concomitantes con cambios en el mundo real. En nuestra visión sintética, intentaremos construir un mapa de la saga del pensamiento de la posguerra sobre el desarrollo.

En su famoso estudio sobre las revoluciones científicas, Thomas Kuhn ilustró algunos cambios de paradigma que hicieron época en el desarrollo de la física. El enfoque de Kuhn se adapta mejor al esquema de desarrollo de las ciencias maduras (o denominadas “normales”). Para las ciencias sociales, donde los sistemas de conocimiento y las prácticas discursivas dependen más de las contingencias históricas y de las múltiples influencias externas del mundo real y el *Zeitgeist*, los procesos dinámicos de cambio son más complejos. Desde mi punto de vista, el enfoque de Michel Foucault, el historiador francés de las ciencias humanas, ofrece una rica fuente<sup>1</sup>. Su metodología proporciona una clave no sólo para desvelar las rupturas y discontinuidades en los sistemas de conocimiento y en las prácticas discursivas de las ciencias sociales, sino también para explicar la coexistencia de escuelas de pensamiento rivales. En sus grandes estudios sobre la génesis de las ciencias sociales, con su característico énfasis en *la naissance du discours*, Foucault lanza sus famosas genealogías. Sus estudios bien documentados sobre las raíces arqueológicas de las nacientes tematizaciones abren nuevos horizontes que van más allá de las historias convencionales de las ideas. A Foucault no le interesan las meras secuencias de ideas y de *epistemas*. Sus textos se centran en las sinergias contextuales que conducen a la *mise en discours* o en las contingencias históricas de la problematización original de un tema. Desea revelar las fuerzas contingentes que, en un determinado momento, brindan la posibilidad para que surjan tendencias de pensamiento innovadoras y nuevos estilos de tematización. El enfoque de Foucault pone de relieve las circunstancias específicas en que emergen las categorías y conceptos básicos en un momento específico de la historia. Además, demuestra cómo las diversas *disciplinas* de las ciencias sociales modelan y, de hecho, *disciplinan* nuestro pensamiento y nuestra conducta. Sus conceptos del hombre y la sociedad, su vocabulario profesional y, en ocasiones, metafórico, su cultura epistémica, su trasfondo ideológico influyen en la manera de pensar los temas del futuro y las políticas para abordarlos.

En nuestro trabajo, adoptamos este enfoque con el fin de ilustrar las contingencias que influyen en el nacimiento de nuevas interpretaciones y cánones en este campo de estudios en el período de la posguerra. Subrayamos el auge y caída de las tematizaciones y las estrategias de desarrollo generadas por las principales corrientes de pensamiento. La complejidad del tema nos invita a adentrarnos por igual en la economía, la sociología y la ciencia política. Además, cruzamos constantemente las fronteras entre la teoría y la práctica, entre el texto y el contexto, todo con el fin de dilucidar sus interferencias dialécticas. Después de una serie de fracasos en el proceso de modernización, el (a veces) ingenuo optimismo del primer desarrollismo se convirtió en un estado de ánimo más crítico, posmoderno. Desde la perspectiva de las elites nacionalistas, el desarrollo era un mero sinónimo de occidentalización. Y

cuando en los años ochenta la ola neoliberal y la globalización de la industria cultural occidental alcanzó hasta los más remotos lugares del planeta, las culturas más alertas reaccionaron con respuestas endógenas de políticas de identidad. La reciente tendencia de pensamiento crítico nos vuelve más conscientes de la ambivalencia de la modernidad. En mayor medida que la generación previa, somos conscientes de los aspectos positivos de la modernización, pero también de sus aspectos más oscuros. Y de hecho, los nobles ideales de emancipación, progreso, libertad y auténtico desarrollo, siguen siendo promesas no cumplidas para demasiados pueblos.

Con la evolución de los estudios sobre el desarrollo, se invirtió totalmente la perspectiva del papel del Estado en el funcionamiento de la sociedad y la economía. En el período inmediatamente posterior a la guerra, predominaba el apoyo ideológico e intelectual a un intervencionismo sociopolítico activo. Desde los años ochenta, este principio y su apoyo electoral se han debilitado notablemente. En la actualidad, el credo neoliberal tiene entusiastas partidarios en el antiguo imperio soviético, e incluso en China. Los primeros teóricos de la posguerra sobre la modernización militaban a favor de una rápida transformación del *Gemeinschaft* en *Gesselschaft*. Desde la revolución iraní, el énfasis ha experimentado un giro. Hoy en día, el contexto geopolítico y su problematización están enmarcados por el proceso de la globalización, no sólo de la economía sino también de la cultura occidental. Como reacción a esta tendencia globalizadora, una parte de la actual discusión se refiere cada vez más a las políticas de identidad. Con el fracaso de las alternativas marxistas y en ausencia de rivales creíbles, uno de los riesgos no deseados podría ser que el pensamiento neoliberal se volviera cada vez más dogmático. Contra esta globalización dogmática, observamos la búsqueda de la afirmación de una identidad étnica y cultural. En diversas partes del mundo emergen nuevas formas y expresiones de modernidad. Estas nuevas formas de modernidad, como la modernidad asiática, el resurgimiento islámico y la indigenización poscolonial de África, son productos de la afirmación cultural. La reivindicación a la legitimación universal que esgrime la racionalidad occidental está siendo progresivamente socavada por su incapacidad para enfrentarse a otras culturas y a sus formas de racionalidad social.

Nuestro estudio es una crónica de los cambios de paradigma y de florecimiento de nuevos cánones sobre el desarrollo generados por cambios contextuales en el mundo real. La historia de las ideas ilustra que los cánones no son universales atemporales. Al igual que todos los artefactos humanos, hasta el más prometedor y floreciente de los cánones parece tarde o temprano. Al igual que los productos de la mente humana, son (hasta cierto punto) dependientes del contexto y, por tanto, están codificados por las normas y los valores, por las corrientes epistémicas de pensamiento y la conciencia histórica predominante en la sociedad de la que surge. Los cánones viven un ciclo de nacimiento, desarrollo y florecimiento, seguido de una reinterpretación y una decadencia. A lo largo del tiempo, hasta los esquemas y cánones interpretativos más apreciados son como ríos que fluyen hacia lechos separados.

## El auge del desarrollismo

El campo de los estudios sobre el desarrollo, como rama independiente de la sociología, la economía y la ciencia política, es un producto teórico del período inmediatamente posterior a la guerra. La Segunda Guerra Mundial transformó la escena geopolítica y las relaciones internacionales de poder. Durante la guerra, los países europeos se habían asestado a sí mismos un duro golpe y el empequeñecimiento de Europa dio como resultado un vacío de poder en la escena mundial. Comenzó una nueva era donde dos colosos no europeos, inspirados en ideologías opuestas, se perfilaban como superpotencias. Tanto Estados Unidos como la Unión Soviética desarrollaron sus respectivas esferas de influencia según el principio del siglo xvi aplicado durante las guerras religiosas: *cujus regio ejus religio* (la religión de un territorio es la de su gobernante). En la segunda mitad de nuestro siglo, una potencia que conquistaba y ocupaba un territorio o que asumía el liderazgo hegemónico en una región también imponía su propio sistema político y económico.

El modelo de desarrollo propuesto por Estados Unidos a sus aliados era una amalgama de idealismo rooseveltiano, mesianismo protestante, liberalismo sociopolítico y pragmatismo económico. Esto estaba mitigado por el recto egoísmo de una hegemonía victoriosa. El marxismo clásico no tenía estrategias específicas para el desarrollo puesto que proclamaba que el comunismo brotaría de la fuente exhausta del capitalismo maduro. En 1945, el revisionismo estalinista se propuso como un modelo adecuado para los nuevos países. La propia Unión Soviética había llegado tarde a la modernización y a la industrialización. Por lo tanto, el modelo estalinista podía hacerse pasar por una versión exitosa de desarrollo. De hecho, a finales de los años cuarenta, el modelo arrojó espectaculares resultados en el lapso de sólo una generación. Por consiguiente, en el período inmediatamente posterior a la guerra, la dirección sociopolítica, la planificación y el ordenamiento administrativo del sistema económico de la Unión Soviética impresionaron a numerosos intelectuales afines al socialismo en todo el mundo. Éstos percibían el modelo soviético como una mejor realización de la modernización que el capitalismo. Después de la muerte de Stalin, sus epígonos comenzaron a vilipendiar al Zar rojo y el maoísmo surgió como modelo marxista rival en los países en desarrollo.

En Occidente, los grupos de especialistas en ciencias sociales con ideas reformistas entendieron la urgente necesidad de la época e iniciaron una serie de tematizaciones sobre los problemas del desarrollo. En un tiempo mínimo, estas tematizaciones maduraron hasta constituir una tradición nueva de construcción de la teoría, a saber, los estudios del desarrollo. La historia intelectual señala que el crecimiento de una tradición teórica sigue una secuencia que consiste en la *tematización*, seguida de la *institucionalización* y concluye con la fase de *canonización*<sup>2</sup>.

La tematización es una condensación de la comunicación de la elite estimulada por cambios en la perspectiva histórica o por una ruptura en la experiencia colectiva. En las ciencias sociales, las nuevas tematizaciones son inducidas por y se manifiestan a raíz de un ambiente de crisis generado por impactos en la conciencia his-

tórica. Las nuevas tematizaciones producen un salto cualitativo en la comunicación de la elite por el cual se identifica a los portadores de novedades y de cambios y se les encasilla en un molde teórico. Según un modelo observable de la historia intelectual, el hecho de centrarse en los problemas de nuevas tematizaciones depende de cambios radicales en el mundo real, que pueden generar ondas de influencia y, a la larga, impactos en la conciencia histórica. Las transformaciones geopolíticas ocurridas después de la Segunda Guerra Mundial, las ideologías rivales de las dos superpotencias y la consiguiente ola de descolonización creó las condiciones para una nueva perspectiva de las tematizaciones. En unos pocos años, estas tematizaciones maduraron hasta conformar la nueva tradición de estudios del desarrollo.

En el clima ideológico y en el ambiente político del período inmediatamente posterior a la guerra, el mecanismo de mercado gozaba de baja estima en la opinión pública profesional, después de haber fracasado tan rotundamente durante la Depresión de los años treinta. El gobierno tuvo que intervenir para controlar la situación asumiendo la dirección del desarrollo social y económico. En los países industrializados de Occidente, los gobiernos, de acuerdo con grupos de intereses organizados, presionaron para que las políticas intervencionistas impulsaran el crecimiento económico y repartieran el bienestar social. La economía de mercado fue reemplazada por un sistema económico mixto en el que las elites sociopolíticas supuestamente corregían y modificaban los defectos del mecanismo de mercado. La urgente necesidad de una intervención activa para planificar el aumento de los niveles de vida llegó hasta los rincones más remotos del planeta. Los últimos en llegar se convirtieron en casos experimentales donde la construcción nacional, el crecimiento económico y la modernización se consideraban alcanzables en el plazo de una generación. La modernización y el desarrollo se convirtieron en los lemas de unidad de los pueblos descolonizados y sus crecientes expectativas para mejorar su nivel de vida recibieron una respuesta favorable de la elite en el poder en Occidente. Con el tiempo, la nueva perspectiva de pensamiento, denominada desarrollismo, obtuvo un reconocimiento. El nuevo credo se difundió a diversos organismos e instituciones, entre ellas los partidos socialdemócratas y democristianos, las Naciones Unidas, las iglesias y las organizaciones no gubernamentales (ONG). En algunos casos, la dialéctica del desarrollismo provocó agitación política y se interfirió en el curso de los asuntos mundiales.

Nuevos problemas desafían la legitimidad del saber convencional, y la ambición de modernizar y desarrollar numerosos países atrasados no tenía precedentes en la historia. Los desafíos a esta dimensión del saber producen nuevas tematizaciones y requieren nuevas soluciones. La sociología de la modernización y la economía del desarrollo fueron las dos creaciones gemelas que respondieron al desafío teórico de la época. Sin embargo, la falta de familiaridad de la mayoría de los especialistas en ciencias sociales con la situación concreta de los nuevos países les condujo a plantear la trayectoria histórica de Occidente como modelo. El resultado fue que los sociólogos desempolvaban las teorías clásicas de modernización, mientras que los economistas optaron por un modelo de crecimiento keynesiano en atuendo tropical.

Desde los tiempos de la Ilustración, uno de los principios básicos de la filosofía occidental sobre el progreso y su teoría liberal es que, gracias a su solo esfuerzo, el ser humano puede alterar las instituciones existentes, las maneras de pensar, el grado de libertad, la capacidad organizativa y la base de la producción material. Para convertirse en entes autónomos, los individuos, los pueblos y los países tienen que liberarse de las cadenas históricas como la tradición, los vínculos étnicos, las creencias antiguas y la herencia del significado que ofrece la religión en la que están atrapados. El nuevo término de desarrollo expresa esta idea sin ambigüedades. Al fin y al cabo, el desarrollo implicaba abandonar el envoltorio y liberarse del yugo histórico. Los modernizadores de los años inmediatamente posteriores a la guerra buscaban pruebas científicas para demostrar a los recién llegados cómo lo había conseguido Occidente.

Se suponía que a los nuevos países se les ahorraba el problema de escoger su propia vía de desarrollo, puesto que el modelo histórico ya existía. También se suponía que el modelo básico para estos países recién llegados al desarrollo era el mismo que el de sus predecesores occidentales, y los economistas, sociólogos y especialistas en ciencias sociales elaboraron un conjunto de conceptos centrales: industrialización rápida en el terreno económico, secularización de las ideologías y religiones, modernización de los patrones de conducta, urbanización y adopción de actitudes cosmopolitas (es decir, occidentales) para facilitar la integración en la cultura mundial. La sociología y la economía occidental, también nacidas de la Ilustración y de sus premisas racionalistas, sostenían que la modernización en el marco de la industrialización, la secularización de los valores y los estilos de vida cada vez más urbanizados transformarían el mosaico cultural tradicional de las sociedades heterogéneas del Tercer Mundo en comunidades nacionales integradas. La modernización cambiaría las lealtades primordiales, los valores, las particularidades técnicas y lingüísticas y otros rasgos “anacrónicos” de los recién llegados en ingredientes básicos necesarios para la creación de una sociedad civil. Sin embargo, esta profecía prometidora no sedujo a todos. También existían los recalcitrantes que rechazaron esta vía hacia el desarrollo como occidentalización, o peor aún, como colonialismo de nuevo cuño. En dos grandes países, la China y la India, se adoptó una línea más nacionalista e ideológicamente más independiente.

En la versión principal de la modernización, se valoraban negativamente las sociedades tradicionales y sus raíces religiosas y culturales, mientras que la modernidad era alabada como el reino celestial en la tierra. Según los enfoques más estrechos, el crecimiento económico y la modernización de la sociedad planteaba sólo una serie de problemas técnicos. Una escuela de pensamiento sostenía que una oferta más amplia de capitales de inversión generaría automáticamente crecimiento, otra enfatizaba el papel fundamental de la infraestructura y otra sostenía que con el desarrollo de la educación se solucionaría la escasez de habilidades profesionales. Después del breve apogeo de confianza en este enfoque monotemático, los horizontes se ampliaron y pronto quedó claro que el desarrollo es un proyecto complejo en el que los factores políticos, sociales, éticos y culturales desempeñan un papel fundamental. Dado el carácter multifacético del problema, el enfoque monotemático de los primeros años se enfrentó a enfoques rivales<sup>3</sup>.

Durante el período de 1945 hasta aproximadamente mediados de los años sesenta, se produjo una abundancia de teorías del desarrollo. En los años sesenta, la primera ola de teorización, difundida por las teorías del crecimiento económico y la modernización, se enfrentó a una contrarrevolución intelectual gestada por los estructuralistas latinoamericanos, también conocidos como los teóricos de la *dependencia*, y por los partidarios de las escuelas no marxistas<sup>4</sup>. Si bien estas dos últimas escuelas se fundaban en bases ideológicas opuestas, compartían algunas similitudes y defectos básicos con sus predecesoras. Los teóricos de la modernización, que proclamaban la racionalidad instrumental de Occidente como modelo universal, intentaron silenciar todas las otras culturas y sociedades tachándolas de advenedizas no racionales y particularistas. Las relaciones asimétricas de poder y la colonización intelectual inherente al discurso de la modernización estaban cautelosamente arropadas por una jerga abstracta. Por otro lado, las escuelas de la *dependencia* y las escuelas neomarxistas no fueron capaces de superar su obsesión dogmática con los vínculos estructurales inherentes a la creciente integración de la periferia en el centro capitalista. Su miopía, al igual que la estrechez de miras de sus oponentes, tenía raíces ideológicas. Los neomarxistas decidieron no ver la ausencia de desarrollo en Europa central, ni el estado lamentable de los satélites subdesarrollados como resultado de su integración en el imperio soviético. Sin embargo, ambos conjuntos opuestos de perspectivas tenían un factor en común, a saber, que los factores externos determinan en gran parte el contexto del desarrollo. En la escuela de la modernización, el efecto positivo de la occidentalización se destacaba a expensas de la tradición, mientras que los estructuralistas se centraban en los efectos negativos de la relación de dependencia que, según ellos, funcionaba únicamente en beneficio del centro.

En los nuevos países, la primera generación después de la independencia fue generalmente liderada por hombres carismáticos. Estos timoneles eran expertos en el arte de estimular la imaginación de la población en países con diferentes grupos étnicos, religiones, culturas y lenguas, mediante campañas hábilmente diseñadas para fomentar la construcción nacional. Estas campañas despertaron energías dormidas y potenciaron la conciencia histórica de cada vez más pueblos. En este proceso, nuevas elites tomaron la dirección de manos de las autoridades tradicionales. La base de poder de estos populistas carismáticos se apoyaba en instituciones más amplias que los partidos políticos o las burocracias nacionales. Su constituyente era el pueblo. En una trascendente conferencia celebrada en Bandung (1955), un grupo de renombrados dirigentes africanos y asiáticos, como Sukarno, Nehru, Nasser y Nkrumah, proclamaron que, juntos, sus países constituían el Tercer Mundo. Declararon solemnemente que ni el capitalismo del Primer Mundo ni el comunismo del Segundo Mundo eran válidos como modelos y que optaban por una estrategia de su propia creación para responder a sus necesidades. Los principios de no alinearse políticamente y de independencia nacional(ista) formaron las orientaciones políticas del tercermundismo.

Los años cincuenta y sesenta marcaron grandes hitos en los estudios del desarrollo. Florecieron diferentes escuelas de pensamiento que produjeron una serie de grandes teorías. La mayoría de estas tematizaciones eran elegantes, si bien se trata-



ba de modelos sumamente abstractos<sup>5</sup>. Los defectos de las primeras teorías del desarrollo eran el resultado de su abierto reduccionismo económico y de su esquemática metodología de tipos ideales. En realidad, muchos de estos tematizadores eran teóricos de salón sin ningún tipo de experiencia en el terreno. Por lo tanto, sus posturas abstractas y dogmáticas ignoraban la gran diversidad del contexto histórico, cultural, social y económico de los países en desarrollo. Su enfoque era incapaz de producir una gran interpretación, enriquecida por orientaciones históricas y culturales enraizadas en una base moral. Algunos administradores coloniales, misioneros e investigadores, más atentos a la historia y a la cultura indígena, tuvieron mucho más éxito a la hora de formular una perspectiva más equilibrada.

## El reflujo

Hacia mediados de los años setenta el contexto internacional había cambiado drásticamente. El exuberante ciclo de crecimiento económico en los principales países de Occidente había disminuido y la espiral de la inflación azotaba a la mayoría de ellos. En este contexto de “estanflación” surgió un nuevo modelo de crecimiento gestionado por las empresas multinacionales. Se inició un ciclo de crecimiento externo con la reubicación de las industrias manufactureras en los países más prometedores de la periferia. La nueva estrategia de las empresas multinacionales significaba un alejamiento de la clásica división internacional del trabajo, es decir, de un mundo compuesto de Estados-naciones especializados en actividades en las que tenían ventajas comparativas. Una red interdependiente, interactiva y mundial de manufacturas reemplazó la vieja economía, marcada por el intercambio mundial de materias primas (desde la periferia) por bienes manufacturados (desde el centro). Un contingente de países recientemente industrializados (Newly Industrialized Countries, NIC) rompió con la clásica división del trabajo entre países productores de artículos básicos y economías industrializadas, y abrió sus fronteras con el fin de integrar su propia industria manufacturera en el sistema industrial de Occidente. Las empresas multinacionales, que trabajaban con vistas a la creación de redes mundiales, estimularon esta integración. En las situaciones de desarrollo sumamente diversas y en las trayectorias que siguieron, se hizo cada vez más evidente que el antiguo concepto de Tercer Mundo había sido un rótulo “universalista” que acogía muchas historias y destinos diferentes. La estrategia de desarrollo nacionalista que adoptaron los partidarios del tercermundismo demostró ser improductiva. El nuevo tema de gran alcance era el de la globalización y, contra el telón de fondo de esta visión global, las políticas orientadas hacia la coherencia y la independencia nacional comenzaban a perder su base política.

La descentralización de la producción industrial y su distribución a diferentes partes del mundo abrió nuevas oportunidades para los países en desarrollo dispuestos a seguir las reglas del juego. Esta evolución de una economía de mercado transnacional y descentralizada estaba ideológicamente alimentada y políticamente legitimada por el renacimiento del liberalismo, a la vez que estaba guiada por sus servidores técnicos que habían asumido la forma de la economía neoclásica, el mone-

tarismo y la teoría de la elección pública. En los años ochenta, esta amalgama maduró hasta convertirse en un nuevo canon de desarrollo. El imperio soviético fue incapaz de resistir esta presión global y diseñó una reestructuración de última hora que, a su vez, condujo al colapso del sistema. En el nuevo contexto geopolítico, el canon de la democracia de mercado se embarcó en una marcha triunfal por todo el mundo. Los tematizadores más entusiastas lanzaron una nueva retórica acerca del “fin de la historia”. Las tipologías simples como Primer, Segundo y Tercer Mundo se volvieron inadecuadas. En un mundo occidental cada vez más integrado, las economías nacionales se convirtieron en parte de una compleja red y, en este contexto diferenciado, decayó la ideología del tercermundismo<sup>6</sup>.

La nueva vía, que consistía en una desregulación de los mercados financieros y en el alejamiento del keynesianismo internacional, puso a prueba las coaliciones sociopolíticas que apoyaban el Estado del bienestar de los principales países e impuso drásticos ajustes estructurales a los países en desarrollo. En aquellos países, donde las líneas de crédito fáciles habían provocado políticas públicas negligentes, el perfeccionamiento de los programas de ajuste estructural trajo consigo una saludable reorientación. En ese momento de la contrarrevolución teórica, el Banco Mundial entró en el escenario del pensamiento del desarrollo y comenzó a divulgar sus enseñanzas sobre el “buen gobierno”. Sin embargo, la reorientación de las políticas conservadoras también tuvo efectos negativos, entre los cuales el hecho de que las clases con menores ingresos tuvieron que cargar con una parte relativamente grande del peso. Los problemas sociales y un profundo sentimiento de frustración ante la injusticia social que se volvió manifiesta en algunos países, provocó la indignación moral en las capas más profundas de la sociedad. Con la intención de reducir los costos sociales del ajuste estructural, el Banco Mundial lanzó las llamadas denominadas redes de seguridad, un nuevo conjunto de programas compensatorios para aliviar la pobreza<sup>7</sup>.

La primera bomba cultural explotó en Irán, donde el Shah había seguido una vía de occidentalización megalomaniaca. El clero chiita y la tradicional elite laica veían en la occidentalización una especie de enfermedad, bautizada como *occidentotoxicación*<sup>8</sup>. En algunos de los países más importantes de América Latina, un movimiento de base entre las comunidades cristianas adoptó una postura militante contra la injusticia social y la excesiva economización de la sociedad. El renacimiento de la religión como agente del cambio social se planteó en abierta contradicción con las actitudes de la secularización predominante de las ciencias sociales en Occidente. Visto desde la perspectiva islámica, los principales estudios sobre el desarrollo legitiman los mecanismos para imponer valores occidentales disfrazados como disciplina científica<sup>9</sup>. Desde aquella época, se han oído las voces de los “otros” no occidentales, y se han oído fuerte y claramente. Las elites de los países en desarrollo que tenían conciencia de su propia cultura entendieron mejor que nunca que existían modelos históricos de desarrollo alternativo. Esta creciente conciencia dio lugar a un aumento de la indigenización de las ciencias sociales en los países en desarrollo. La indigenización teórica surge de una nueva conciencia por la cual los especialistas en ciencias sociales de cada país construyen marcos conceptuales distintivos que

reflejan su propia perspectiva del mundo, responden a sus propias experiencias históricas y culturales y están orientados hacia sus propios objetivos sociales. La dinámica de la indigenización ha influido decisivamente en la teorización sobre el desarrollo en el último decenio. Desde entonces, las elites no occidentales se han comprometido con la búsqueda de una nueva identidad y de la diferencia.

Por lo tanto, como respuesta al actual proceso de globalización orientado hacia una uniformización y hacia una convergencia de estilos de vida, ha nacido un contramovimiento de afirmación de la identidad. Éste se basa en lealtades primordiales, como las raíces culturales, la etnicidad y los vínculos dentro de las comunidades locales. La afirmación etnocultural resultante se ha convertido en un proceso mundial en los últimos dos decenios<sup>10</sup>. Sin embargo, para un claro entendimiento del surgimiento etnocultural, debería subrayarse que su dinámica no puede reducirse únicamente a una forma de resistencia cultural contra la occidentalización. Con el colapso de la Unión Soviética, el último imperio colonial de este siglo, se desató la tormenta etnocultural latente. El mismo tipo de tensión que surge de la diversidad está activado en los Estados multiétnicos y etnoculturales de Asia (Sri Lanka, Pakistán, India y Bangladesh) y Europa (España, Italia y Bélgica). Cabe señalar que para el pueblo de Timor, la *indonización* puede ser más inquietante que la americanización, como la *japonización* para los coreanos, la *indianización* para Sri Lanka y la *vietnamización* para los camboyanos<sup>11</sup>. Incluso en Estados Unidos, el crisol ha demostrado recientemente ser incapaz de contener el estallido de etnicidad y multiculturalismo. En la ex Yugoslavia, Somalia y Ruanda, las luchas étnicas que se han desatado han conducido al genocidio.

## El desarrollo de los estudios sobre el desarrollo

El devenir de los acontecimientos siempre ha influido en la teoría del desarrollo. Además, los acontecimientos son descritos y puestos en perspectiva por el espectro ideológico y las orientaciones teóricas de la época. Entre los indicadores más destacados observamos: cambios inesperados en el contexto geopolítico; una nueva perspectiva en la estrategia desplegada por los principales actores en la escena mundial; cambios de paradigma en las disciplinas troncales (economía, sociología y ciencias políticas); y finalmente, aunque no el menos importante, la aparición de una nueva conciencia histórica. Los cánones de las diferentes escuelas de pensamiento han sido sucesivamente redefinidos, ya sea para adecuarse a las cambiantes necesidades de gobierno en el mundo o como respuesta a las críticas de las opiniones rivales. Los programas para la tematización se originaron no sólo en las instituciones académicas, sino también, y cada vez más, en los gabinetes políticos, en los organismos nacionales e internacionales, en las mesas redondas de ejecutivos en el marco de una administración mundial, en las organizaciones de la iglesia y otras organizaciones no gubernamentales. En algunos casos, se agregaron nuevos temas al programa, a veces como respuesta a populares consignas lanzadas por movimientos revolucionarios. Además, aparte del programa principal, diversos estudiosos siguieron una vía que se encuentra libre de los efectos distorsionadores de las ideologías

y de las modas efímeras. Sin embargo, la importancia práctica de estos estudiosos independientes, o su impacto en la elaboración de las políticas, ha sido limitado, puesto que, en muchos casos, estaban marginados por el saber convencional de los colegas de las corrientes principales. En el ambiente crítico de los años ochenta, varios analistas llevaron a cabo una evaluación metodológica de las diferentes escuelas de pensamiento y destacaron el carácter dependiente de las circunstancias y el enfoque centrado en los problemas de los estudios del desarrollo<sup>12</sup>. Desde esta perspectiva, el área de estudio ha sido más un seguidor que un líder.

1. Un abierto industriocentrismo y un sesgo urbano caracterizó las modas del pensamiento y la práctica del desarrollo en los primeros años después de la guerra. Bajo el impacto de la revolución cubana y de la tesis de Mao Zedong de que un movimiento campesino bien organizado es capaz de comenzar una revolución, se produjo un cambio de paradigma y se puso mayor énfasis en el enfoque de las necesidades básicas y en políticas que abordaran la reforma agraria y el desarrollo rural. Las espectaculares crisis del petróleo orquestadas por la OPEP alentaron al grupo de los 77 a lanzar una iniciativa del Tercer Mundo, portadora de la promesa de un “nuevo orden económico mundial”. Hacia mediados de los años sesenta, la “nueva izquierda” se había plegado a la causa de los movimientos de liberación del Tercer Mundo y había difundido un corpus abundante de literatura marxista reactiva (por oposición a innovadora) que apenas tuvo consecuencias prácticas. Uno de los cambios más influyentes en el canon se reflejó en el cuestionamiento político de la macroeconomía intervencionista, en favor del apoyo ideológico para la introducción del mecanismo de mercado a escala mundial. Mientras que los modelos nacionalistas de desarrollo vigentes en los años sesenta habían moldeado las escuelas de la dependencia y marxista, las cuales se pronunciaban a favor de la desvinculación y la independencia, el sistema del libre mercado actual funciona como una poderosa fuerza de integración mundial. Esto se refleja en el hecho de que no sólo la Unión Soviética, sino también la China, se encuentran en un proceso de “revinculación”.

El colapso del COMECON y la revelación de las verdaderas debilidades de la planificación centralizada y su ideología han desacreditado las estrategias socialistas de desarrollo. La liberalización ha desatado enormes fuerzas en los mercados de todo el mundo, especialmente en el Este asiático. La fe en las grandes visiones de transformación y en el desarrollo gestionado por los gobiernos ha desaparecido. La preocupación de los responsables de las políticas y los teóricos se ha desplazado a los medios y vías para mejorar la eficacia de los gobiernos y de sus instituciones políticas.

El resurgimiento neoliberal de los años ochenta trajo el debate sobre el papel del Estado nuevamente al foro. Después de más de un cuarto de siglo de intervención activa, el neoliberalismo redescubrió las ideas formuladas a finales del siglo XVIII, de una sociedad civil liberal como una realidad autónoma que posee sus propias leyes y mecanismos de perturbación. Sin embargo, en parte como producto del ambiente de la época, también introdujo algu-

nas novedades ideológicas, tendencias de pensamiento y práctica resultantes de la irrupción de las escuelas de Chicago y de la Elección Pública, del triunfo de los *Ordoliberalen* en Alemania y del auge de la nueva derecha en diversas democracias occidentales. Estas versiones de neoliberalismo, a su manera, buscan un tipo de política “más allá del Estado” mediante la introducción de técnicas que produzcan, para la sociedad civil y para la economía, un mayor grado de autonomía, de responsabilidades y de fortalecimiento de la sociedad civil, especialmente para personas y organismos que se encuentran lejos del centro. Defienden los canales y los instrumentos para construir relaciones de mercado competitivas y optimizadoras, así como comportamientos que conducirán no sólo a una menor intervención del gobierno sino también a una forma más racionalizada de gobierno. Bajo esta perspectiva, el mercado sólo puede funcionar adecuadamente bajo ciertas condiciones políticas, legales e institucionales que debe asegurar un gobierno responsable. Algunos economistas liberales de la escuela de Chicago han llegado a defender una ampliación de la racionalidad económica a todas las instituciones de la sociedad y al comportamiento humano en general. El cambio de dirección neoliberal del centro fue experimentado como un impacto por la periferia. Las instituciones de Bretton Woods, – el Banco Mundial y el FMI – aprendieron las lecciones y comenzaron sus ahora famosos programas de ajuste estructural y de buen gobierno.

Los milagros del Este asiático dieron lugar a una nueva ola de tematizaciones sobre los respectivos méritos del libre juego de los mercados y de la intervención estatal. A lo largo de estas polémicas sobre las políticas más adecuadas, los científicos políticos formularon una nueva creación conceptual: “el Estado del desarrollo”. Sin embargo, la crisis asiática de 1997 generó un nuevo tema: “el capitalismo del amiguismo”, o la falta de correspondencia entre la burocracia estatal y el sector privado en Asia<sup>13</sup>. En el África subsahariana, la decadencia económica, especialmente desde los años ochenta, produjo una avalancha de estudios sobre el papel negativo del Estado. En estos análisis, al Estado africano postcolonial se le adjudicaban diversos rótulos descalificadores: Estado predador, Estado del nepotismo, Estado patrimonial, Estado clientelista, de camarillas, etc. A comienzos de los años noventa, el impulso de la *Afrostroika* dio lugar a nuevos temas como la democratización, el buen gobierno y la sociedad civil. La tematización sobre el “buen gobierno” y el canon de la democracia de mercado, recién formulado, son hitos de esta tendencia de la posguerra fría. Este nuevo programa ha sido rápidamente adoptado por los donantes occidentales, por los organismos multilaterales de crédito, especialmente por el Banco Mundial, y por las ONG<sup>14</sup>.

Analizando retrospectivamente los últimos cincuenta años de estudios del desarrollo, observamos que se añadieron sucesivas nuevas dimensiones a los estrechos fundamentos de los primeros modelos, a saber, la dimensión religiosa, ética, cultural y étnica<sup>15</sup>. Con una creciente conciencia de los problemas ecológicos, la noción de desarrollo “sostenible” añade otra nueva dimensión.

Por consiguiente, tanto el tema como la estructuración de la percepción que inspira a los estudios del desarrollo, se encuentran ellos mismos en un permanente desarrollo.

2. Inicialmente, la tematización estaba limitada a las teorías del desarrollo orientadas al Tercer Mundo. El período inmediatamente posterior a la guerra había creado una coyuntura histórica especial (bipolaridad geopolítica, conflicto ideológico e impacto desintegrador de la Segunda Guerra en el sistema colonial) que introdujo un campo autónomo en los estudios del desarrollo. Un grupo de teóricos académicos y expertos técnicos de diversos organismos nacionales e internacionales estaban convencidos de que, a la luz de la urgencia de los problemas del desarrollo, era indispensable un esfuerzo concertado de estudio y elaboración de políticas, recogido en una disciplina especializada. Ahora que ya no existe el “Segundo Mundo” y que el paradigma neoliberal ha reemplazado al talante intervencionista de los años inmediatamente posteriores a la guerra, se ha cuestionado la necesidad de una disciplina autónoma. Desde el punto de vista de la metodología y de la orientación teórica, los estudios del desarrollo han tendido a reintegrarse en las disciplinas troncales de la economía y la sociología. Con el renacimiento de la economía neoclásica y del conservadurismo político, y con la consiguiente afirmación de sus vindicaciones universalistas, la tematización sobre “el caso especial” ha perdido su atractivo.

Como resultado de los cambios geopolíticos (el fin de la bipolaridad, la ampliación mundial de la economía de mercado y la creciente diversidad entre los países del Tercer Mundo), las teorías sobre el desarrollo corren el riesgo de perder su anclaje original en el estudio de los países en desarrollo. En realidad, algunos de los teóricos actuales del desarrollo intentan adoptar una perspectiva global. Las nuevas problematizaciones, como los problemas de la transición en el antiguo bloque comunista, el desplazamiento de las oportunidades económicas a los polos de crecimiento de Asia y, finalmente, aunque no el menos importante, las crecientes dificultades de los principales países de Occidente, enriquecen los temas con nuevas vías de investigación que apuntan hacia un estudio prometedor de la sociedad mundial, o de la globalización. El término *globalización*, actualmente de moda, representa la red mundial de empresas de producción industrial, de los intermediarios y mercados financieros y de la industria de los medios de comunicación y de la cultura en Occidente. Su fuerza motriz es la ideología neoliberal que, desde los años ochenta, parece haber conquistado el mundo. El neoliberalismo representa un gobierno barato o mínimo, gestionado para garantizar las condiciones de un rendimiento económico óptimo. En esta estrategia empresarial, el mercado es la institución fundamental. Hoy en día, la nueva retórica de la *globalización* plantea un sustituto para el desarrollo. Sin embargo, en mi opinión, los estudios del desarrollo o el análisis de casos especiales y regionales seguirán siendo valiosos. Para enfrentarse al desafío, se debería infundir en este enfoque un nuevo espíritu. El nuevo énfasis puesto en la

economía institucional y en los estudios de los sistemas económicos comparados podría ser útil como compañero de viaje hacia la renovación de la teoría del desarrollo.

3. Con la excepción de unos cuantos historiadores, a los primeros teóricos del desarrollo no les interesaban las historias de los recién llegados no occidentales, a saber, Rusia y Japón<sup>16</sup>. Desde la segunda mitad del decenio de los ochenta, cuando el fracaso de la Unión Soviética y de los países de Europa central se hizo manifiesto, la estrategia de la planificación estatal y del desarrollo socialista apenas interesaba, excepto como modelo negativo. Por el contrario, el desarrollo de Japón ofrece una historia más interesante. Debido al éxito industrial de este país, los administradores y estudiosos de los países en desarrollo y de las principales economías de Occidente podían aprender del ejemplo japonés. En los años ochenta, la idea de “aprender de Japón” se convirtió en una moda. Antes de la crisis financiera que azotó la región, la estrategia de los denominados dragones y tigres del Este asiático se presentó como la receta más prometedora del desarrollo.

El desarrollo económico y, más especialmente, el desarrollo industrial es, en esencia, un proceso de reestructuración flexible y un perfeccionamiento de las actividades en aras de un mayor valor agregado. El modelo general de la transformación implica reestructurar ciertos sectores. Por ejemplo, el sector primario (básicamente, la agricultura) da origen a las manufacturas y, en una fase posterior, se convierte en una economía de servicios. Cuando los recién llegados ingresan en la fase de industrialización, la estrategia óptima consiste en una reestructuración permanente del propio sector industrial: de la industria ligera de baja productividad, con intensa mano de obra y escasa tecnología, a la industria con alta productividad, tecnología de vanguardia y basada en los conocimientos. En resumen, la reestructuración industrial exitosa consiste en un perfeccionamiento flexible: de las actividades de bajo valor agregado a las actividades de alto valor agregado. Japón fue el recién llegado que realizó este proceso de perfeccionamiento con mayor éxito<sup>17</sup>. La reestructuración y el perfeccionamiento se pueden acelerar mediante orientaciones de políticas adecuadas o, por el contrario, puede fracasar debido a políticas incorrectas. Los responsables de las políticas deben tomar necesariamente decisiones entre las siguientes opciones: el Estado contra el mercado, las estrategias orientadas al exterior contra las estrategias orientadas al interior, y crecimiento impulsado por las inversiones contra crecimiento potenciado por las exportaciones. El clima de la opinión pública en el período inmediatamente posterior a la guerra favorecía las estrategias impulsadas por el Estado, orientadas al interior y potenciadas por las inversiones. El credo neoliberal que surgió a comienzos de los años ochenta favorece el mecanismo de mercado, un crecimiento orientado hacia el exterior y potenciado por las exportaciones. Desde mediados de esa década, se ha producido una migración importante de la acumulación económica. El éxito económico y cultural del Este asiático ha cuestionado el monopolio occidental de la modernidad. Una modernidad no occi-

dental, es decir, una modernidad asiática, se impuso como una alternativa prometedora. La reciente crisis asiática, estimulada por la especulación financiera, fue una mancha en el modelo, si bien los elementos fundamentales aún están presentes. Vivimos una nueva coyuntura histórica: la bipolaridad ideológica ha desaparecido y empiezan a surgir nuevas “fronteras culturales”.

4. Ahora que hemos sido testigos de los cambios geopolíticos y de la transición ideológica de los años noventa, nos encontramos en mejor posición para evaluar el pensamiento y la práctica del desarrollo del último medio siglo. En los años cincuenta, la escuela de la modernización suscribió con entusiasmo las tesis de Weber sobre el carácter único de la racionalidad occidental. Así, como Weber, minimizaron la importancia de la dinámica social, cultural y económica en las civilizaciones no occidentales. Los modernizadores pretendían que la racionalidad occidental era un modelo universal. Esta afirmación marginaba a todas las demás culturas e identidades como no racionales, particularistas y atrasadas. Con el fin de garantizar las relaciones de poder ocultas en el discurso modernista, los teóricos de la modernización invirtieron una gran cantidad de energía para estimular a los “otros” subdesarrollados y postcoloniales a asumir estas proyecciones. Sin embargo, hacia finales de los años setenta, la situación geopolítica y los juicios de valor en relación a aquella situación introdujeron un cambio. En los primeros modelos, se concebía la modernización como el desplazamiento deliberado de un sistema indígena a un sistema occidental importado. En algunos casos, se ha implantado la occidentalización con grandes costos sociales y culturales. Sin embargo, hacia finales de los años setenta, las estructuras de percepción comenzaron a cambiar. A la pérdida de prestigio de Occidente como resultado del desastre de Viet Nam, el “duelo” en Irán y el éxito espectacular de Japón, sucedió un impulso afirmativo hacia nuevas tematizaciones. Se percibió el desarrollo desde una perspectiva más amplia y los estudiosos de las culturas no occidentales se sumaron al coro. Desde entonces, un número creciente de especialistas en ciencias sociales ha prestado mayor atención tanto a los valores culturales, éticos y religiosos que influyen en el desarrollo, como a los temas metodológicos<sup>18</sup>.

Las convulsiones geopolíticas de los años noventa introdujeron el cambio en la distribución del poder en el mundo y agudizaron los cambios estructurales ya iniciados desde los gobiernos a los mercados, dando un mayor ímpetu a la globalización. El auge de Asia del Este y la creciente importancia de sus economías en los mercados mundiales, en las organizaciones internacionales y en la política mundial han disminuido la importancia económica relativa de los vínculos transatlánticos. En el futuro, la perspectiva del mundo centrada en el Atlántico será impugnada por una nueva realidad geopolítica. Gigantes como China e India se encuentran en un dinámico proceso de emergencia económica y, en América Latina, la economía del coloso brasileño crece sólidamente.

Vivimos un cambio de primera magnitud. En el mundo actual, los objetivos del desarrollo y los medios para lograrlos están cada vez más redefinidos y code-terminados por actores y grupos de culturas ajenas al mundo occidental. El renaci-



miento de la cultura islámica, los movimientos de base de las comunidades cristianas en América Latina, el resurgimiento del conflicto cultural entre los eslavófilos antioccidentales (*narodniki*) y los occidentalistas (*zapadniki*) en Rusia, los movimientos mesiánicos en África, así como la solemne tesis sobre la “modernidad asiática” proclamada a bombo y platillo en el Japón, Singapur y Malasia, son claros indicadores del desencanto creciente con las ideologías secularizadoras y materialistas del desarrollo. Un sentimiento renovado de lealtades básicas alimenta una intensificación de las demandas culturales y étnicas. La imaginiería cosmopolita de la globalización y la secularización moderna parece ser incapaz de satisfacer dichas necesidades y, por esto, se perfilan nuevos desarrollos<sup>19</sup>.

## Las políticas posmodernas de identidad

Hace veinte años, cuando apareció el término “posmodernidad”, se le asoció inicialmente con el desarrollo de las artes. El término se extendió progresivamente a otras esferas culturales, con repercusiones en la ideología, la filosofía, la sociología, la economía y las ciencias políticas. La modernidad postulaba que la ciencia y la razón podían resolver todos nuestros problemas. Sostenía que la razón, el conocimiento científico y la tecnología eran capaces de garantizar la armonía entre la diversidad de seres humanos. Según el paradigma de la modernidad, las esferas social, política y económica de la vida podían ser casi completamente racionalizadas y gestionadas. Como consecuencia, nuestras vidas estaban siendo diseñadas, planificadas, orientadas y administradas por “sistemas globalizadores”. La posmodernidad es un rechazo cultural de este paradigma.

El talante posmoderno se ha propagado gracias a un grupo ecléctico de filósofos y ensayistas. Los autores más influyentes son Umberto Eco, David Harvey, Thomas Kuhn, Larry Laudan, Jean-François Lyotard, Edgar Morin, Richard Rorty, Stephen Toulmin y Wolfgang Iser<sup>20</sup>. Lyotard se convirtió en uno de los exponentes más conocidos con su idea de que la modernidad actual engendra una desconfianza generalizada en las grandes narrativas de la razón y el progreso. Sin embargo, esto no es más que el lado negativo. Las palabras clave en el programa posmoderno son identidad, diferencia, lealtades básicas y multiplicidad de perspectivas. La posmodernidad expresa una profunda aversión a cualquier proyecto global o reivindicación cosmopolita sobre la sola base de la tecnología, la ciencia y la razón. Los críticos de la posmodernidad la pintan como relativismo cultural porque los posmodernos se perciben a sí mismos como buscadores de nuevas fuentes y portadores de significado. Los nuevos partidarios de la izquierda que clamaban por una crítica radical, o por una desconstrucción, como la denominaron, de las grandes narrativas de la Ilustración, incluyendo el marxismo, potenciaron el movimiento original. Por oposición a estas grandes teorías explicativas, los especialistas “posmodernos” en ciencias sociales analizan y explican la dinámica del desarrollo en términos de la historia, las instituciones y la cultura.

En los Estados-naciones pluriculturales del mundo, la ola de intensa construcción nacional ya ha conocido su auge, y actualmente está cada vez más cues-

tionada por la afirmación etnocultural. En los países donde prevaleció la ideología marxista, la teoría del conflicto de clases sucumbió al embate de las políticas culturales. El impacto provocado por el redescubrimiento de las esferas cultural y religiosa se manifiesta en abierta contradicción con la tesis de la convergencia. Los convergentes y su retórica de la globalización proclaman la asimilación total de la esfera de los valores a los requisitos del mercado. La postura posmoderna, por otro lado, estimuló una desconstrucción de esta versión occidental del determinismo económico, así como de la ideología de clase del marxismo. Actualmente, el pensamiento sobre el desarrollo está experimentando una renovación que conduce a abrir horizontes, y ha sido llamado a responder a la coexistencia paradójica de dos tendencias contradictorias de globalización y heterogeneidad. La posmodernidad reconoce y respeta la autenticidad y especificidad representadas por los “otros” no occidentales, de donde se infiere que la descolonización cultural propuesta debería tener un impacto en la metodología de los estudios sobre el desarrollo.

Para reconocer que nos adentramos en una nueva era, no tenemos que convertirnos en discípulos de la “primavera” posmoderna. Los pueblos del mundo no estaban esperando la inspiración de la modernidad para comenzar a actuar. En todas las épocas, los seres humanos son agentes portadores de valores de la historia. Su fuerza innata y su dialéctica inherente de florecimiento impulsan la afirmación de las religiones y las culturas. En gran parte del mundo en desarrollo, el atractivo de sus valores se ha consolidado.

En muchos países en desarrollo, las iglesias y los movimientos religiosos se integraron al trabajo del desarrollo mediante una impresionante red de ONG que, a su vez, les aportan un nuevo estilo asociativo, característico de los movimientos de base. En los países cristianos e islámicos, los movimientos inspirados en la religión luchan contra los perversos efectos de la modernización y su fallida promesa de emancipación y liberación humana. Según Gilles Kepel, que ha estudiado el resurgimiento islámico, se ha llegado a pensar en esto como la venganza de Dios<sup>21</sup>. El dinamismo de la cultura y de la religión rompió inesperadamente la “jaula de hierro” de la modernidad y activó la indigenización. Las fuerzas históricas que habían sido marginadas o mantenidas dentro de límites por el peso muerto de la modernidad están saliendo a la superficie.

## El mundo feliz de la afirmación cultural

Desde finales de los años ochenta, numerosas personas piensan que vivimos un período de cambios que harán época. Éstos se perciben como una ruptura de la experiencia colectiva en diversas partes del mundo. El cambio es menos manifiesto en la esfera material; más bien, está relacionado con una nueva perspectiva histórica y una nueva conciencia colectiva. Es el resultado de “una nueva manera de ver” el mundo y de una nueva interpretación de la realidad social. Un cambio significativo en la conciencia histórica actual es el renacimiento y, en muchos casos, la reafirmación de los vínculos etnoculturales y locales. Las grandes interpretaciones ideológicas están en vías de desaparición y la globalización plantea nuevos

desafíos. El socialismo radical fue la primera víctima de esta transición ideológica en las capas más profundas de la sociedad mundial. Actualmente, asistimos a una nueva paradoja, por la cual la globalización económica y la tendencia mundial a la uniformidad y la convergencia se ven contrarrestadas por una ola de afirmación etnocultural. Desde hace mucho tiempo, sostengo la tesis de que también las culturas y sus construcciones sociales, tanto como el determinismo tecnológico y económico, tienen un impacto histórico sustancial en la dinámica del desarrollo. Hoy en día las culturas inspiran y dirigen el flujo de los acontecimientos de una forma sin precedentes<sup>22</sup>. Contra las reivindicaciones cosmopolitas que inicialmente profesaban las superpotencias y la globalización económica, se comienza a manifestar una intensa ola de indigenización cultural de afirmación étnica y regionalismo.

En una serie de provocadores ensayos, el cientista político estadounidense Samuel Huntington, había previsto una futura confrontación mundial entre Occidente y países no occidentales en un choque de civilizaciones<sup>23</sup>. En su perspectiva geopolítica del mundo, Huntington predice la formación de una conexión confuciana-islámica que ha emergido para desafiar los intereses, los valores y el poder de Occidente”. La sustitución de una mentalidad de guerra fría por una de antagonismo cultural, en la mentalidad de un veterano de la guerra fría (halcón) en las ciencias políticas, traduce la necesidad básica de la elite estadounidense y de su público informado de tener enemigos externos. De cierta manera, su percepción de una transición de un antagonismo ideológico con la Unión Soviética a un choque de civilizaciones, constituyen un llamamiento que alerta a la elite de Estados Unidos sobre los nuevos problemas que representa la creciente afirmación de los “otros” no occidentales. Su tesis sirve como subterfugio para mantener dentro de ciertos límites los conflictos latentes que surgen del contexto multicultural y multiétnico en Estados Unidos<sup>24</sup>.

La expansión mundial de estructuras de producción y de mercados crea nuevas oportunidades. Sin embargo, debido a su impulso competitivo, la globalización económica también paraliza a los pueblos que no pueden competir dejando un fuerte desempleo estructural. Así, la afirmación etnocultural y regional que se observa en diversas partes del mundo es una reacción contra las dificultades que acarrea la competencia global. Se trata de una reacción cultural contra la idea del sistema global de que es capaz de diseñar, guiar y administrar nuestras vidas. En cierto sentido, la nueva afirmación de la etnicidad y de las culturas ofrece una nueva fuerza y una posibilidad de enfrentarse a la crisis de identidad generada por la globalización. Los diferentes pueblos del mundo están haciendo más manifiesta su identidad cultural y sus aspiraciones sociopolíticas para el futuro desarrollo. Como consecuencia, el nuevo orden mundial será más pluralista y esta tendencia planteará nuevos desafíos. En un mundo en que los países y los pueblos se vuelven cada vez más interdependientes, un mayor grado de solidaridad, respetuoso de las diferencias culturales, parece ser la vía más segura hacia un desarrollo armónico y pacífico.

## La historia no se acaba

En los años noventa, el triunfo ideológico de las democracias occidentales de mercado se convirtió en un tema dominante. En el nuevo contexto geopolítico, el abuso de poder y la mala administración económica de los Estados poscoloniales en África han sido analizados bajo una nueva luz. Las instituciones occidentales que tienen influencia en el mundo de la ayuda exterior (la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en Estados Unidos y Europa) atribuyen la decadencia generalizada al mal gobierno de estos regímenes autoritarios. Para eliminar el clientelismo y el nepotismo de las prácticas depredadoras de sus gobernantes, han hecho un llamamiento a favor de la democratización y de la reforma económica. Este cambio de paradigma político ha desatado una avalancha de estudios sobre el papel del Estado y sobre el pluralismo político como uno de los requisitos del crecimiento sostenido.

En contraste con la triste imagen del lodazal africano, destacan los dragones y tigres del Este asiático. Éstos fueron saludados como los campeones más exitosos del desarrollo y se proclamó que la reestructuración y actualización dinámica de sus industrias hacia actividades con mayor valor agregado era un modelo para el resto del mundo en desarrollo. Además, la tematización sobre los resultados sin precedentes de las economías del Este asiático produjo un nuevo paradigma bajo la forma de una metáfora nueva, el *paradigma de la oca voladora*<sup>25</sup>. Sin embargo, en el otoño de 1997 parecía que las ocas asiáticas habían sido dopadas con burbujas especulativas y que aquello afectaría a la trayectoria de su vuelo. Se debería suponer que el auge y caída de las ocas asiáticas generará un nuevo ciclo de tematizaciones. Puesto que la dialéctica del desarrollo produce una dinámica perpetua, no hay fin de la historia, ni de la historia intelectual. Ambas gozan de eterna juventud.

## Notas

1. M. Foucault, *The archeology of knowledge* [La arqueología del saber]. Nueva York, Irvington, 1972.
2. Para un análisis más detallado en relación al contexto histórico y paradigmático de la tematización y la construcción de los cánones, ver L. Baeck, *The Mediterranean tradition in economic thought* [La tradición mediterránea en el pensamiento económico], Londres, Routledge, 1994.
3. A. So, *Social Change and development: modernity, dependency and world systems* [Cambio social y desarrollo: modernidad, dependencia y sistemas mundiales], Newbury Park, California, Sage, 1990.
4. En los años cincuenta y sesenta, el equipo de la Comisión Económica para América Latina, al igual que los intelectuales brasileños, se comprometieron activa y creativamente con la tematización del desarrollo. En diversos temas, su enfoque heterodoxo se enfrentó a la versión predominante. D. Tussie, *Latin America in the world economy* [América Latina en la economía mundial], Londres, St. Martin's Press; 1983. C. Kay, *Latin American Theories of development and underdevelopment* [Teorías del desarrollo y subdesarrollo en América latina], Londres, Routledge, 1989.

5. G. Meier, y D. Seers, *Pioneers in development* [Pioneros en el desarrollo], Oxford, Oxford University Press, 1989.
6. Para una perspectiva ideológica diferente sobre este cambio de paradigma, ver, J. Toye, *Dilemmas of development: reflections on the counter-revolution in development theory and practice* [Dilemas del desarrollo: reflexiones sobre la contrarrevolución en la teoría y la práctica del desarrollo], Oxford, Blackwell, 1987; B. Nezeys, *L'autopsie du tiers-mondisme* [La autopsia del tercermundismo], París, Economica-Krugman, 1988; P. Krugman, 1992; Towards a counter-revolution in development theory [Hacia una contrarrevolución en la teoría del desarrollo], *World Bank research observer* (Washington, DC), 1992, págs. 15-46; S. Brunei, *Le Sud dans la nouvelle économie mondiale* [El sur en la nueva economía mundial], París, Presses Universitaires de France, 1995.
7. C. Graham, *Safety nets, politics and the poor* [Redes de seguridad, política y los pobres], Washington, DC, Brookings Institution Press, 1994.
8. B. Hanson, The westoxication of Iran [La occidentoxicación de Irán], *International journal of Middle East studies* (Londres), n° 1, 1983.
9. Z. Sardar, Beyond development: an Islamic perspective [Más allá del desarrollo: una perspectiva islámica], *European journal of development research* (Londres), 1996.
10. Rudolf Stavenhagen fue uno de los primeros especialistas que introdujo la etnicidad en el discurso del desarrollo. Ver su texto: Ethnodevelopment: a neglected dimension in development thinking [El etnodesarrollo: una dimensión desatendida en el pensamiento del desarrollo], en: R. Aphorpe; A. Krah, (comps.), *Development Studies: critique and renewal*, Leiden, E.J. Brill, 1986.
11. A. Appadurai, Disjuncture and difference in the global cultural economy [Disyuntiva y diferencia en la economía cultural global], en: M. Featherstone, (comp.). *Global culture nationalism, globalization and modernity*, Newbury Park, California, Sage, 1990.
12. P. Preston, *New trends in development theory: essays in development and social theory* [Nuevas tendencias en la teoría del desarrollo: ensayos en teoría del desarrollo y teoría social], Londres, Boston, Routledge & Kegan Paul, 1985; J. Harrod, Development studies: from change to stabilisation [Estudios de desarrollo: del cambio a la estabilización], en: R. Aphorpe, y A. Krah, (comps.), *Development studies: critique and renewal*, Leiden, E.J. Brill, 1986; J. Manor, *Rethinking Third World politics* [Repensar la política del Tercer Mundo], Londres, Longman, 1991; J. Fontaine, *Mécanismes et politiques de développement* [Mecanismos y políticas de desarrollo], París, Éditions Cujas, 1994.
13. R. McLeod y R. Garnaut, *East Asia in crisis: from being a miracle to needing one* [La crisis del Este asiático: de ser un milagro a necesitar un milagro], Londres, Routledge, 1998; J. L. Domenach, *L'Asie en danger* [Asia en peligro], París, Fayard, 1998.
14. A. Leftwich, *Democracy and development: theory and practice* [Democracia y desarrollo: teoría y práctica], Cambridge, Reino Unido, Blackwell, 1996.
15. T. Verhelst, *No life without roots: culture and authentic development* [No hay vida sin raíces: la cultura y el auténtico desarrollo], Londres, St. Martin's Press, 1990; J. Friedman, *Cultural identity and global process* [La identidad cultural y el proceso global], Newbury Park, California, Sage, 1994; G. Rist, (comp.), *La culture, otage du développement* [La cultura, rehén del desarrollo], París, l'Harmattan, 1994; J. Nederveen Pieterse, The cultural turn in development: questions of power, *European journal of development research*, Londres, n° 1, 1995; M. Wieviorka, *Une société fragmentée* [Una sociedad fragmentada], París, Éditions La Découverte, 1996; V. Tucker, A cultural perspective on development [Una perspectiva cultural sobre el desarrollo], *European journal of development research*, Londres, n° 2, 1996.

16. Los tres historiadores económicos más conocidos con un interés por el desarrollo: A. Gerschenkron, S. Kuznets y K. Polanyi, eran europeos del Este. Sólo Gerschenkron llegó a interesantes conclusiones acerca de la historia del desarrollo de su país natal. Ver, A. Gerschenkron, *Economic backwardness in historical perspective* [El retraso económico bajo una perspectiva histórica], Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1962.
17. T. Morris-Suzuki, *A history of Japanese economic thought* [Historia del pensamiento económico en Japón], Londres, Routledge, 1989.
18. En su trabajo sobre los estudios del desarrollo de la posguerra, Ingham sostiene que las tematizaciones de la primera generación se centraron en problemas y mecanismos “materiales”, mientras que las más actuales están más “centradas en las personas”; Ver, B. Ingham, *The meaning of development: interactions between new and old ideas* [El significado del desarrollo: interacciones entre nuevas y viejas ideas], *World development* (Oxford), n° 11, 1993.
19. J. Delcourt, *Vers une culture mondialisée? [¿Hacia una cultura mundializada?]*, *Sous la loupe* (Ginebra), n° 12, 1996; A. J. Arnaud, *Entre modernité et mondialisation* [Entre modernidad y mundialización], París, LGDJ, 1998.
20. A continuación, una breve selección de una voluminosa literatura: J. Lyotard, *La condition postmoderne* [La condición posmoderna], París, Éditions de Minuit, 1979; G. Vattimo, *La fine della modernità* [El fin de la modernidad], Garzanti, Milán, 1985; G. Leng y K. Shell, *Crisis of modernity: recent critical theories of culture and society in the United States and West Germany* [La crisis de la modernidad: las recientes teorías críticas de la cultura y la sociedad en Estados Unidos y Alemania occidental], Boulder, Colorado, Westview Press, 1986; D. Harvey, *The condition of postmodernity* [La condición de la posmodernidad], Oxford, Blackwell, 1986; E. Morin, 1990. *Introduction à la pensée complexe* [Introducción al pensamiento complejo], París, ESF, 1990; S. Toulmin, *Cosmopolis: the hidden agenda of modernity* [Cosmópolis: el programa oculto de la modernidad], Chicago, Illinois, University of Chicago Press, 1992. W. Welsch publicó un exhaustivo libro con una esclarecedora introducción, *Wege aus der Moderne; Schlüsseltexte d. Postmoderne Diskussion* [Para salir de la modernidad: textos clave de la discusión posmoderna] Weinheim, VCH, Acta Humaniora, 1987.
21. G. Kepel, *La revanche de Dieu: chrétiens, juifs et musulmans à la reconquête de Dieu* [La revancha de Dios: cristianos, judíos y musulmanes a la reconquista de Dios], París, Éditions du Seuil, 1991.
22. Para más detalles, ver L. Baeck, *Post-war development: theories and practice* [El desarrollo de la posguerra: teorías y práctica], UNESCO-ISSC, París, 1993; V. Tucker, *Cultural perspectives on development* [Perspectivas culturales sobre el desarrollo], *European journal of development research*, Londres, diciembre, 1996; M. Castells, *The power of identity* [El poder de la identidad], Oxford, Blackwell, 1997; M. Roque, 1997, *Identidad y conflicto de valores: diversidad y cambio social en el Mediterráneo*, Barcelona, Icaria, 1997.
23. S. Huntington, *The clash of civilizations and the remaking of world order* [El choque de civilizaciones y la nueva creación del orden mundial], Nueva York, Simon y Schuster, 1998.
24. D. Lacorne, *La crise de l'identité américaine* [La crisis de la identidad americana], París, Fayard, 1997; S. M. Lipset, *American exceptionalism: a double-edged sword* [El expansionismo americano: una espada de doble filo], Nueva York, Norton, 1997.
25. T. Ozawa, *The flying geese-paradigm of tandem growth* [El paradigma del crecimiento en tándem de las ocas voladoras], Ponencia presentada en la reunión de la AIB en Seúl, 1995.

---

***DOSSIER***

EDUCACION,  
POBREZA  
Y DESIGUALDADES

---

---

# LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS

---

## DE LOS POBRES

---

### A FINALES DEL SIGLO XX

---

*Fernando Reimers*

---

Según un viejo axioma de la historia del pensamiento humano<sup>1</sup>, todas las personas son iguales al nacer. Esta idea ha inspirado movimientos religiosos, transformaciones sociales y revoluciones cada vez que los seres humanos han tratado de organizarse de la mejor manera posible para que la mayoría pueda vivir sobre la base de la dignidad humana común a todos. En el transcurso del tiempo, las diversas sociedades han entendido de formas diferentes este axioma de la igualdad esencial. Una cuestión fundamental es saber hasta dónde es aceptable la desigualdad en la disponibilidad de recursos por parte de los individuos que forman la sociedad y cómo compensar las diferencias de estatuto social, riqueza, poder y prestigio. En la historia de la civilización occidental, la idea de que nadie debe vivir en condiciones que impidan el pleno desarrollo de su potencial humano es relativamente reciente. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada en 1948, supuso

---

*Versión original: inglés*

*Fernando Reimers (Venezuela)*

Profesor asociado de educación y Director del Programa de Maestría en Política Educativa Internacional en la Escuela de Postgrado en Educación de la Universidad de Harvard. En la actualidad estudia las relaciones entre educación, pobreza y desigualdades en América Latina, así como los efectos de las políticas destinadas a mejorar las opciones educativas de los pobres. Ha trabajado como asesor en política educativa en organizaciones internacionales y organismos gubernamentales de varios países de América Latina, así como en Egipto, Jordania y Pakistán. Sus últimas obras (en colaboración con Noel McGinn) son *Informed dialogue: using research to shape education policy around the world* [Un diálogo informado: recurrir a la investigación para elaborar la política educativa en el mundo] (1997), y *Unequal schools, unequal chances* [A escuelas desiguales, desiguales oportunidades] (próxima aparición). Acaba de terminar la edición un libro sobre la educación, la pobreza y la desigualdad en las Américas, que será publicado por la Universidad de Harvard en el curso del año 2000.

Correo electrónico: fernando\_reimers@gse.harvard.edu



un verdadero hito en la creación de un consenso mundial sobre las condiciones básicas a que toda persona tiene derecho para proteger su humanidad básica. En la Declaración Universal figura el derecho a la educación.

Desde 1948, se han producido grandes progresos en todo el mundo en la lucha en pro de los derechos humanos. Entre los logros sociales del siglo XX figura el desarrollo de la educación como derecho humano básico<sup>2</sup>. La idea de que todos los seres humanos tienen que recibir educación no es nueva, pues se puede atestiguar, como mínimo, desde la creación del Estado Prusiano a mediados del siglo XVIII<sup>3</sup>. En el siglo XIX, varios Estados modernos promulgaron leyes que instituían la enseñanza primaria obligatoria. Horace Man, el defensor de la “escuela común”, afirmaba en los Estados Unidos, a mediados del siglo XIX, que la educación tenía que ser el “gran factor igualador [...] del equilibrio de la maquinaria social”<sup>4</sup>.

Pero el desarrollo más significativo del acceso a la educación en todo el mundo y en todos los niveles se ha producido durante los últimos cien años. A mediados de este siglo, la oportunidad de acceder a la educación ha pasado a ser considerada, en la conciencia colectiva de la mayoría, no sólo como un derecho humano fundamental, sino como un medio de mejorar la condición social. En las sociedades fundadas en el mérito, la consideración social depende cada vez más del nivel educativo alcanzado. La relación entre el salario y el nivel educativo está probada en todo el mundo. La educación es el mejor factor de predicción de las oportunidades que se tendrán en la vida<sup>5</sup>.

Algunos procesos explican por qué influye la educación en la reducción de las desigualdades y de la pobreza. En primer lugar, las capacidades cognitivas y sociales que se adquieren en la escuela, junto con los diplomas, aumentan las oportunidades de las personas, que gracias a ellas pueden ser más productivas y obtener empleos mejor remunerados, aumentando también las probabilidades de que se adopten prácticas favorables para mejorar la salud y medidas de planificación familiar.

Evidentemente, la pobreza y las desigualdades no mejoran sólo por obra y gracia de la educación. Los niveles superiores de educación no crean por sí mismos más empleos con mejores salarios. Éstos se deben a las políticas que los países adoptan ante las oportunidades y limitaciones que surgen con la participación en la economía internacional. La “calidad” del crecimiento es clave, pues no todo crecimiento tiene las mismas repercusiones en el empleo y los salarios. Hay, no obstante, procesos interactivos en la forma en que estas decisiones en materia de política económica influyen en la pobreza cuando entra en juego el nivel educativo de la mano de obra.

La disminución de la pobreza y la mejor distribución de las rentas es consecuencia de unos procesos económicos y sociales complejos, y no sólo de la mejora de la educación. Un factor importante en la lucha contra la pobreza es el incremento de la actividad económica, lo que entraña el aumento de la renta per cápita y la mejora de las condiciones de vida en general y por tanto, también las de los pobres. Desde este punto de vista, una forma de reducir la pobreza es fomentar el crecimiento económico. El crecimiento económico, junto a otros factores asociados con el incre-

mento de la renta nacional, como la urbanización, la mejora de las infraestructuras básicas y la disminución de los índices de natalidad, aumentará la renta de muchas familias y hará disminuir el porcentaje de los que viven en la pobreza.

Durante el decenio de 1980, la crisis producida por la deuda y la recesión mundial frenaron el crecimiento económico en muchos países, lo que vino a empeorar las condiciones de vida de muchos pobres, y en algunos países y regiones hizo que aumentara el porcentaje de población que vive en la pobreza. Por ejemplo, en América Latina, la incidencia de la pobreza pasó de ser del 35% de las familias en 1980 al 41% en 1990. A medida que los países han ido reestructurando sus economías, se han ido incorporando en mayor medida a los procesos económicos mundiales. La globalización plantea retos enormes para la pobreza y las desigualdades, porque favorece desproporcionadamente a los que tienen niveles más altos de educación, lo que aumenta las desigualdades derivadas de la desigualdad de inversiones en educación. Por lo tanto, es cada vez más evidente que el crecimiento económico por sí solo no basta para luchar contra la pobreza. Por ejemplo, Argentina entre 1990 y 1997 tuvo unos índices notables de crecimiento económico (4,6% de aumento real de la renta anual per cápita), pero la incidencia de la pobreza sólo descendió un 3% (del 16% al 13%) y el desempleo pasó a ser más del doble (del 7,4% al 14,9%) pese a que el crecimiento económico fue acompañado por la creación de cientos de miles de puestos de trabajo y del aumento de los salarios en términos reales. Por su parte, Brasil, cuya tasa de crecimiento corresponde a la mitad de la de Argentina (2% anual) redujo la incidencia de la pobreza en un 6%<sup>6</sup>.

¿Cómo se explica la paradoja de que el crecimiento económico durante los últimos diez años no haya bastado para reducir la pobreza de manera significativa y que en muchos países como Argentina pueda aumentar el desempleo, incluso cuando se crean nuevos puestos de trabajo como consecuencia del crecimiento económico? Una explicación es que, a raíz de los cambios introducidos en la última oleada de reformas económicas en muchos países en los que se ha recuperado el crecimiento, éste ha estado muy relacionado con la participación en la economía mundial y este tipo de crecimiento genera empleos de alta productividad. Por ejemplo, en América Latina, la integración en la economía mundial hace que esté aumentando el interés por la cualificación de la mano de obra, es decir, por la educación. Los índices de incorporación a la educación superior en Argentina, por ejemplo, han aumentado del 16,5% en 1986 al 26% en 1994, en Brasil pasaron del 19% en 1979 al 23% en 1995, y en México del 10% en 1984 al 20% en 1994. Para los que tienen bajos niveles de educación, existen pocas perspectivas de incorporarse al empleo de alta productividad y por lo tanto de beneficiarse de manera significativa del desarrollo económico basado en los conocimientos. Es más, a los que tienen altos niveles de educación superior les va mejor durante los períodos de reestructuración económica, cierre de fábricas y pérdidas de empleos<sup>7</sup>.

Si el acceso a la educación es lo que permite a cada persona comprender del mundo y a sí misma y si el nivel de educación alcanzado es uno de los pocos medios aceptados de obtener recursos y privilegios sociales, de ello se deduce que todos los niños deben tener las mismas oportunidades de educación, al margen de su sexo,

religión, nacionalidad o clase social. Esto significa también que lograr la igualdad de oportunidades educativas para todos los niños es la prioridad más importante de nuestros tiempos.

Sin embargo, la lucha para lograr la igualdad de oportunidades educativas desde que se proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos ha tenido resultados desiguales. Evidentemente, la expansión del acceso a los diferentes niveles de educación ha permitido la incorporación de nuevos grupos sociales al sistema. Cuando el acceso a un determinado nivel de educación se generaliza, ese nivel educativo ya no sirve para prolongar la estratificación social. Pero las sociedades de todo el mundo están muy lejos de haber logrado el acceso universal a todos los niveles de educación. Así pues, la cuestión clave es quién avanza a través del sistema. Puesto que el sistema educativo selecciona a algunos alumnos para pasar a los niveles superiores que constituirán la base para las posteriores estratificaciones sociales, ¿hasta qué punto esta selección se hace en función del mérito y del esfuerzo del alumno, y no por causas relacionadas con su origen social?

Estas cuestiones no son nuevas. Fueron temas fundamentales para las iniciativas de reforma de la educación durante los decenios de 1950 y 1960 en diversos países y fueron también primordiales para la investigación y la teoría de la educación en diversas tradiciones, como el funcionalismo estructural, la teoría del conflicto y la nueva sociología de la educación<sup>8</sup>. Estos enfoques interpretativos tratan de esclarecer el grado de autonomía de la escuela con respecto a la sociedad, sus funciones reproductivas y su capacidad para cambiar las estructuras y las desigualdades sociales. Todas estas estructuras se desarrollaron para explicar la relación entre la educación y la estructura social en las sociedades en las que, muchos decenios antes de que se escribieran esas obras, se había consolidado la generalización de la enseñanza primaria y se había producido un aumento significativo en la secundaria. Por lo tanto, aunque el interés de los autores era explicar la relación entre dos procesos sociales dinámicos (la educación y la estratificación social), estudiaron los sistemas de educación que en aquel momento daban pruebas de menos dinamismo – en términos de expansión – que los sistemas educativos de los países en desarrollo durante este siglo.

Pocos progresos se han hecho en el empeño de dar respuesta a los interrogantes acerca de la relación entre cambio educativo y cambio social debido a su complejidad, y todavía menos en hacer que los sistemas de educación sean más equitativos, debido a que la educación es un terreno muy polémico. En las políticas de educación se reflejan los diferentes puntos de vista sobre las aspiraciones vitales y los diferentes intereses de los distintos grupos. Tras el movimiento en pro de la equidad educativa que caracterizó a los años cincuenta y sesenta, mediado el decenio de 1970, una nueva serie de prioridades empezó a influir en el discurso de las políticas de educación en todo el mundo. Las nuevas prioridades dan más importancia al desarrollo del individuo y a la competitividad nacional y mundial que a la igualdad de oportunidades. En el ámbito de la educación, esto se ha traducido en una prioridad a la calidad, antes que a la igualdad. Es posible que en este cambio de prioridades confluyan diversos factores: el nuevo equilibrio político mundial establecido tras el

derrumbe político y económico de los países socialistas, la pérdida de poder de los partidos y movimientos socialistas y liberales en Europa, Japón y los Estados Unidos, y más recientemente la nueva orientación política de China.

Como consecuencia de estas prioridades, durante los últimos veinte años se han iniciado reformas cuyo objetivo es llegar a una relación más estrecha entre el producto de los sistemas de educación y las necesidades de la economía y lograr una mayor eficiencia en la gestión y administración de la educación. El debate sobre la educación a finales del siglo XX gira en torno a cuestiones como niveles mínimos, controles, descentralización y administración, titulaciones y privatización, y sobre qué tipo de educación para qué tipo de economía. Desde luego, la cuestión de hasta qué punto los sistemas educativos de todo el mundo están ofreciendo igualdad de oportunidades para todos los niños también ocupa un lugar destacado en el debate. Estas cuestiones reclaman el interés de muchos grupos en diversas sociedades y de algunas organizaciones de las Naciones Unidas, especialmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la UNESCO. En la Conferencia Mundial de Educación para Todos, celebrada en Jontiem, Tailandia, se trataron ampliamente los temas de la igualdad de oportunidades de educación en el nivel básico. Los dos proyectos de política educativa elaborados por la UNESCO en los últimos veinte años, el Informe Faure y el Informe Delors, que tanta influencia han tenido, también tratan fundamentalmente de la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación.

Pero los informes, las conferencias y los proyectos son sólo una parte del panorama educativo. Es necesario cobrar conciencia de la situación en que estamos: ¿qué ocurre cuando los niños pobres se matriculan en la escuela, o cuando no se pueden matricular, cuando tratan de aprender, cuando algunos de ellos abandonan la escuela, o cuando otros acceden a los niveles siguientes? El objetivo de este *dossier* es describir la relación entre educación, pobreza y desigualdad a finales de este siglo. Pobreza y desigualdad no son sinónimos: es posible reducir la desigualdad sin que ello influya en la pobreza, y se puede reducir la pobreza sin que ello influya en la desigualdad. Es necesario seguir estudiando estos conceptos y sus relaciones dinámicas. ¿Qué relación tiene la pobreza en general con la pobreza de educación? ¿Qué relación tienen ambas con las desigualdades sociales y educativas? ¿Cómo influyen en esta relación el grado de desarrollo de la educación, el índice de crecimiento del acceso al sistema educativo y otros factores sociales y económicos que actúan en las diferentes sociedades? ¿Cómo va cambiando con el tiempo la relación entre las desigualdades educativas y la pobreza, y entre el origen social y los niveles educativos alcanzados?

La visión que ofrecen los artículos de este *dossier*, como todos los de su estilo, tiene sus limitaciones. En primer lugar, limitaciones debidas a que no están representados todos los países del mundo, y a que el tipo de análisis escogido por los distintos autores varía, haciendo algunos más hincapié en un país determinado, mientras que otros adoptan una perspectiva más regional. La mayoría de los artículos se sitúan en un mesonivel, pues tratan de la dinámica institucional de la educación y de las desigualdades, con algunas incursiones en el micronivel, al analizar la importancia de las influencias e interacciones de la escuela y la familia. Unos pocos hacen

referencia a las influencias de macronivel al tratar de las fuerzas que intervienen en la actuación del Estado. Los artículos del *dossier* tratan sobre China, Estados Unidos, América Latina, Asia Meridional, África Subsahariana y Europa Occidental. Algunos artículos sobre una región hacen hincapié en algunos países y pasan por alto otros. Esta recopilación también está limitada, como todo análisis social, por las determinadas perspectivas que adoptan los autores al estudiar el tema. No hay “grandes teorías” que guíen o surjan del *dossier*, sino que los artículos ofrecen informes analítico-descriptivos con propuestas de medio alcance para explicar y organizar las observaciones realizadas. Pese a todas estas limitaciones, espero que este *dossier* contribuya al tan necesario debate sobre las oportunidades educativas, la pobreza y la desigualdad a finales del siglo xx. El panorama que surge de las siguientes páginas es esclarecedor tanto por lo que analiza como por lo que omite, y hace que nos formemos una idea tanto con hechos y explicaciones como con interrogantes sin respuesta.

El artículo de Charles Willie, “Excelencia, equidad y diversidad en la educación”, muestra que se pueden aumentar las oportunidades educativas, pero también que aún queda mucho por hacer. En los Estados Unidos se ha logrado reducir muchas desigualdades en los índices de terminación de estudios secundarios en alumnos de diferentes razas desde 1950, pero subsisten diferencias importantes. El artículo trata de la “discriminación positiva” (un conjunto de políticas destinadas a superar las desigualdades raciales) y la polémica que suscita, situando las políticas de discriminación positiva en el marco más amplio conceptual y filosófico de los objetivos de la educación. Willie explica la diferencia entre los enfoques destinados a poner remedio y los destinados a prevenir, y cómo los primeros son necesarios para deshacer los perjuicios causados anteriormente, y los segundos para construir la igualdad para todos.

Claudia Buchmann, en su artículo “Pobreza y desigualdad educativa en África Subsahariana”, expone los altos niveles de pobreza absoluta y el descenso de los índices de matrícula que se han producido en la región como consecuencia de la crisis de la deuda en el decenio de 1980. Buchmann aporta pruebas que demuestran que incluso los más modestos niveles de educación mejoran significativamente las oportunidades de vida de los pobres y afirma que los índices más bajos de matrícula y de niveles educativos alcanzados corresponden a los niños africanos que viven en la pobreza. La autora nos informa de los retrocesos en la escolarización que se produjeron en el decenio de 1980 y explica que éstos se deben a la carga insostenible de la deuda que repercutió directamente en las oportunidades educativas, bajando el nivel de vida de las familias, e indirectamente debido a la reducción de gastos en educación. El artículo termina enumerando algunas iniciativas prometedoras llevadas a cabo por organizaciones locales y grupos comunitarios para hacer llegar la educación a los niños pobres, a los niños de la calle y a los niños que trabajan.

En el artículo de Jandhyala Tilak, “Educación y pobreza en Asia Meridional”, se afirma que la educación está relacionada con la pobreza y la desigualdad y que la carencia de educación representa en sí misma una forma de pobreza. Observa también que, aunque la educación es un elemento actual en los programas de lucha contra la pobreza de Asia Meridional, no figura entre los planes prioritarios sociales,

políticos o económicos de los gobiernos de la región. Analiza la relación entre el nivel educativo alcanzado y la pobreza a nivel de cada país cuando habla de la región, y a nivel familiar para la India, llegando a la conclusión de que es evidente que los hijos de los pobres tienen menos oportunidades de escolaridad y de avanzar a través del sistema educativo. Basándose en datos de encuestas, estudia los motivos por los cuales los niños no se matriculan en la escuela, llegando a la conclusión de que los principales obstáculos son la falta de interés de los padres y las limitaciones económicas, mientras que el lucro cesante no es un obstáculo tan importante como se pretendía en los trabajos sobre la participación en la educación. Tilak termina afirmando que “se ha exagerado la importancia del lucro cesante (o simplemente, del trabajo del niño) como motivo para la no escolarización de los hijos de los pobres”. En el artículo también se pone de manifiesto que existen importantes costes directos de la escolarización, como el pago de cuotas de enseñanza en las escuelas primarias “gratuitas”, artículos escolares y transporte que son obstáculos más importantes que la pérdida de las rentas del trabajo de los niños.

Mi artículo sobre América Latina “Oportunidades educativas para las familias de escasos recursos en América Latina” ofrece una visión general de las oportunidades de educación que tienen los hijos de los pobres en esa región. Tras exponer los altos índices de pobreza y de desigualdad en América Latina, se comparan los perfiles educativos de los pobres y de los no-pobres que definen esencialmente dos poblaciones en cada país, contando el 25% de los que viven en zonas urbanas con el doble de años de escolaridad que el 25% más pobre. En este artículo propongo un ciclo de cinco etapas de oportunidades de educación, empezando por la oportunidad de matricularse en el primer curso hasta la oportunidad de que, gracias a lo aprendido en la escuela, los graduados tengan las mismas oportunidades en la vida. Las políticas educativas de la región ponen todo su interés en el primer nivel de oportunidades. La información que se analiza en el artículo muestra que la desigualdad social de origen influye significativamente en las probabilidades de repetir curso, de terminar la enseñanza primaria, en los índices de éxito en los exámenes para pasar a la enseñanza secundaria y en el acceso a la educación superior y universitaria. Para explicar cómo influye la pobreza en las oportunidades de educación desarrollo un esquema que incorpora cuatro series de factores relacionados: la pobreza misma, la desigual educación preescolar para los pobres, la desigualdad de insumos educativos recibidos por los niños pobres y la falta de políticas compensatorias.

El artículo de Joanna MPake y Ghazala Bhatti, “Educación y pobreza en Europa Occidental”, trata del aumento de población que vive en la pobreza en esta región y de la aparición de nuevas formas de exclusión social. El autor defiende una relación de causa-efecto en doble sentido entre el desempleo y la exclusión social, que se relaciona con las oportunidades de acceso a la educación. “Los hijos de los socialmente excluidos tienen menos probabilidades de alcanzar niveles educativos lo suficientemente altos como para permitirles encontrar un empleo, mientras que los adultos socialmente excluidos encontrarán cada vez más dificultades para volver al trabajo porque no pueden mejorar sus cualificaciones ni adquirir otras nuevas”. Un punto interesante de su reflexión es que la palabra “pobreza” se emplea muy poco

como categoría analítica en los trabajos de investigación que han consultado y en los que circulan en la Red Justicia Social y Educación Intercultural de la EERA (de la que los autores son coordinadores). Un tema dominante en los estudios es el fallo del sistema educativo para reconocer las diferencias culturales y darles la debida respuesta. Los autores afirman que la Unión Europea está dando actualmente mucha importancia a la educación y formación para combatir la pobreza, apoyando algunas iniciativas, como las escuelas de “segunda oportunidad” que tratan de atraer a los que han abandonado la enseñanza secundaria. Según los autores, las cuestiones más importantes sobre la igualdad de oportunidades giran en torno a quién logra terminar la enseñanza secundaria y por qué. Los trabajos de investigación que analizan los obstáculos para la igualdad en este nivel, las fuentes de discriminación, dan más importancia a la etnia que a la clase social.

El artículo de Emily Hannum, “Pobreza y enseñanza básica en China: cuestiones de equidad en el decenio de 1990” trata del empeoramiento que las reformas económicas y educativas instauradas en China han provocado en el terreno de la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación. Las desigualdades entre las provincias han aumentado entre 1988 y 1995 y se ha demostrado que este aumento está asociado a la mayor desigualdad de oportunidades educativas y al crecimiento económico. Aunque los últimos datos sobre China indican que la exclusión está disminuyendo, las desigualdades están aumentando porque la riqueza está peor distribuida y actualmente más fuertemente asociada a las oportunidades educativas de los niños. Hannum descubre los siguientes mecanismos que relacionan estos cambios globales con el cambio de oportunidades ante la educación: los incentivos que afrontan los padres, pues las reformas económicas aumentan el lucro cesante que se origina al asistir los niños a la escuela, y las posibilidades de los padres, pues los que viven en las zonas más pobres dependen más de la ayuda de sus hijos. Ha habido un cambio en la orientación de las políticas educativas “lejos de un interés en el igualitarismo y la lucha de clases, se busca la calidad, la competencia, el talento personal y el dominio de conceptos y habilidades importantes para el desarrollo de la ciencia y la tecnología”. Las reformas políticas clave han sido la introducción del pago de cuotas y la descentralización. Este tema, la sustitución del interés por la igualdad por el interés por la calidad de la enseñanza en los planes de política educativa, nos remite los artículos sobre Asia Meridional y los Estados Unidos, a su vez relacionado con el aparente declive de la investigación y el debate sobre estas cuestiones, como se sugiere en el artículo sobre Europa Occidental.

En el artículo de Gary Orfield, “Política y equidad: un tercio de siglo de reformas educativas en los Estados Unidos” se da un repaso a dos períodos políticos diferentes en política educativa desde la mitad de siglo. Entre 1960 y 1980, el interés primordial giraba en torno a cuestiones de equidad, mientras que desde 1980 lo más importante ha pasado a ser la competencia y el nivel. El autor discrepa de los erróneos esfuerzos para exportar unas recetas de políticas desde los Estados Unidos a otros países, como certificados y niveles – temas en los que hay una gran controversia en los Estados Unidos. Orfield afirma que la mayor parte de los avances en equidad fueron fruto de las reformas políticas implantadas en los decenios de 1960

y 1970, y que el estudio de estas reformas tiene más valor para los interesados en cuestiones de igualdad de oportunidades educativas. Durante ese período, el Gobierno Federal desempeñó un importante papel en la política educativa, promulgando leyes y apoyando políticas destinadas a la universalización de la enseñanza secundaria y a aumentar la participación en la educación superior de los grupos de bajas rentas y de las minorías raciales. La financiación de iniciativas especiales, como el Title I, las iniciativas legislativas y el trabajo parlamentario lograron avances significativos en el acceso de los grupos socialmente desaventajados, aunque no en los resultados finales de rendimiento. Los cambios políticos más conservadores en el terreno de la educación se implantaron en el período de doce años Reagan-Bush. Orfield, aportando las pruebas existentes para demostrar la repercusión de las reformas durante el período político último, afirma que se da una importancia excesiva a los resultados de pruebas que sobrevaloran las mejoras a corto plazo. Éstas tienen sólo una relación limitada con los resultados más significativos para la movilidad social, como son el paso a un nivel educativo superior y la obtención de buenos empleos. En este artículo también se afirma que las reformas tendentes a mejorar la calidad pueden exacerbar las desigualdades educativas en vez de disminuirlas, y se aborda la necesidad de plantear con más amplitud de miras los objetivos de la escuela, que deben abarcar la preparación de las personas para participar en una sociedad democrática, aprendiendo la comprensión y la tolerancia de otros puntos de vista y desarrollando la capacidad de aprender a lo largo de la vida, de hacer amigos y de entender el funcionamiento de las instituciones.

En resumen, los siete artículos de este número que tratan de la relación entre educación, pobreza y desigualdad confirman algunas tendencias mundiales: que las estructuras sociales con desigualdades reproducen la desigualdad de origen en la desigualdad de oportunidades de educación, pero también que los sistemas educativos tienen una autonomía considerable con respecto a otras estructuras sociales. Por eso, los sistemas educativos pueden contribuir a reproducir las desigualdades, y al mismo tiempo, dar oportunidades de educación a los hijos de los pobres. Porque, si la educación puede dar oportunidades, también puede limitarlas, es decir, si la escuela fuera irrelevante para la movilidad social, la estratificación en la educación sería también irrelevante para la estratificación social. Estos artículos nos hablan de por qué las circunstancias son desfavorables para los logros educativos de los pobres, más que de por qué algunos niños pobres tienen éxito en la escuela y cómo eso les ayuda a tener más oportunidades en la vida más adelante, un tema de gran interés práctico y teórico.

Los artículos también dan a entender que durante el último decenio la igualdad de oportunidades ha dejado de considerarse como algo prioritario en las agendas políticas de muchos gobiernos del mundo. Esto implica que los grupos menos interesados en la equidad y más interesados en la competencia se han apoderado de esas agendas, lo que indica que los grupos subdominantes han perdido capacidad de influir en las decisiones del Estado.

Este *dossier* pone de manifiesto que, aunque algunos mecanismos de reproducción de las desigualdades actúan fuera del sistema de educación – a través de la



pobreza que afecta directamente a los niños y a las familias – existen importantes mecanismos de reproducción que son consecuencia de las políticas educativas y que se traducen en escuelas insuficientes, en elevados costos directos de participación, en escuelas inadecuadas y pobres para niños pobres. Y lo que es más importante, una tercera serie de mecanismos de reproducción de la desigualdad social es fruto de la interacción entre la política educativa y las circunstancias familiares. Estas políticas pueden repercutir en los diferentes grupos de rentas de distintas maneras; a veces, aumentando las diferencias entre los ricos y los pobres, como afirman Orfield y Willie, pues hacen recaer cargas desproporcionadamente mayores en las familias pobres, como afirman Buchmann, Hannum y Tilak; o no atienden las necesidades concretas de los hijos de familias pobres, como sostienen McPake, Bhatti y Reimers. Los textos del *dossier* indican también que las desigualdades económicas y las desigualdades raciales están estrechamente relacionadas en muchas partes del mundo: de América Latina a China, de Europa Occidental a los Estados Unidos. Los artículos muestran que en algunas regiones las desigualdades entre los sexos interactúan con las desigualdades económicas y raciales.

Los artículos de este número de *Perspectivas* también indican que, aunque se sabe mucho acerca de cómo se relacionan la educación, la pobreza y la desigualdad en diferentes partes del mundo, aún no hemos llegado a saber cómo lograr una mayor igualdad de oportunidades en educación. En algunos casos, es difícil encontrar información sobre las oportunidades educativas de los hijos de los pobres. Por ejemplo, ninguna de las estadísticas publicadas por la UNESCO o la OCDE aportan datos para los diferentes grupos de renta o étnicos<sup>9</sup>. El último estudio internacional de logros educativos, el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias, no recoge información sobre la etnia de los entrevistados y muy poca sobre el origen socioeconómico de los alumnos, haciendo un análisis de la relación entre pobreza y dificultad de los logros. En algunos países con clara discriminación racial, los censos nacionales y las estadísticas escolares no recogen información sobre la etnia. Pocas estadísticas nacionales sobre la educación y sistemas de control recogen información que permita el análisis del rendimiento de la educación (acceso, avance, terminación y éxitos) de los niños procedentes de diferentes grupos de renta. Menos corrientes son los estudios longitudinales sobre el efecto de las políticas destinadas a mejorar estas oportunidades. La escasez de datos sobre la pobreza educativa, así como de trabajos de investigación que nos ayuden a concebir nuevas formas de mejorar la equidad, refleja no la rareza del tema, sino la escasa prioridad que dan a este asunto las sociedades, los gobiernos y otras instituciones, incluso las instituciones de investigación y los organismos internacionales.

Pero los artículos de este número también parecen coincidir en la idea de que el cambio es posible. Los sistemas de educación pueden aumentar las oportunidades educativas de los hijos de los pobres (y así lo han hecho en diferentes ocasiones y lugares). La desigualdad ante la educación no es una consecuencia inevitable y perdurable de la civilización contemporánea, sino una opción humana, el resultado de unas decisiones colectivas sobre quién debe recibir la educación, cómo y a qué coste. Por lo tanto, la pobreza educativa es el resultado de una decisión, no precisamente

de los pobres, sino también y quizá primordialmente, de los no pobres. Es el resultado de cómo los no pobres definen sus intereses y responsabilidades y cómo influyen en las prioridades de la acción de los gobiernos. Para estudiar cómo cambiar las oportunidades educativas de los pobres es muy importante centrarse en los resultados concretos – oportunidades de vida, progresión escolar, no necesariamente dominar el tema basándose en tests que sobrevaloran los resultados a corto plazo – y estudiar los datos longitudinales de períodos largos. Es de capital importancia en el estudio de las oportunidades educativas hacer un seguimiento de la aplicación de las políticas de educación. Los diferentes grupos de la sociedad avanzan a diferentes ritmos en sus concepciones de cómo debe fomentar la igualdad el sistema educativo. En organizaciones poco cohesionadas, hay mucho espacio para la formulación de políticas en la fase de aplicación. Una cosa es que los gobiernos nacionales o federales sean favorables a la proposición de iniciativas que fomenten la igualdad de oportunidades en la educación, y otra muy distinta cambiar el contexto social de las escuelas. Los administradores y dirigentes locales, los maestros, los alcaldes, los alumnos y las comunidades recrean las políticas de manera que puedan llegar a contrarrestar los objetivos buscados. Los programas y políticas contra la pobreza, quizá más que ninguna otra área de acción pública, son un terreno favorable a la polémica, y por eso son un terreno para la desconstrucción, la reconstrucción y la destrucción. Quizá no sea casual que el estudio de la aplicación en los Estados Unidos empezara por el estudio de los programas federales para la disminución de la pobreza<sup>10</sup>. Los sistemas de educación son espacios idóneos para el conflicto político entre intereses opuestos. Las sociedades con desigualdades tienen fuerzas que apoyan la reproducción de la desigualdad y se opondrán a las escuelas reformadas que busquen una mayor igualdad. Donde hacen falta más recursos económicos para financiar las escuelas a las que asisten los hijos de los pobres, las reformas progresistas sostenidas van a requerir la demanda efectiva de los beneficiarios de estas reformas (los alumnos o sus padres) – precisamente los grupos de la sociedad con menos voz política y que, como se dice más adelante, han influido menos durante los dos últimos decenios en las políticas de educación. Estas iniciativas van a contar con la oposición de los que están en contra de las inversiones públicas y de los que tengan que pagar más impuestos para financiarlas. Esto hace que el cambio sea difícil y lento, y sus resultados, inciertos.

Aumentar las oportunidades educativas de los pobres no sólo requiere saber cuáles son las políticas adecuadas para cada contexto, sino cuáles son las condiciones que harán posible trasladar estas políticas a la realidad de las escuelas y las aulas. La reforma política en esta área requiere que aprendamos más de sincronización y complementariedad de las diferentes políticas, secuenciando las políticas reformistas de la educación.

Para saber qué políticas son las adecuadas, debemos estudiar no sólo qué intervenciones e innovaciones educativas ayudan a los alumnos pobres a aprender, sino hasta qué punto van a reducir las diferencias entre los pobres y los no pobres en una amplia serie de resultados. Necesitamos entender mejor no sólo las diferencias entre los pobres y los no pobres en el acceso a la educación, la promoción y los

resultados de los exámenes, sino cuáles son los resultados de las escuelas que ponen más empeño en fomentar no sólo la movilidad social individual de algunos alumnos, sino en crear una mayor solidaridad e igualdad. Estos resultados tienen que incluir a los pobres y a los no pobres.

Puesto que la educación ha pasado a ser algo muy importante para la estratificación social, es vital garantizar la igualdad de oportunidades. Ignorar esto es dejar que los sistemas de educación actúen como el mecanismo clave de la reproducción y el incremento de la desigualdad social. El hecho de que sea posible un cambio para aumentar las oportunidades de educación de los hijos de los pobres nos recuerda hasta qué punto ha avanzado el género humano en la comprensión de que todas las personas nacen iguales y tienen derecho a esperar de los demás las mismas oportunidades, y también cuánto queda todavía por saber y hacer en esta larga búsqueda de la igualdad.

## Notas

1. Entiendo esta igualdad básica de todas las personas como la igual capacidad de vivir vidas coherentes a partir de las decisiones libremente tomadas. Obviamente, las personas difieren en muchas cosas, en las aptitudes que tienen y en su predisposición para reaccionar de distinta forma a las influencias sociales. Mi afirmación de igualdad básica no se contradice con estas diferencias ni con la diversidad, porque igualdad significa tener la misma capacidad para ejercer cada cual libremente su voluntad. Es posible reconocer el valor de una pluralidad de capacidades o talentos, de preferencias o visiones del mundo, manteniendo a la vez la igualdad básica de todas las personas. En la práctica, la diversidad y la igualdad de derechos humanos son conceptos mutuamente interdependientes. No obstante, existen algunas diferencias entre las personas que limitan su capacidad de ejercer libremente su voluntad, por ejemplo, diferentes grados de salud y nutrición, recursos y oportunidades de educación y sociales que sí son contrarias a la igualdad. Para la cuestión de las tensiones entre diversidad e igualdad, ver A. Sen, *Inequality reexamined* [Reconsideraciones sobre la desigualdad], Cambridge, Massachusetts, Tesis de Maestría, Harvard University Press, 1992.
2. Esto es cierto incluso para los países que se abstuvieron cuando se adoptó la Declaración en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en París, en junio de 1948, a saber, los seis países del bloque soviético, Arabia Saudí y Sudáfrica.
3. A. Green, *Education and State formation* [La educación y la formación del Estado], Nueva York, Martin's Press, 1990. Agradezco a mis colegas Patricia Graham y Julie Reuben sus observaciones con respecto a la historia de la educación universal.
4. H. Mann, *The twelfth annual report* [El duodécimo informe anual], Nueva York, Dillingham, 1891.
5. Boti, Ramírez y Meyer han demostrado que la educación es, dejando a un lado la nacionalidad, el principal determinante de las oportunidades de vida de las personas en todo el mundo. Ver J. Boti, F. Ramírez y J. Meyer, Explaining the origins and expansion of mass education [Explicar los orígenes y la expansión de la educación de masas], *Comparative education review* (Chicago, Illinois), vol. 29, n° 2, 1985, págs. 145-164.
6. Comisión Económica para América Latina, *Panorama Social*, Santiago, Chile, CEPAL, 1999.

7. Para un debate acerca de la necesidad de un aumento de la productividad, aunque no sea suficiente, para aumentar las rentas reales en la economía de los Estados Unidos, ver F. Levy, *The new dollars and dreams* [Los nuevos dólares y sueños], Nueva York, NY, Russell Sage, 1999.
8. Si se desea consultar los trabajos más importantes en estas tradiciones, ver S. Bowles y H. Gintis *Schooling in capitalist America : education and the contradictions of economic life* [La escuela en la América capitalista: la educación y las contradicciones de la vida económica], Nueva York, Basic Books, 1976; M. Carnoy y H. Levin, Educational reform and class conflict [Reforma de la educación y conflicto de clases], *Journal of education* (Boston, Massachusetts), vol. 168, n° 1, 1986, págs. 35-46; E. Durkheim, *Education and Sociology* [Educación y sociología], Glencoe, Illinois, Free Press, 1947.
9. Un signo muy prometedor en este sentido son los debates actuales en el seno de la OCDE para incorporar a su sistema de indicadores de la educación algunos indicadores relacionados con la equidad.
10. J. Pressman y A. Wildavsky, *Implementation* [Aplicación], Berkeley, California, University of California Press, 1973.

---

# EXCELENCIA, EQUIDAD Y DIVERSIDAD EN LA EDUCACION

---

*Charles V. Willie<sup>1</sup>*

---

Estados Unidos casi ha logrado el objetivo de una educación universal en los niveles de escuela básico y secundario. "En [...] 1997, el 82,1% de todos los adultos mayores de 25 años informaron que habían completado al menos la enseñanza secundaria, un registro sin precedentes" (United States Census Bureau, 1997, pág. 1). Sin embargo, dependiendo de los grupos raciales y étnicos, existen desigualdades considerables en el logro de este nivel de escolarización. Un 83% de los adultos blancos mayores de 25 años poseen un diploma de secundaria, mientras que sólo el 54,7% de los adultos de origen hispano de la misma franja de edad ha terminado la educación secundaria. Entre los adultos negros, la proporción es alta (74,9%), pero menor que la de los blancos. Sin embargo, entre los residentes de Estados Unidos que se identifican como asiáticos o de los Estados isleños del Pacífico, la proporción de adultos graduados de la escuela secundaria es de 84,9%, la más alta en el país (United States Census Bureau, 1997, pág. 3).

Las desigualdades en los logros educativos según los grupos raciales y étnicos eran superiores en Estados Unidos en los años anteriores. En 1950, antes de que el Tribunal Supremo declarara ilegal la segregación escolar en Estados Unidos, aproxi-

---

*Versión original: inglés*

*Charles V. Willie (Estados Unidos)*

Profesor emérito de educación y estudios urbanos en el Harvard Graduate School of Education. Antiguo vicepresidente de la American Sociological Association, ex presidente de la Eastern Sociological Association y antiguo miembro de la Junta Directiva del Social Science Research Council. Ha realizado numerosas investigaciones sobre la no segregación (desegregación) y la educación, y ha sido asesor de los tribunales o testigo experto en diversos casos de desegregación escolar. Su libro más reciente en este tema es *Controlled choice, a new approach to desegregated education and school improvement* [El control sobre las opciones: un nuevo enfoque de la educación no segregada y el mejoramiento de la escuela] (1996, en colaboración con Michael Alves).

madamente una tercera parte (33,4%) de los adultos mayores de 25 años poseían un diploma de estudios secundarios. La proporción era del 35,5% de blancos y sólo un 13,2% de negros y de otras razas no blancas en grupos de la misma edad. Así pues, la diferencia entre los graduados de secundaria entre los blancos era 2,7 veces superior a la del conjunto de los negros y otros grupos raciales hace medio siglo (United States Census Bureau, 1960, pág.108). Actualmente, después de un aumento notable de la proporción de todos los grupos raciales que han acabado la educación secundaria, la diferencia proporcional en los logros educativos entre los blancos en este nivel de educación es sólo 1,2 veces superior a la del conjunto de los otros grupos raciales.

Hace medio siglo, en Estados Unidos, sólo menos de la mitad de los adultos de todos los grupos raciales habían completado sus estudios secundarios. A final del siglo XX y comienzos del XXI, el número de adultos de todos los grupos raciales graduados en secundaria son mayoría. Se pueden decir dos cosas acerca de la educación durante el último medio siglo: (i) cuando el nivel de logros era bajo para todos los grupos de población en Estados Unidos, la desigualdad en los logros educativos entre los grupos raciales era mayor de lo que es hoy día, cuando todos los grupos raciales tienen un mayor nivel de logros educativos (se podría decir que la marea alta eleva a todos los barcos); (ii) a pesar del notable aumento del nivel de instrucción entre todos los grupos de población, aún persisten desigualdades entre blancos y personas de color en Estados Unidos (lo que equivale a decir que algunas cosas han cambiado y otras siguen iguales). Reconociendo que la desigualdad entre grupos raciales prevalece y que el hecho de superar la desigualdad ayuda a todos y no daña a nadie, como acabamos de ver, el Gobierno de Estados Unidos ha luchado de diferentes maneras para abordar este persistente problema de desigualdad.

## **La discriminación positiva**

Se suele llamar “discriminación positiva” a las medidas tomadas para luchar contra la discriminación. Se trata de un esfuerzo necesario y esencial, pero bastante controvertido debido a la errónea creencia por parte de algunos blancos de que la discriminación positiva que puede ayudar a personas de color perjudica a su grupo racial. La discriminación positiva se basa en la hipótesis de que “si se eliminaran todas las barreras artificiales para el acceso a la educación y se superaran los efectos de la antigua discriminación, los negros [y otras poblaciones raciales no blancas] lograrían las competencias necesarias para obtener posiciones [en la educación] que mejorarían su posición en el conjunto de la población” (Fleming, Gill y Swinton, 1978, pág. 7). Fleming, Gill y Swinton definen la discriminación positiva como “una estrategia pacífica para realizar la transición hacia una sociedad justa y equitativa” (pág. 4).

Desde el poder ejecutivo del Gobierno Federal de Estados Unidos se han tomado medidas para acabar con la discriminación racial. Fleming, Gill y Swinton declaran que el Gobierno tuvo que adoptar medidas de discriminación positiva y ordenar a otras instituciones del país hacer lo mismo, porque las políticas oficiales

federales, estatales y locales anteriores estaban diseñadas para “mantener a los negros en un estado de ignorancia durante la esclavitud y, luego, asegurar que la educación finalmente impartida fuera de peor calidad” (pág. xxi). Oliver y Shapiro (1995, pág. 95) declaran que “prácticamente, todos los casos de injusticia y discriminación contra los negros [en Estados Unidos] han redundado en beneficios para los blancos”.

## Los remedios y la prevención

Vivimos en una sociedad en la que el ganador se lleva todo y en la que sólo se reconocen como válidas nuestras semejanzas, debido a la “cultura de la intolerancia” naciente (Cohen, 1998) en Estados Unidos. Mark Cohen, antropólogo, declara que “parece que muchos ciudadanos de Estados Unidos viven una creciente indiferencia hacia los demás. La intolerancia, incluso el odio declarado hacia personas que son ‘diferentes’, está en auge. Esta actitud [...] divide a personas que deberían estar unidas, y sirve de apoyo a una diversidad de programas políticos que no abordan nuestras verdaderas necesidades” (Cohen, 1998, pág. ix).

Uno de los programas políticos que la cultura de la intolerancia no apoya consiste en conocer la diferencia entre los remedios y la prevención:

El remedio es una forma de reparación. El filósofo John Rawls sostiene que “el principio de reparación es un elemento importante en la teoría de la justicia. Requiere otorgar una compensación a quienes han perdido. El principio de la reparación mitiga los efectos de los accidentes naturales y las contingencias de la historia al brindar oportunidades [...]. El principio de reparación se realiza activando el principio de la diferencia [...] que reconoce la calidad única de cada individuo en la sociedad [...] y afirma su validez” (Willie, 1994, pág. 91).

Rawls declara que “los que han sido favorecidos por la naturaleza, sean quienes sean, pueden obtener beneficios de su buena fortuna sólo mejorando la situación de los desfavorecidos” (Rawls, 1971, págs. 101-102). Adoptando medidas correctivas, podremos compensar a los que no han tenido suerte. En otras palabras, nuestros talentos naturales y cultivados deberían redundar en el bienestar de los demás, porque, según Rawls, “nadie merece la superioridad natural ni el derechos de ser privilegiado en la sociedad” (pág. 100).

La acción correctiva requiere que medidas, adaptadas a las personas o a los grupos, que sitúen a los individuos en la posición que habrían ocupado de no haber sido objeto de discriminación en su acceso a las oportunidades. Por su lado, la prevención requiere un enfoque universal que distribuya los recursos comunes de maneras que benefician a todos.

Para prevenir futuros daños, nos centramos no en los múltiples modelos de conducta de las personas o de los grupos en riesgo, sino en los trastornos y en sus causas, aislándolos o reduciéndolos de manera que no alcancen a otros individuos y grupos (Willie, 1994, pág. 95).

Es importante que los expertos en organización social se pregunten si sus esfuerzos están destinados a prevenir o a remediar. Prevenir significa adoptar medidas para que no se produzca el daño. Remediar supone tomar medidas para superar el daño. La acción social destinada a remediar los errores del pasado no es efectiva cuando recurre a métodos universales. Y la acción social destinada a prevenir errores en el futuro no es efectiva cuando se centra en grupos o individuos específicos. En resumen, para prevenir necesitamos un enfoque universal; para remediar, se requiere un enfoque específico. Por ejemplo, las propuestas actuales sobre la manera de luchar eficazmente contra la pobreza son inadecuadas cuando recomiendan medidas universales, por oposición a las medidas específicas para personas o grupos.

Wilson (1987, pág. 5) sostiene que para mejorar las oportunidades de los individuos pobres que viven en las poblaciones urbanas, es necesario "fomentar programas con los que se puedan relacionar los grupos más favorecidos de todas las razas y orígenes sociales". Por tanto, rechaza las medidas específicas de reparación. Yo no estoy de acuerdo con su proposición porque parece no distinguir entre prevención y remedios. La prevención está bien y es adecuada para el futuro. Pero, para los individuos que sufren porque son pobres, es preciso aplicar el remedio sin tardar.

No nos compete decidir si recurrimos a medidas universales y preventivas o remedios y específicos. La estrategia de acción que utilicemos debería ser dictada por las exigencias de la situación, y no por las preferencias de los agentes que las aplican. Incumbe a los profesionales de la educación compartir esta visión con el conjunto de la sociedad. Sin este entendimiento, nuestras estrategias para la acción serán, probablemente, arbitrarias y caprichosas, y carecerán de la flexibilidad necesaria para abordar la diversidad de necesidades que surgen en una sociedad pluralista.

## La equidad y la excelencia

Las reformas escolares tienden a ser inadecuadas e insuficientes cuando buscan alcanzar la excelencia sin la equidad o la equidad sin la excelencia. Hace unos veinte años, la Comisión Nacional de Estados Unidos sobre la Excelencia en la Educación de Estados Unidos declaraba que el país no debería sacrificar la equidad a la excelencia ni la excelencia a la equidad. Favorecer cualquiera de los dos objetivos aisladamente, según el informe de la Comisión Nacional, podría llevar a una mediocridad en la sociedad estadounidense, por un lado, o a la aparición de un elitismo no democrático, por otro (National Commission on Excellence in Education, 1983, pág. 13). El planteamiento actual sostiene que existe un vínculo entre la excelencia y la equidad en la educación.

Desde luego, los logros académicos confirman un resultado educativo que se asocia con la presencia o ausencia de excelencia. Y las escuelas se pueden analizar como sistemas de oportunidades que proporcionan experiencias educativas equitativas o no equitativas a grupos de alumnos. La equidad es un concepto que se refiere grupo, y la excelencia al individuo. Los individuos aspiran a la excelencia, mientras que los grupos aspiran a la equidad. En la planificación educativa, la búsqueda



da de la excelencia y la de la calidad son complementarias. Schorr (1997, pág. 258) reconoce que los sistemas escolares pueden y deben ser equitativos en la distribución de las oportunidades educativas. Cuando estas oportunidades están disponibles para todos según sus necesidades, existe equidad. Un sistema escolar que sea equitativo ofrece las mismas oportunidades a todos los alumnos.

## Los efectos contextuales de las escuelas

Es importante considerar las escuelas dentro del contexto en el que se desarrolla la enseñanza. El análisis siguiente de los efectos contextuales se basa en un estudio realizado por mí sobre un sistema escolar en el condado de Charleston, Carolina del Sur, entre 1997 y 1998 (Willie *et al.*, 1998) y en la literatura especializada sobre el tema, como Rutter *et al.* (1979) y Stern (1970). Según Stern, “las escuelas son sistemas de presiones, prácticas y políticas destinados a favorecer la realización progresiva de los objetivos institucionales por parte de los alumnos” (Stern, 1970, pág. 4). Rutter y sus colaboradores descubrieron una “relación causal entre el proceso escolar y el progreso de los niños” (Rutter *et al.*, 1979, pág. 180). Estos autores observaron que los niños entienden rápidamente las expectativas de otras personas acerca de su competencia académica y su conducta, y que el proceso escolar puede fomentar el entusiasmo y el interés por el aprendizaje, la capacidad de asumir responsabilidades y de adaptarse a los cambios (pág. 187).

En julio de 1997, el Charleston Planning Project, en Charleston, Carolina del Sur, reunió a un grupo de planificadores de la educación, como José Alicea, Craig Mitchell, Michael Alves y el autor de este artículo, para realizar un estudio sobre servicios educativos en las escuelas públicas del condado de Charleston y para elaborar un proyecto que, una vez realizado, mejoraría las oportunidades educativas de todos los alumnos. Se nos pidió que identificáramos y analizáramos las barreras contra una educación de calidad para alumnos de todos los grupos raciales o étnicos, y de todos los niveles socioeconómicos.

Los planificadores establecieron los objetivos siguientes: (i) el plan de reforma escolar debería buscar a la vez la excelencia y la equidad; (ii) el plan debería ser global y lograr un cambio a nivel del sistema; y (iii) todas las escuelas deberían ser consideradas como unidades básicas del sistema educativo.

Estos objetivos nos llevaron a abordar problemas estructurales basados en la cultura, como el aislamiento racial y la integración, y a analizar el desarrollo y los resultados de los logros. Para conseguir esto, nos centramos en la escuela considerada como “el lugar de una descripción holística, compleja y contextual de la realidad” (Lawrence-Lightfoot, 1983, pág. 13) que influye en el comportamiento y en el desarrollo de los individuos.

Nuestro estudio de las escuelas del condado de Charleston se limita a la enseñanza básica e intermedia, sobre todo porque deseábamos analizar los logros de los alumnos en relación con las características raciales y socioeconómicas de los centros. Las escuelas básicas abarcan del curso primero al quinto, y las intermedias, el sexto, el séptimo y el octavo. El único indicador socioeconómico fácilmente

disponible era la posibilidad que tenían los alumnos de elegir entre comer gratuitamente en la escuela, o pagar un precio muy reducido por la comida. Consideramos como “pobres” a los alumnos que comían gratuitamente. Como los datos relativos a la situación socioeconómica son poco fiables para los alumnos de secundaria, no tuvimos en cuenta los establecimientos de secundaria en esta fase del análisis.

Los resultados obtenidos por los alumnos en la prueba (Metropolitan Achievement Test – MAT7) se utilizaron como indicador para determinar su nivel escolar. Para el conjunto del alumnado, se registró la proporción de alumnos de todas las escuelas del condado de Charleston que obtuvieron una puntuación superior a la media nacional en Estados Unidos en el MAT7. La puntuación del MAT7 utilizada en este estudio es un conjunto que refleja los resultados en lectura, matemáticas, lengua, ciencia y estudios sociales.

En los 44 escuelas de enseñanza básica del condado de Charleston, las dos terceras partes de los alumnos obtuvieron una puntuación *inferior* a la media nacional en el MAT7, al igual que en las dos terceras partes de 16 escuelas intermedias del condado de Charleston. Los datos MAT7 fueron analizados y registrados separadamente por escuelas según la situación económica de los alumnos (familias pobres y otras familias), y según el origen racial (familias blancas y familias negras), lo que nos permitió mantener constante la condición socioeconómica y racial en el análisis del nivel colectivo de los alumnos de las distintas escuelas.

Al considerar cada establecimiento escolar como la comunidad contextual donde se efectúa la enseñanza y el aprendizaje en el marco de la educación pública, los datos analizados demostrarán que las variaciones en los logros de los alumnos dependen sustancialmente de las características de las comunidades escolares.

La actual distribución de los alumnos en las 16 escuelas de enseñanza básica y secundaria del condado de Charleston revela un importante desequilibrio racial en el sistema escolar. En términos raciales, casi la mitad de todas las escuelas de enseñanza básica e intermedia (47%) están desequilibradas. Las escuelas en las que 8 de cada 10 estudiantes son miembros de un solo grupo racial se clasifican como escuelas racialmente aisladas o desequilibradas. Cuando los miembros de un solo grupo racial en una escuela oscilan entre 3 y 7 de cada 10 alumnos, ésta se clasifica como racialmente mixta.

De las 28 escuelas racialmente desequilibradas del condado de Charleston, 25 son escuelas aisladas por el factor racial negro, y sólo 5 son escuelas aisladas por el factor racial blanco. Por lo tanto, los alumnos negros tienden a enfrentarse a los efectos del aislamiento racial más frecuentemente que los alumnos blancos; poco más de la mitad de los alumnos negros (52%) asiste a dichas escuelas, pero sólo uno de cada diez alumnos blancos asiste a una escuela aislada por factores raciales. El desequilibrio racial es amplio en las escuelas aisladas por su raza negra: 9 de cada 10 alumnos (94%) pertenecen a la misma raza. En estas escuelas, los negros tienen escasa o nula interacción con alumnos de otros grupos raciales.

Parece acertado concluir que en el condado de Charleston los alumnos blancos de las escuelas públicas tienden a experimentar la integración racial más frecuentemente que los alumnos negros. Un 84% de alumnos blancos en este sistema esco-

lar asiste a escuelas racialmente mixtas, pero sólo el 47% de los alumnos negros hace lo mismo. Por lo tanto, el porcentaje de alumnos blancos que disfruta de los beneficios de las escuelas no segregadas es más alto que el de alumnos negros.

Las escuelas donde el 80% de los alumnos recibe alimentación gratuita o a bajo costo se clasifican como escuelas de niños "pobres". Las escuelas en las que menos de una quinta parte de los alumnos tienen derecho a las comidas gratuitas o casi gratuitas se consideran como escuelas de niños "ricos". Finalmente, las escuelas en las que los alumnos pobres representan entre 3 y 7 alumnos de cada 10 se clasifican como escuelas de ingresos medios (y se dirá que sus efectivos están socioeconómicamente equilibrados). Esta clasificación de las escuelas en función de la condición socioeconómica no es perfecta, porque la información disponible para las declaraciones de ingresos permite distinguir dos categorías, y no tres: la categoría de los bajos ingresos, y la de ingresos más altos. Así, las escuelas "ricas" se clasifican así debido a la presencia de pocos alumnos pobres (por debajo del 20%). La mayoría de los alumnos que asisten a estas escuelas proviene de familias de altos ingresos o de ingresos medios, si bien es probable que la mayoría de los padres tengan ingresos altos.

Teniendo en cuenta este pequeño defecto, podemos analizar las características socioeconómicas de las escuelas del condado de Charleston. Casi la mitad de las escuelas públicas (45%) se pueden clasificar como escuelas de fuerte concentración de alumnos de ingresos bajos (9 de 10). A ellas asiste un poco más de una tercera parte (36%) de todos los alumnos de las escuelas básicas e intermedias.

En las escuelas públicas del condado de Charleston, el 62% de todos los alumnos asisten a escuelas racialmente equilibradas (10.339 negros y 9.058 blancos), y casi la mitad de todos los alumnos (49%) asisten a escuelas de ingresos medios (o socioeconómicamente equilibrados) cuyos alumnos de ingresos bajos y de ingresos altos se encuentran en proporción casi igual (7.417 alumnos de ingresos bajos y 6.265 alumnos de ingresos medios y altos).

Dado que una proporción relativamente importante de alumnos pobres y de alumnos negros asisten a escuelas que no tienen una mayoría racial o socioeconómica, se pueden definir los efectos contextuales de estas escuelas en los resultados de los alumnos comparándolos con los resultados de los alumnos en las escuelas segregadas. Hemos comparado los resultados de los alumnos que asisten a escuelas situadas en los guetos negros y en los barrios pobres. Para este análisis, utilizamos el MAT7. El sistema escolar del condado de Charleston recoge datos sobre la proporción de alumnos de cada escuela que obtienen una puntuación superior a la media nacional en esta prueba. Éstos eran los únicos datos disponibles para establecer la relación, en caso de que exista, entre las características contextuales de las escuelas y los resultados de los alumnos.

La proporción de alumnos del condado de Charleston que puntuaron por encima de la media nacional es respectivamente de 26%, 43% y 82% en las escuelas con fuerte mayoría negra, en las escuelas con proporción racial equilibrada y en las escuelas con fuerte mayoría blanca. Los extremos de la distribución son interesantes, puesto que el 80% o más de los alumnos de cada extremo pertenecen a la misma

raza. Los resultados de una inmensa mayoría de alumnos *no alcanzan* la media nacional en las escuelas de mayoría negra, mientras que una mayoría de alumnos *la supera* en las escuelas con mayoría de alumnos blancos. Esto significa que los alumnos negros y los alumnos blancos que siguen una educación segregada obtienen resultados radicalmente diferentes.

El porcentaje de alumnos con puntuaciones superiores a la media nacional es respectivamente del 26%, 44% y 79% en las escuelas de bajos ingresos, de ingresos medios y de ingresos altos. Si se tienen en cuenta ambas variables a la vez (racial y socioeconómica) el porcentaje de alumnos con una puntuación superior a la media nacional es más bajo en las escuelas de mayoría negra o de bajos ingresos, y más alto en las escuelas con mayoría racial blanca o de ingresos altos.

En todas las escuelas, ya sean de fuerte mayoría negra o blanca, o ya presenten grados intermediarios de composición racial, la estructura de los resultados es distinta de la que acabo de indicar si se analizan separadamente los resultados de los negros y los de los blancos. Los alumnos blancos tienen mejor rendimiento en las escuelas con fuerte mayoría blanca; en estas escuelas, el 91% de los alumnos superó la media nacional. Esta proporción no es tan elevada en las escuelas que se caracterizan por alguno de los otros dos tipos de composición racial. Sin embargo, la proporción más alta de alumnos negros cuya puntuación superó la media nacional se encuentra en las escuelas de composición racial equilibrada, y no en las escuelas de fuerte mayoría negra. Cerca de una tercera parte de los alumnos negros (34%) de estas escuelas obtuvo una puntuación superior a la media nacional.

Por tanto, el porcentaje de alumnos negros que superan la media nacional es inferior en las escuelas de fuerte mayoría negra. Esto contrasta radicalmente con los resultados de la pequeña proporción de alumnos blancos que asisten a escuelas de fuerte mayoría blanca. Es pues evidente que la situación de los blancos en las escuelas del condado de Charleston es diferente de la de los negros.

La diferencia comprobada entre los resultados obtenidos por los diferentes grupos sociales dentro de un mismo sistema escolar muestra por qué la equidad y la excelencia deben correr parejas en la reforma de los sistemas. Mientras que los alumnos blancos obtienen sus mejores resultados en las escuelas de fuerte mayoría blanca, los alumnos negros obtienen sus peores resultados en las escuelas de fuerte mayoría negra. Las escuelas racialmente equilibradas, donde los negros obtienen sus mejores resultados, sólo llegan en segunda posición en el caso de los blancos. Pese a ello, la proporción de alumnos blancos cuyos resultados son superiores a la media en estas últimas escuelas es casi el doble (67%) a la de los alumnos negros (34%).

Sabemos, sobre la base de la experiencia del condado de Charleston, que un sistema escolar que mantiene una cierta forma de segregación racial en las escuelas tiende a obstaculizar la emancipación de los alumnos del grupo dominado y contribuye a favorecer las posiciones de poder de los alumnos del grupo dominante. Recordemos que los alumnos negros obtenían sus resultados más bajos en las escuelas de fuerte mayoría negra, y que los alumnos blancos obtenían sus mejores logros

en las escuelas de fuerte mayoría blanca. Favorecer a todos los alumnos es una buena política pública, mientras que perjudicar a cualquier alumno es una mala política pública. Para abordar estos problemas adecuadamente, es necesario aplicar políticas que promuevan tanto la equidad como la excelencia.

Buscar la excelencia constituye un noble objetivo. Sin embargo, las estadísticas muestran que la excelencia ofrecida por las escuelas de fuerte mayoría blanca sólo afecta a un 4% de todos los alumnos del condado de Charleston. Si se descompone este porcentaje por razas, sólo el 10% de los alumnos blancos y el 1% de los alumnos negros asisten a escuelas de fuerte mayoría blanca.

Las estadísticas también muestran que la mayoría de los alumnos del condado de Charleston asisten a escuelas racialmente equilibradas. Estas escuelas atenúan la diferencia entre alumnos blancos y negros. La diferencia de logros entre alumnos negros y blancos es de 33 puntos en las escuelas racialmente equilibradas, mientras que es de 61 puntos en las escuelas de fuerte mayoría blanca. Por lo tanto, la búsqueda de la excelencia y la equidad requiere que un sistema escolar como el del condado de Charleston aumente el número de escuelas racialmente equilibradas, que parecen ayudar al sistema en su conjunto sin perjudicar a ningún grupo, puesto que las dos terceras partes de los alumnos blancos que asisten a estas escuelas tienen superan la media nacional, porcentaje que no alcanza ningún otro grupo racial en el sistema escolar.

Como el 91% de los alumnos blancos supera la media nacional en las escuelas de mayoría blanca, puede parecer que se pide a los alumnos blancos que sacrifiquen su excelente rendimiento matriculándose en escuelas racialmente equilibradas. Sin embargo, es preciso relativizar este fenómeno situándolo en su contexto. Sólo uno de cada diez alumnos blancos asisten a escuelas con tasas de logros tan altas. Por lo tanto, pedir a un sistema escolar que cree más escuelas racialmente equilibradas es lo mismo que pedirle que amplíe las oportunidades educativas en beneficio de la mayoría. Aumentar el número de escuelas racialmente equilibradas significa aumentar oportunidades que ayudarán a los alumnos de todos los grupos raciales.

## **¿Para qué sirve la discriminación positiva?**

En el informe presentado en la reunión anual de antiguos alumnos de Harvard, el día inaugural en 1975, el presidente Derek Bok defendió el proceso de la discriminación positiva en Estados Unidos: "Las universidades [y probablemente otros centros de enseñanza] no cumplirán sus obligaciones con la sociedad si se les deja que sólo obedezcan a sus propias reglas". Así, según él, "las universidades no ofrecieron las oportunidades adecuadas a las mujeres o a los grupos minoritarios hasta que el Congreso de Estados Unidos se lo exigió".

Un año antes, en 1974, en una conferencia sobre la discriminación positiva en Harvard, Derek Bok dijo que "[la discriminación positiva] es importante [...] porque sabemos, como educadores, que no se puede esperar impartir valores y principios éticos a los alumnos en el aula a menos que la institución esté realizando un serio esfuerzo por cumplir con esos ideales y esos principios éticos en su funcionamiento

cotidiano". Y agregó: "Siempre debemos recordar que un programa de discriminación positiva adecuadamente administrado no es una simple concesión que se hace a grupos particulares, sino un medio para mejorar la calidad del personal de la universidad".

Kingman Brewster, rector de la Universidad de Yale en los años setenta, formuló una idea similar al responder a un periodista que le preguntó si las universidades habrían contratado y admitido a más mujeres y miembros de minorías si el gobierno no las hubiera obligado. Su respuesta fue sucinta y clara: "No, no con la misma eficacia". Y luego agregó que "El esfuerzo de la discriminación positiva no ha sido vano, ya que nos ha obligado a buscar los procedimientos de búsqueda más convenientes y la supervisión administrativa adecuada," (*The Boston Globe*, 20 de marzo de 1977, pág. 2).

Es evidente que la discriminación positiva responde a un objetivo pedagógico. Las instituciones educativas buscan la verdad. Y la verdad sólo es posible en un contexto diversificado. Por lo tanto, la discriminación positiva es esencial porque proporciona esa diversidad de opiniones y experiencias necesaria en el proceso de autocorrección que requiere una institución en busca de la verdad.

El actual rector de la Universidad de Harvard, Neil Rudenstine, afirmaba en su informe de 1996: "la diversidad no es un fin en sí mismo ni un accesorio agradable y facultativo. Es la sustancia de la que se deriva una gran parte del aprendizaje, la comprensión y la sabiduría humanas. Ofrece uno de los medios más poderosos para crear la energía intelectual y el vigor que conducen a un enriquecimiento del saber, así como la tolerancia y el respeto mutuo tan importantes para el mantenimiento de nuestra sociedad civil" (Rudenstine, 1996, pág. 53).

## Nota

1. Mi agradecimiento al Dr. José Alicea por su ayuda en el análisis estadístico de los datos de Charleston County Public Schools.

## Referencias

- Bok, D. 1975. Harvard: then, now and the future [Harvard ayer, hoy y mañana]. *Harvard today* (Cambridge, Massachusetts), vol. 18, n° 3, pág. 4.
- . 1977. Welcome [Bienvenidos]. *Black law journal* (Los Ángeles, California), vol. 4, n° 2, págs. 242-244.
- Cohen, M. N. 1998. *Culture of intolerance* [La cultura de la intolerancia]. New Haven, Connecticut, Yale University Press, pág ix.
- Fleming, J.; Gill, G. R.; Swinton, D. 1978. *The case for affirmative action for blacks in higher education* [Las razones de la discriminación positiva para los negros en la educación superior]. Washington, DC, Howard University Press, pág. xxi, págs. 4 y 7.
- Lawrence-Lightfoot, S. 1983. *The good high school* [La buena escuela secundaria]. Nueva York, Basic Books, pág. 13.
- National Commission on Excellence in Education, 1983. *A nation at risk* [Una nación en peligro]. Washington, DC, United States Government Printing Office, pág 13.

- Oliver, M.; Shapiro, T. 1995. *Black wealth/white wealth* [Riqueza de los negros/Riqueza de los blancos]. Nueva York, Routledge, pág. 95.
- Rawls, J. D. 1971. *A theory of justice* [Teoría de la justicia]. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, págs. 100 y 101-102.
- Rudenshtine, N. 1996. *The presidential report 1993-1995* [El informe presidencial, 1993-1995]. Cambridge, Massachusetts, Harvard University, pág. 93.
- Rutter, M. et al. 1979. *Fifteen thousand hours* [Quince mil horas]. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, págs. 180 y 187.
- Schorr, L. B. 1997. *Common purpose* [Un objetivo común]. Nueva York, Doubleday, pág. 258.
- Stern, G. 1970. *People in context* [Personas en el contexto]. Nueva York, Wiley and Sons, pág. 4.
- United States Census Bureau, 1960. *Statistical abstract of the United States* [Resumen Estadístico de Estados Unidos]. Washington, DC, United States Government Printing Office, pág. 108.
- . 1997. *Educational attainment in the United States: March 1997* [Los logros educativos en Estados Unidos]. Washington, DC, United States Department of Commerce (marzo), págs. 1-7.
- Willie, C. V. 1994. *Theories of human social action* [Teorías de la acción social humana]. Dix Hills, Nueva York, General Hall, págs. 91 y 95.
- . et al. 1998., *Equity and excellence: a plan for educational improvement of the Charleston County public schools* [La equidad y la excelencia: proyecto para mejorar la educación en las escuelas públicas del Condado de Charleston]. Charleston, Carolina del Sur, Charleston Planning Project for Public Education.
- Wilson, W. J. 1987. *The truly disadvantaged* [Los verdaderos desfavorecidos]. Chicago, Illinois, University of Chicago Press, pág. 5.

---

# POBREZA Y

---

## DESIGUALDAD EDUCATIVA

---

### EN AFRICA SUBSAHARIANA

---

*Claudia Buchmann*

---

En la actualidad, un niño que nazca en África Subsahariana tiene más probabilidades de caer en la desnutrición y de morir antes de cumplir los cinco años que de llegar a la enseñanza secundaria (Naciones Unidas, pág. 25). Este hecho aterrador nos recuerda la imbricación entre la pobreza y la educación en relación con las oportunidades de vida del niño. África Subsahariana, comparada con otras regiones del mundo, es impresionante en dos aspectos: su elevado nivel de pobreza absoluta y el reciente descenso que se ha producido en los índices de escolarización en toda la región hasta llegar a su punto más bajo en los últimos quince años. Ninguna otra región del mundo ha experimentado semejante retroceso. En este artículo se estudian cada una de estas realidades y se analiza la relación entre ellas. Tras una exposición de la situación de pobreza y del estado de la educación en África, se analizan las razones de la persistencia de la pobreza y del retroceso de la educación en el continente. La situación es desoladora en ambos aspectos, pero existen algunos indicios de que los donantes internacionales, los gobiernos africanos y algunos grupos comunitarios están redoblando sus esfuerzos para resolver estos problemas. Por ejemplo, hay indicios de una concienciación creciente por parte de los organismos y donantes internacionales acerca de la importancia de promover la educación básica en África. En el ámbito local, algunos programas innovadores para que la educación llegue a los niños de los

---

*Versión original: inglés*

*Claudia Buchmann (Estados Unidos de América)*

Profesora auxiliar en el Departamento de sociología de la Universidad de Duke. Ha trabajado sobre la desigualdad educativa en el contexto internacional, con un interés especial en los problemas de África y sus perspectivas. Sus últimas publicaciones son: *The debt crisis, structural adjustment and women's education: implications for status and social development* [La crisis de la deuda, el ajuste estructural y la educación de la mujer: consecuencias para la situación y el desarrollo social] (1996, *International journal of comparative sociology*) y *The state and schooling in Kenya: historical developments and current challenges* [El Estado y la escuela en Kenya: desarrollo histórico y retos actuales] (1999, *Africa today*).

Correo electrónico: cbuch@soc.duke.edu



ambientes más pobres y que viven en condiciones más difíciles están mejorando las condiciones de vida de muchos niños africanos. Estos programas ponen de manifiesto la capacidad y la decisión de las comunidades africanas y de los organismos no gubernamentales de hacer llegar la educación hasta los niños más pobres de África.

#### LA POBREZA Y LA EDUCACION EN AFRICA SUBSAHARIANA: INDICADORES ACTUALES

De los 48 países más pobres en cuanto a desarrollo humano, 37 pertenecen a África Subsahariana. Un promedio de 40 ó 50% de los africanos viven por debajo del umbral de la pobreza. Esta proporción es mucho más elevada que en ninguna otra región del mundo, excepto Asia Meridional (Banco Mundial, 1996a). En el Cuadro 1 se ofrecen datos concretos por países sobre la pobreza y la desigualdad de rentas de los 17 países subsaharianos de los que tenemos datos. En todos ellos, como mínimo el 25% de la población vive bajo el umbral de la pobreza y esta proporción se eleva a más de la mitad de la población en siete países. Las rentas están muy desigualmente distribuidas en África Subsahariana y, como indica el Cuadro 1, en la mayoría de los países de África la diferencia entre los grupos más pobres y los más ricos es extrema. En Sierra Leona, uno de los países de mayores desigualdades en las rentas, se estima que el 20% más pobre de la población sobrevive con solamente el 1% de las rentas del país.

CUADRO 1. Índices de pobreza en algunos países seleccionados de África

	% Por debajo del umbral de la pobreza	% participación en renta o consumo	
		Por debajo del 20%	Por encima del 20%
Benin	33	-	-
Burundi	36	-	-
Camerún	40	-	-
Ghana	31	7,9	42,2
Guinea Bissau	39	2,1	58,9
Kenya	42	6,7	62,1
Lesotho	49	2,8	60,1
Malawi	54	-	-
Mauritania	57	3,6	46,5
Nigeria	43	4,0	49,4
Rwanda	51	9,7	39,1
Sierra Leona	68	1,1	63,4
Tanzania	51	6,9	45,4
Togo	32	-	-
Uganda	55	6,8	48,1
Zambia	68	3,9	50,4
Zimbabwe	26	4,0	62,3

\* Porcentaje de población que vive por debajo del umbral de pobreza nacional. Estimación nacional basada en un subgrupo de población establecido a partir de encuestas internas.

Fuente: Banco Mundial, 1998. Datos relativos a los años 84-93.

¿Quiénes son los pobres en África? Los pobres de África viven tanto en zonas rurales como urbanas. Los pobres de las zonas rurales suelen ser agricultores de subsistencia que cultivan pequeñas parcelas de tierra y obtienen sus ganancias en el sector informal. En las zonas urbanas, los pobres suelen ser más bien desempleados o trabajadores del sector informal como pequeños comerciantes, empleados(as) domésticos(as) o trabajadores eventuales. En un tercio de las familias rurales africanas el cabeza de familia es una mujer y en ellas la incidencia de la pobreza es mayor, pues en África, como en otras muchas partes del mundo, la mujer tiene menor índice de participación en la mano de obra y, aunque tenga un empleo, generalmente gana menos que el hombre. Además, la mujer tiene que superar otras barreras para producir ingresos, como la dificultad de acceder a la propiedad de la tierra y a los créditos, la necesidad de compatibilizar el empleo y el cuidado de los hijos y el elevado índice de analfabetismo (53% de las mujeres africanas son analfabetas, frente a al 33% de hombres, UNESCO, 1995, pág. 19). Por todas estas razones, las familias en las que el cabeza es una mujer tienen mayor riesgo de caer en la pobreza que si fuera un hombre. Los índices de pobreza son menores entre los trabajadores del sector formal y los agricultores para la exportación (Banco Mundial, 1995), pero tampoco estos grupos son inmunes a la pobreza. Durante los decenios de 1980 y 1990, como consecuencia de la recesión económica y del ajuste estructural, se congelaron o bajaron los salarios reales de muchos funcionarios, a la vez que aumentaban los precios de los productos básicos. Por ejemplo, durante el decenio de 1980, los salarios de los maestros en muchos países africanos bajaron entre un 30 y un 40% en términos reales, lo que supuso que muchos maestros tuvieran que tomar alguna medida, como dedicarse al pluriempleo, para evitar caer en la pobreza (Reimers y Tiburcio, 1993, págs. 45-46).

Evidentemente, los africanos que viven en la pobreza no forman un grupo homogéneo. Pero no es sorprendente que sea en el segmento más pobre de la sociedad donde los índices de matrícula en la escuela sean más bajos. En general, las familias pobres no pueden pagar los costes de la educación. Incluso cuando la escuela es gratuita, no pueden pagar los uniformes, los libros, los zapatos y otros artículos necesarios para que sus hijos se puedan beneficiarse de la educación "gratuita". Por último, incluso el coste por lucro cesante ocasionado por la escolaridad de los hijos puede ser demasiado elevado para algunas familias, pues el tiempo que los niños pasan en la escuela o en las idas y venidas es un tiempo que se podría emplear en actividades productivas o generadoras de ingresos. En los casos en que las familias afectadas por la pobreza pueden pagar la educación, en general ésta suele ser de baja calidad. Las familias que no son pobres tienen más opciones educativas para sus hijos; si la educación pública a su alcance es de baja calidad, pueden optar por enviar a sus hijos a escuelas privadas que están mejor equipadas en recursos didácticos. En la mayoría de los países africanos en los que para pasar a la enseñanza secundaria y superior es necesario hacer exámenes nacionales al final de la primaria, el hecho de no haber recibido una enseñanza de calidad por falta de oportunidades hace que se perpetúen los bajos niveles educativos alcanzados por los niños pobres.

Los bajos índices de matrícula y de nivel educativo alcanzado entre los africanos más pobres son más inquietantes si se tiene en cuenta que incluso una educación mínima puede contribuir de manera significativa a mejorar las oportunidades de vida de los pobres. La educación está íntimamente relacionada con la posibilidad de mejorar la salud, de reducir la natalidad, y la relación positiva entre educación e ingresos es “indiscutible y universal” (Psacharopoulos, 1994). Como indica el Cuadro 2, de los tres principales niveles de educación, la enseñanza primaria es la que ofrece mayores índices de rendimiento, tanto a los individuos como a las sociedades en todas las regiones del mundo. Es más, el índice de rendimiento de la escuela primaria es más alto en los países pobres que tienen escasez de personal formado. Por lo tanto, no es extraño que las inversiones en educación primaria sean más rentables en África Subsahariana que en otras regiones del mundo. Aumentar el índice de los que terminan los estudios primarios en el continente sería un paso significativo para romper el círculo en que los pobres no tienen oportunidad de mejorar su calidad de vida y por lo tanto siguen siendo pobres.

CUADRO 2. Rendimiento de las inversiones en educación según niveles (porcentaje) y región del mundo

Región	Rendimientos privados			Rendimientos sociales		
	Primaria	Secundaria	Superior	Primaria	Secundaria	Superior
África Subsahariana	41,3	26,6	27,8	24,3	18,2	11,2
Asia	39,0	18,9	19,9	19,9	13,3	11,7
América Latina/Caribe	26,2	16,8	19,7	17,9	12,8	12,3
Europa, Oriente Medio y						
África Septentrional	17,4	15,9	21,7	15,5	11,2	10,6
OCDE	21,7	12,4	12,3	14,4	10,2	8,7
Mundo	29,1	18,1	20,3	18,4	13,1	10,9

Fuente: Psacharopoulos, 1994.

De todas las regiones del mundo, África Subsahariana es la que figura en los niveles más bajos en la mayoría de los indicadores educativos, como el índice de analfabetismo de adultos (57%), el índice bruto de matrícula en enseñanza primaria (74%) y en secundaria (24%) (UNICEF, 1997). Aunque algunos países africanos han avanzado hacia la igualdad entre los sexos, la representación femenina en las escuelas es menor que la masculina. En esta región, se matricula en primaria el 81% de los muchachos, frente a solamente el 67% de las muchachas (ver Cuadro 3). Por supuesto, estas estadísticas totalizadas no permiten ver las variaciones significativas que existen entre los países en lo referente a estos indicadores (ver Cuadro 4); no obstante, sirven para dar una visión de los grandes retos con que se enfrenta África Subsahariana en materia de educación.

CUADRO 3. Índices brutos (%) de matrícula en enseñanza primaria y secundaria en África Subsahariana, 1980-95

	1980	1985	1990	1995
Primaria				
Total	78	76	72	74
Masculino	87	84	79	81
Femenino	69	68	66	67
Secundaria				
Total	17	22	22	24
Masculino	22	16	25	27
Femenino	12	18	19	22

*Fuente:* UNESCO, 1998.

Resulta especialmente inquietante la comprobación de que en muchos países subsaharianos, tras un largo período – desde 1960 a 1980 – de aumento de la matrícula, desciendan los índices de matrícula en la escuela primaria entre 1980 y 1990. A principios del decenio de 1990, los índices de matrícula empezaron a aumentar otra vez, pero en 1995 seguían siendo más bajos que en 1980 (ver Cuadro 3). Ninguna otra región del mundo ha experimentado un retroceso semejante (Naciones Unidas, 1996). ¿Cuáles son las causas de estos retrocesos de la educación? En primer lugar, el rápido crecimiento de la población, que ha ido siempre por delante del aumento de la oferta educativa, lo que ha hecho especialmente difícil que los países africanos puedan atender suficientemente el aumento de la demanda debido al aumento de la población infantil en edad escolar. En segundo lugar, los bajos índices de desarrollo económico debidos a la recesión mundial del decenio de 1980 y a los problemas económicos internos de los países africanos han dado lugar a grandes dificultades económicas para las familias y para los gobiernos. De ellas se ha derivado una menor capacidad de afrontar los gastos de la educación a escala nacional. Estos factores se analizan con más detalle en el siguiente apartado.

### **Razones de la persistencia de la pobreza y del retroceso de la educación**

Una serie de factores que van desde el nivel mundial al nacional y desde el local al familiar son los causantes de los altos índices de pobreza y de los bajos indicadores educacionales en África Subsahariana. Para la mayoría de los países africanos, las instituciones económicas basadas en el dinero y los sistemas de educación formal son cosas relativamente nuevas que, en la mayoría de los casos, no empiezan hasta su independencia de las potencias coloniales durante los decenios de 1960 y 1970. Hay que tener esto presente al evaluar los progresos de África Subsahariana en ambos frentes. No obstante, existen factores más recientes que son causa directa de la persistencia de la pobreza y de los últimos retrocesos de la educación en la región.

CUADRO 4. Indicadores económicos y educativos de los países de África Subsahariana

	PNB 1995	Crec. DEL PIB >91->95	Adultos alfabet. 1995	Matrícula en primaria				Matrícula secundaria Gastos	
				Total 1985	UAR* UAR *	Varones UAR *	Niñas UAR *	total 1995	educativos 1995
Angola	831	-2,2	42	106	88			14	
Benin	441	3,5	37	68	72	92	52	16	3,1
Botswana	2.965	3,5	70	105	111	114	117	56	9,6
Burkina Faso	325	4,0	19	27	38	46	30	8	3,6
Burundi	228	3,2	35	52	70	77	63	7	2,8
Camerún	813	-2,2	63	103	88	93	84	27	
Rep. Centrafricana	463	0,6	60	75	58	71	46	10	
Chad	237	1,8	48	43	55	74	36	9	2,2
Congo	1.113	-0,1	75	86	72	119	109	53	5,9
Côte d'Ivoire	734	1,5	40	72	69	79	58	23	
Rep. Dem. Congo	152	-3,8	77		68	78	58	24	
Eritrea				47	57	63	51	19	
Etiopía	101	-0,4	38	37	31	39	24	11	4,7
Gabón	4.400	0,6	63						
Gambia	360	2,0	39	68	73	78	67	22	5,5
Ghana	464	4,3	65	76	76	84	70	37	
Guinea	515	3,7	36	34	48	63	34	12	
Guinea-Bissau	272	2,3	55	62	64	81	47	6	
Kenya	349	1,9	78	99	85	85	85	24	7,4
Lesotho	344	2,9	71	110	99	92	105	28	5,9
Liberia	390	-8,0	38	37	33	51	28	21	
Madagascar	229	2,0	80	109	72	73	70	14	
Malawi	174	-0,4	56	60	135	142	128	6	3,8
Malí	260	2,3	31	23	34	41	27	9	2,2
Mauritania	530	3,1	38	48	78	85	72	15	5,0
Mauricio	2.887	4,2	83	110	107	107	106	62	4,3
Mozambique	93	3,1	40	87	60	70	50	7	
Namibia	1.449	1,3		135	133	132	134	62	9,4
Níger	281	0,2	14	26	29	36	22	7	
Nigeria	306	2,2	57	96	89	100	79	30	
Rwanda	163	-11,4	61	63	82	83	81	11	
Senegal	726	1,2	33	56	65	72	57	16	3,6
Sierra Leona	176	-0,8	31	63	50	59	41	17	
Somalia	42	-7,1	24		11			7	
Sudáfrica	2.581	0,9	82	103	117	118	116	84	6,8
Togo	363	-0,3	52	93	133	147	118	27	5,6
Uganda	234	4,3	62	73	73	79	67	12	
Rep. Unida de Tanzania	92	1,2	68	75	67	68	66	5	
Zambia	432	0,6	78	104	89	92	86	28	1,8
Zimbabwe	638	0,7	85	136	116	117	114	47	8,5

\* = Último año registrado, 1991-1995.

Fuentes: PIB per cápita, Crecimiento medio anual del producto nacional bruto, Matrícula total en primaria en 1985, en curso (Naciones Unidas, 1996); Analfabetismo de adultos (UNICEF, 1997); matrícula en primaria (varones y niñas) en 1995, matrícula en secundaria, e inversión en educación en 1995 en porcentaje del presupuesto nacional total (UNESCO, 1998).

La recesión económica mundial y la crisis de la deuda del decenio de 1980 afectaron gravemente a África, igual que a la mayoría de las otras regiones en desarrollo. La deuda total de África Subsahariana que ascendía a 223.000 millones de dólares en 1995 era equivalente al 270% de sus ingresos por exportaciones en el mismo año. La deuda multilateral se eleva aproximadamente a la mitad de esta cifra (Naciones Unidas, 1996, pág. 14). La región va pagando su deuda a un promedio de 12.000 millones de dólares al año, pero debe 8.000 millones anuales más que no puede pagar (UNICEF, 1997, pág. 53). Estos pagos suponen casi el 4% del producto nacional bruto de la región y constituyen una carga claramente insostenible.

Los gobiernos africanos, para facilitar el pago de la deuda y poder seguir aspirando a futuros créditos, tienen que llevar a cabo unas políticas de ajuste estructural (PAJ) que se negocian entre cada país endeudado y las instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Estos programas, normalmente basados en la teoría económica neoliberal, insisten en reducir las inversiones públicas y descentralizar y privatizar los sectores estatales para dedicar más capital al pago de la deuda. Por lo tanto, la consecuencia del ajuste estructural ha sido en general la menor inversión en educación nacional y la reducción de los recursos familiares para los gastos escolares (Reimers y Tiburcio, 1993).

La interpretación del impacto de las políticas de ajuste estructural en el sector de la educación es divergente debido a la dificultad de aislar el efecto de estas políticas de otras influencias (Noss, 1991); pero pese a esta dificultad, está claro que el pago de la deuda durante el decenio de 1980 produjo una reducción de las inversiones públicas en educación (Psacharopoulos y Steier, 1987; Hinchliffe, 1989). Por ejemplo, en un estudio de la región africana, se llegaba a la conclusión de que, como consecuencia del ajuste estructural y económico, las cifras de las inversiones en educación en 1983, en porcentaje del presupuesto nacional, habían descendido a los niveles de 1970 (Tilak, 1990). En otros estudios se han analizado las repercusiones del ajuste en las decisiones familiares acerca de la educación. Como los gobiernos tienen que reducir las inversiones sociales destinadas a subsidios para la alimentación, sanidad, medicina, escuela primaria y salarios de los profesores, el coste de estas necesidades básicas lo tienen que asumir las familias y las comunidades. Así pues, la reestructuración económica supone una pesada carga para los grupos más pobres, que a duras penas pueden pagar estos costes adicionales. A medida que las condiciones de vida de los pobres se van deteriorando, van teniendo menos recursos para dedicar a la educación de sus hijos y, al mismo tiempo, necesitan la ayuda económica de sus hijos y sus familias para sobrevivir (Buchmann, 1996). El resultado es el descenso de los índices de matrícula en todo el continente. Las organizaciones internacionales, sobre todo el UNICEF, así como los dirigentes del Tercer Mundo, han lanzado una llamada pidiendo el "ajuste con rostro humano" y la implantación de programas que protejan a los más perjudicados por las políticas de ajuste estructural (Cornia, Jolly y Stewart, 1987).

Quizá en respuesta a estas críticas, el enfoque del Banco Mundial de 1990 hacia el ajuste estructural incorporó unos créditos de ajuste al sector social (SECAL)

que pretendían aliviar algunos de los peores efectos del ajuste estructural en los sectores sociales. Según un informe del Banco Mundial:

Los programas de ajuste deben ofrecer medidas para reducir los posibles efectos negativos de las conmociones externas o políticas de ajuste que recaen en los pobres. Las SECAL deben completar las reformas políticas de ajuste apoyando las medidas para lograr los objetivos sociales fundamentales, como mejorar la educación de los pobres (Noss, 1991, pág. 7).

Últimamente, los organismos internacionales, ante las repercusiones negativas de las PAE en los sectores sociales de África y ante el hecho de que una gran parte de la deuda del continente no podrá ser pagada nunca, han tratado de organizar programas para la condonación de la deuda. En 1994 se creó el "Naples terms" para permitir la condonación de algunas deudas bilaterales, pero muchos países endeudados alegaron que los términos eran demasiado limitados para tener un efecto real de alivio en la carga de la deuda. En 1996, El Banco Mundial y el FMI propusieron la iniciativa "Países Pobres Muy Endeudados" (HIPC) para ayudar en el pago de la deuda a los países más pobres. Este nuevo plan iba a permitir un mayor descargo de la deuda bilateral y la creación de un fondo de garantía para ayudar a pagar la deuda multilateral a los 20 países más pobres y endeudados (Naciones Unidas, 1996, pág. 14). Uganda fue el primer país que recibió la ayuda de la deuda HIPC seguido por Burkina Faso, Côte d'Ivoire y Mozambique. En marzo de 1998, Malí, Senegal y Togo serían examinados como candidatos para recibir la misma ayuda (Naciones Unidas, pág. 7).

Pese a la creación de los programas de ayuda a la deuda tan necesarios, la deuda de África seguirá limitando la capacidad del continente para solucionar sus graves problemas educativos. Es más, será muy difícil contrarrestar el descenso de la matrícula y otros retrocesos en el desarrollo social que se produjeron en los primeros decenios de ajuste estructural. Por último, como los gobiernos transfieren el coste del mantenimiento de la infraestructura educativa a los padres y comunidades, las desigualdades educativas entre las familias y comunidades ricas y pobres seguirán aumentando. Las familias y comunidades ricas podrán pagar más productos y materiales pedagógicos y de mejor calidad que sus compañeros más pobres, mientras que un contingente en aumento de africanos muy pobres no alcanzarán siquiera a lograr los niveles escolares básicos para sus hijos.

Además de los problemas de la deuda, en el decenio de 1990, África Subsahariana vio disminuir la ayuda exterior, tanto en lo que se refiere a su participación en la ayuda extranjera al desarrollo como en la ayuda total neta al desarrollo. Por ejemplo, la ayuda al desarrollo bilateral de los 21 Estados Miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE pasó de 11.100 millones de dólares en 1991 a 10.400 millones en 1994 (Naciones Unidas, 1996, pág. 15). Estos y otros descensos de la ayuda extranjera, junto a los altos índices de pago de la deuda, suponen que, la mayoría de los años, hay un flujo neto de capital procedente de África en pago de la deuda que supera al total recibido en concepto de ayuda extranjera. El resultado es que la mayoría de los países africanos dispone de menos recursos para

la financiación de las escuelas, la formación de profesores o la subvención de la educación para las familias pobres. Esto produce a su vez una oferta educativa insuficiente, un descenso de la calidad de la enseñanza y un aumento de los costes para las familias. En muchos países, la inversión del gobierno central en educación se ha reducido hasta tal punto que se limita a cubrir los salarios de los maestros. El UNICEF estima que si sólo uno de los cinco dólares que África emplea en pagar la deuda, fuera en su lugar a la enseñanza primaria, habría una plaza escolar para todos los niños africanos (UNICEF, 1996, pág. 3).

Esto no quiere decir que los problemas educativos de África se deban tan sólo a la deuda. Los países africanos tienen su parte de responsabilidad en la lamentable situación de la educación dentro de sus fronteras. La mala gestión económica, la falta de buen gobierno y las guerras civiles han servido en muchos países para malgastar los ya limitados recursos para el desarrollo de la educación. Las guerras civiles en países como Somalia, Rwanda, Burundi y Sudán han arruinado las antiguas buenas infraestructuras educativas hasta tal punto que costará ímprobos esfuerzos recuperarlas. Por otra parte, muchos gobiernos africanos dedican una parte cada vez más importante de sus inversiones a defensa más que a educación. Es el caso de Angola, Etiopía, Guinea, Guinea-Bissau, Mozambique, Somalia, Tanzania, Uganda y Zaire (UNESCO, 1998).

Incluso en los países que han mantenido una cierta estabilidad política, muchos son demasiado débiles para controlar o dirigir la expansión de sus sistemas educativos como requieren los objetivos de desarrollo. Podemos ver un ejemplo en la repetición de curso. En la mayoría de los países de África Subsahariana, más del 10% de los alumnos de enseñanza secundaria repite curso al menos una vez y muchos repiten curso dos o más veces (UNESCO, 1998). Los alumnos pueden repetir curso para mejorar su rendimiento académico y prepararse para los exámenes nacionales al final de la enseñanza secundaria. Otros repiten por falta de asistencia o enfermedad, por lo que han tenido peores resultados. Al margen de las razones para este elevado índice de repetición de curso, la mayoría de los gobiernos reconocen que la repetición es un despilfarro de recursos, pues las plazas de enseñanza secundaria ocupadas por los alumnos que repiten se podrían dedicar a niños que están sin escolarizar. La mayoría de los gobiernos africanos, aun reconociendo que la repetición de curso es un grave problema, no ha podido frenar esta práctica. Simplemente, carecen de los medios y personal necesarios para controlar las escuelas y adoptar las medidas adecuadas para evitar la repetición de curso.

Por último, algunos países africanos no han logrado contener los altos índices de crecimiento de la población que siguen siendo superiores a la expansión de la educación. Actualmente, el índice total de natalidad de África Subsahariana sigue de 6,1, frente al 3,9 de Asia Oriental y 3,0 de América Latina (UNICEF, 1997). Por lo tanto, la población en edad de asistir a la escuela primaria aumenta en un 3,3% anual, mientras que la matrícula aumenta sólo un 2,2% (Naciones Unidas, 1998).

A escala local, los bajos índices de escolarización en África Subsahariana se atribuyen en general a la cultura y a la tradición, o al hecho de que los padres no son conscientes del valor de la educación. Son muchas las hipótesis para explicar



por qué los padres no envían a sus hijos a la escuela, pero es necesario un trabajo de investigación empírica para corroborar su veracidad. Algunos padres pueden no entender el valor de la educación porque ellos mismos no la han tenido nunca. Pero en otros casos, las causas de no matricular a un niño o de que no asista a clase son los altos costes, la baja calidad o el sentimiento de que lo que se les enseña no es relevante para su vida. Los elevados costes de la escuela y la irrelevancia de los programas eran los dos motivos más comúnmente aducidos por los padres para no enviar a sus hijos a la escuela en los estudios que se llevaron a cabo en Kenya (Buchmann, 1999), la República Unida de Tanzania (TADREG, 1993) y Madagascar (Banco Mundial, 1996b). En estos casos, los padres juzgaban que las inversiones en educación producían pocos beneficios, y que había que cambiar las actitudes de los centros educativos y no las de los padres. En el siguiente apartado se explica cómo algunos programas educativos de África Subsahariana están propugnando el cambio para que la educación no resulte tan costosa para las familias y sea más relevante para los objetivos nacionales.

## **Retos y perspectivas en el sector de la educación**

Como decía más arriba, África se encuentra ante numerosos retos para mejorar la situación de la educación a lo largo del próximo decenio. Hay indicios de que las organizaciones internacionales y locales están multiplicando sus esfuerzos para evitar los retrocesos de los dos últimos decenios. A escala local, estos esfuerzos suelen ir dirigidos sobre todo hacia los niños más pobres que tradicionalmente han estado peor atendidos por la enseñanza formal. Además, las últimas mejoras en las economías de muchos países africanos permiten esperar que los gobiernos puedan incrementar sus inversiones en educación en los próximos años. Estos factores constituyen algunas de las perspectivas positivas para el cambio en los sistemas educativos africanos y son dignos de atención.

### **INICIATIVAS INTERNACIONALES**

La abundancia de iniciativas confirma la creciente toma de conciencia por parte de las organizaciones y de los donantes internacionales sobre la necesidad de apostar por la educación básica en África como máxima prioridad. La más famosa, la Conferencia de Educación para Todos, celebrada en Jomtien, Tailandia, reclamaba la educación universal de calidad especialmente para los ciudadanos más pobres del mundo. Desde aquella conferencia, los organismos internacionales han emprendido iniciativas especialmente dirigidas a la educación y programas especiales para atender a los pobres. Por ejemplo, en el decenio de 1990, el Banco Mundial, el mayor proveedor de fondos para el sector de la educación, ha aumentado significativamente sus inversiones en educación. Entre 1989 y 1994, la proporción de préstamos del Banco Mundial destinados a la educación pasaron del 4,5% al 10,4%. Después de haber caído en 1997 hasta el 4,8%, las estimaciones actuales indican que, en 1998, el 8,6% de las asignaciones totales del Banco han ido a los programas de educación

(UNICEF, 1999). El UNICEF ha emprendido también la iniciativa conocida como el 20/20 para fijar objetivos de desarrollo y fomentar la colaboración entre los gobiernos donantes y los gobiernos de los países en desarrollo. Esta iniciativa recomienda que los países donantes dediquen el 20% de su ayuda oficial al desarrollo, y los países en desarrollo el 20% de sus presupuestos nacionales a los servicios sociales básicos. Esta recomendación anima a los dirigentes de todos los países a reconsiderar la dedicación de sus recursos y a aumentar la parte destinada a apoyar las necesidades humanas básicas. Estas iniciativas y cambios de la comunidad internacional permiten esperar que la pobreza y los bajos niveles de escolarización en África serán objeto de un mayor interés a escala mundial. En palabras del UNICEF:

Tras dos decenios en los que el desarrollo humano ha tenido un retroceso debido a la globalización y al ajuste estructural, quizá estamos entrando en una era de inversión en “capital humano y social” que va a facilitar la tarea de extender en todo el mundo la revolución de la educación (1999, pág. 14).

#### INICIATIVAS AFRICANAS

Los africanos, aun sabiendo el enorme interés que la educación básica despierta en la comunidad internacional, han entendido que, en última instancia, las soluciones a los problemas de educación tienen que surgir dentro de sus propios países. Las innovaciones en el sector de la educación pueden partir de los gobiernos nacionales, pero también de las numerosas redes de organizaciones africanas que suelen ser de pequeño tamaño y de orientación local. Desde luego, la emergencia de las organizaciones no gubernamentales (ONG), los grupos comunitarios locales y las organizaciones populares como proveedores de servicios de educación pueden ser el camino más prometedor para llevar la educación básica hasta los niños más pobres de África.

Un estudio sobre las iniciativas educativas a escala local en todo el subcontinente señala que las organizaciones locales y los grupos comunitarios se ocupan preferentemente de la educación. Una visión general de todos estos programas ocuparía demasiado espacio, por lo que nos centraremos en los que buscan nuevas formas de impartir conocimientos teóricos y prácticos a los niños pobres para los que la educación formal no es una opción viable. Un grupo de niños a los que es muy difícil hacer llegar la educación es el que constituyen los niños que trabajan en el servicio doméstico, los cuales, como su familia es demasiado pobre para ocuparse de ellos, dejan sus aldeas para trabajar con familias en las zonas urbanas. Algunas ONG tratan de atender las necesidades educativas de estos niños creando programas de formación adaptados a la realidad de su vida cotidiana. Una de las ONG que ofrece educación básica y cursos de formación a los jóvenes trabajadores domésticos es Sinaga, oficialmente llamada Centro de Recursos para la Mujer y el Niño, con sede en Nairobi, Kenya; ofrece un curso de formación de seis meses para un centenar de muchachas que trabajan como empleadas domésticas en Nairobi (UNICEF, 1997, pág. 35). Sinaga ha llegado a un acuerdo con los empleadores de las muchachas para que les permitan asistir durante medio día a los cursos de alfabetización y

matemáticas básicas, así como de tareas relacionadas con su trabajo. Como éste es el único programa para trabajadores domésticos infantiles de Kenya, Sinaga supone para muchos niños una oportunidad única de ser alfabetizados y de aprender cosas que les ayudarán a obtener empleos mejores en el futuro.

La Sociedad Undugu ("hermandad" en swahili), también en Kenya, ofrece un programa parecido destinado a los niños de la calle. Por ejemplo, los niños que se ganan la vida en la calle recogiendo chatarra pueden asistir a las clases por la mañana y trabajar por la tarde. Las clases de Undugu se adaptan a los horarios de trabajo y hacen hincapié en los conocimientos matemáticos para que los niños no puedan ser explotados por los comerciantes de chatarra.

En Senegal, la ENDA-Tiers Monde y el Ministerio de Desarrollo Social llevan a cabo un programa parecido que, además de alfabetización y formación profesional, ofrece a los niños de la calle educación sanitaria y formación sobre el SIDA (UNICEF, 1997, pág. 50).

Estos innovadores programas tienen una gran importancia, pues pueden ser indicios de una tendencia hacia unos programas educativos más realistas y adecuados para los niños pobres de África. Estos programas educativos informales, al ofrecerles una formación relacionada con su trabajo y al reconocer la necesidad de ser flexibles y prácticos, pueden suponer para los niños muy pobres una buena oportunidad de conseguir la formación que necesitan para mejorar en su vida. Pero la tendencia a proporcionar educación informal dentro de la comunidad puede tener también sus inconvenientes, pues, como estas iniciativas en general dependen de los recursos materiales y organizativos de la comunidad, el alcance de este tipo de programas puede ser muy desigual en un país. Las comunidades ricas o bien organizadas tienen más probabilidades de éxito con estas iniciativas que las que disponen de menos recursos. Además, las ONG y los grupos comunitarios no pueden atajar solos la cuestión urgente de aumentar los índices de matrícula en la escuela primaria, ni llevar la educación básica a todos los niños del país. Estos programas no pueden sustituir un sistema fuerte de educación pública, sino que hay que considerarlos como un complemento.

El objetivo de ofrecer enseñanza primaria universal a una población infantil creciente ha sido y sigue siendo un reto para la mayoría de los países africanos. Pero aun así, parece haber signos alentadores de mejora. En primer lugar, hay últimamente claras muestras de que el rendimiento económico de muchos países está mejorando. Como indica el Cuadro 4, entre 1991 y 1995, en diez países se produjo un incremento medio anual del producto nacional bruto de entre 3% y 5,9%. En 18 países el índice de crecimiento fue de entre 1% y 2,9%. Si los países africanos emplean estos recursos adecuadamente, pueden empezar a romper el círculo vicioso en el que las malas condiciones sanitarias y la falta de educación en la población hace imposible el rápido crecimiento económico, y la falta de crecimiento económico, a su vez, impide mejorar en sanidad y en educación. Es demasiado pronto para saber si continuará el crecimiento económico y si los países africanos lo emplearán para mejorar la educación básica y combatir la pobreza. No obstante, este crecimiento significa un punto de inflexión desde el estancamiento y retroceso económico del anterior decenio.

Por otra parte, los países africanos están encontrando formas alternativas de hacer inversiones en educación con más eficiencia, manteniendo a la vez, e incluso mejorando, la calidad de sus sistemas educativos. Últimamente, se ha podido paliar la gran escasez de maestros formados y, en este proceso, lograr la escolarización universal en primaria por medio de un programa llamado "Curso de Zimbabwe de Educación Integrada del Maestro" (ZINTEC). El Ministerio de Educación contrató a maestros en formación y les ofreció cuatro años de formación de los cuales sólo dos, el primero y el último, exigían la asistencia a la Escuela Normal (UNICEF, 1997, pág. 53). La mayor parte del tiempo, los maestros recibían la formación en las escuelas donde enseñaban. Además de reducir en gran medida los costes de los cursos, este programa garantiza una sólida formación para todos los maestros de Zimbabwe y permite aprovechar las capacidades de los maestros en formación en beneficio del país.

## Conclusión

En los dos últimos decenios del siglo XX, muchos países africanos han experimentado un retroceso o estancamiento en la calidad de vida. Los altos índices de pobreza y la disminución de la matrícula en la región son producto de múltiples factores, entre otros la deuda, que se va multiplicando, la disminución de la ayuda al desarrollo a escala global y la mala administración fiscal, el mal gobierno y el continuo crecimiento de la población en los países africanos. Una comprobación, fruto de la experiencia de los últimos decenios, es que la pobreza es a la vez causa y resultado de los bajos índices de escolarización. Romper el círculo vicioso requiere un gran esfuerzo en dos frentes a la vez: (a) ataque a la pobreza por medio de políticas que promuevan el desarrollo sostenido y equitativo; y (b) una constante inversión a largo plazo en educación básica (Psacharopoulos, 1995). La cuestión sigue siendo saber si las organizaciones internacionales, los gobiernos africanos y las comunidades locales sacarán las lecciones de los errores pasados y las aplicarán a las futuras iniciativas educativas. Tanto la conciencia renovada de la importancia de la educación básica por parte de la comunidad internacional, como los últimos esfuerzos de las ONG africanas indican que la respuesta a esta pregunta es un tímido "sí". Quizá el primer decenio del nuevo milenio nos aporte una respuesta más definitiva.

## Referencias

- Banco Mundial. 1995. *Kenya poverty assessment, Report no. 13152 – KE* [Evaluación de la pobreza de Kenya, Informe n° 13152-KE]. Washington, DC, Banco Mundial. División de Población y Recursos Humanos, Departamento de África Oriental, Región de África.
- . 1996a. *Taking action for poverty reduction in sub-Saharan Africa: report of an African Region Task Force, Report no. 15575 – AFR*. [Emprender acciones reducir la pobreza en África Subsahariana: informe de una misión especial en la región africana, Informe n° 15575 – AFR], mayo de 1996. Washington, DC, Banco Mundial.

- . 1996b. *Madagascar poverty assessment. Report no. 14044-MAG* [Evaluación de la pobreza en Madagascar. Informe n° 14044-MAG], junio de 1996. Washington, DC, Banco Mundial.
- . 1998. *World development report, 1998* [Informe del desarrollo mundial, 1998]. Washington, DC, Banco Mundial.
- Buchmann, C. 1996. The debt crisis, structural adjustment and women's education: implications for status and social development [Crisis de la deuda, ajuste estructural y educación de la mujer: implicaciones para la situación y el desarrollo social]. *International journal of comparative sociology* (Leiden, Países Bajos), vol. 37, págs. 5-30.
- . 1999. Family decisions, school enrolment and shadow schooling in East Africa. [Las decisiones familiares, la escolarización y las sombras de la escolarización en África Oriental]. Durham, Carolina del Norte, Duke University. Mimeo.
- Cornia, G. A.; Jolly, R.; Stewart, F. 1987. *Adjustment with a human face* [Ajuste con rostro humano]. 2 vols. Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 1996. *The cost and financing of primary education: options for reform in sub-Saharan Africa* [El coste y financiación de la educación primaria: opciones para la reforma en África Subsahariana]. Nueva York, UNICEF.
- . 1997. *The state of world's children, 1997* [El estado de los niños del mundo, 1997]. Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- . 1999. *The state of the world's children, 1999* [El estado de los niños del mundo, 1999]. Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Hinchliffe, K. 1989. Economic austerity, structural adjustment and education: the case of Nigeria [Austeridad económica, ajuste estructural y educación: el caso de Nigeria]. *IDS bulletin* (Brighton, Reino Unido), vol. 20, n° 1, págs. 17-23.
- Naciones Unidas. 1996. *Africa recovery* [Recuperación de África] (Nueva York), vol. 10, 27 págs.
- . 1998. *African economic report, 1998* [Informe económico africano, 1998]. Nueva York, Naciones Unidas.
- Noss, A. 1991. *Education and adjustment. A review of the literature* [Educación y ajuste. Un repaso a la literatura]. Washington, DC, Banco Mundial.
- Psacharopoulos, G. 1994. Returns to investment in education: a global update. *World development* (Nueva York), vol. 22, n° 9, págs. 1325-43.
- . 1995. *Building human capital for better lives* [Construir capital humano para una vida mejor]. Washington, DC, Banco Mundial.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. 1995. *Informe mundial sobre la educación, 1995*. París, UNESCO.
- . 1998. *Development of education in Africa: a statistical review* [El desarrollo de la educación en África: estudio estadístico]. París, UNESCO, División de Estadística.
- Psacharopoulos, G.; Steier, F. 1987. *Foreign debt and domestic spending: an international comparison* [Deuda externa y gastos nacionales: comparación internacional]. Washington, DC, Banco Mundial. (Education and Training Series, Discussion Paper 91.)
- Reimers, F.; Tiburcio, L. 1993. *Education, adjustment and reconstruction: options for change* [Educación, ajuste y reconstrucción: opciones para el cambio]. París, UNESCO.
- Tanzania Development Research Group (TADREG). 1993. Parent's attitudes towards education in rural Tanzania [Las actitudes de los padres hacia la educación en la Tanzania rural]. Dar es Salaam, TADREG. (Informe de investigación, n° 5.)
- Tilak, J. 1990. External debt and public investment in education in sub-Saharan Africa [Deuda externa e inversión pública en la educación en África Subsahariana]. *Journal of education finance* (Gainesville, Florida), vol. 15, págs. 470-486.

---

# EDUCACION Y POBREZA

---

## EN ASIA MERIDIONAL<sup>1</sup>

---

*Jandhyala B. G. Tilak*

---

La educación paga buenos dividendos a la pobreza. La buena educación paga altos intereses en las contribuciones al crecimiento económico [...]. La mejor inversión que puede hacer la India es educar a los pobres, a las mujeres y a todos los que están en inferioridad de condiciones. La India se encuentra ante muchos retos educativos, y especialmente el de reducir o eliminar las diferencias entre ricos y pobres, muchachos y muchachas, grupos privilegiados y castas inferiores (Banco Mundial, 1998, págs. 25-26).

### Introducción

Aunque en la literatura especializada la pobreza se define convencionalmente en términos de insuficiencia de ingresos y se han elaborado pocos indicadores más ampliamente relacionados con este fenómeno, muchos especialistas han señalado los límites de esta definición para medir el complejo fenómeno de la pobreza. La Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (1995) prefirió una definición más amplia de pobreza y consecuentemente una estrategia más ampliamente integrada para su erra-

---

*Versión original: inglés*

*Jandhyala B. G. Tilak (India)*

Titular de un doctorado. Decano y jefe de la unidad de financiación de la educación en el Instituto Nacional de Planeamiento y Administración de la Educación. Ha impartido clases en la Universidad de Virginia, en el Instituto Indio de Educación y en la Universidad de Delhi. También ha trabajado para el Banco Mundial. Autor de varios estudios realizados por encargo de la UNESCO, el Banco Mundial, el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional y el Banco de Desarrollo Asiático. Entre sus últimas publicaciones figuran: *Education for development in Asia* (1994) [La educación para el desarrollo en Asia] y la *Enciclopedia of American educational research* (1992) [Enciclopedia de la investigación educativa americana]. Editor del *Journal of educational planning and administration* y miembro del consejo editorial de *Higher education policy*. Correo electrónico: j\_tilak@hotmail.com; jtilak@vsnl.com

dicación (Drèze y Sen, 1989). Como señalaba el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “la pobreza humana es algo más que la escasez de ingresos: es una falta de opciones y de oportunidades para vivir una vida tolerable” (1997, pág. 2). La educación es una oportunidad importante y la privación de ella ya representa una forma de pobreza – pobreza educativa. En este sentido, la carencia de educación o pobreza educativa se convierte en parte integrante de la pobreza humana, en una relación de círculo vicioso. La pobreza económica no permite hacer las inversiones adecuadas en educación, y la baja o nula inversión en educación intensifica la pobreza.

Se suele admitir que la inversión en capital humano es una de las principales claves para romper este círculo. La educación se relaciona con la pobreza<sup>2</sup> en el micro-nivel y en el macronivel. En el micronivel, las familias o individuos analfabetos son menos productivos, tienen trabajos peor pagados y mantienen niveles de vida muy bajos, la mayoría de las veces por debajo del umbral de la pobreza. En el macronivel, los países con masas analfabetas o con un bajo nivel de estudios no pueden progresar adecuadamente ni incrementar sustancialmente su rendimiento, y por lo tanto se mantienen en bajos niveles de vida. Los trabajos de investigación sobre este tema (por ejemplo, Banco Mundial, 1980; Fields, 1980*a*, 1980*b*; Tilak, 1986, 1989*b*, 1994) demuestran claramente que entre la educación y la pobreza existe una relación inversamente proporcional: cuanto más alto es el nivel de educación de una población, más baja será la proporción de pobres en la población total, pues con la educación se adquieren conocimientos y capacidades que permiten ganar mejores salarios. Además de los efectos directos, la educación tiene otras repercusiones a la hora de atender las necesidades básicas, como mejores actitudes ante la salud, mejor empleo del agua y mejor higiene, sin olvidar su influencia en el comportamiento de la mujer con respecto a la natalidad y a la salud y bienestar familiares (Jeffery y Basu, 1996). Estos efectos aumentan a su vez la productividad de las personas y les permiten ganar mejores sueldos<sup>3</sup>. La relación entre la pobreza y la educación se hace cada vez más estrecha, pues la educación y otras necesidades básicas se refuerzan mutuamente (Noor, 1980; Tilak, 1989*a*; UNESCO-PROAP, 1997). Las familias y los países pobres se caracterizan también por tener altos índices de mortalidad, malas condiciones sanitarias, etc. La importancia de la educación para reducir las desigualdades de la renta es también significativa. Gracias a la educación, y particularmente la educación femenina, una sociedad puede salir de la pobreza y avanzar hacia la prosperidad. La educación favorece la democracia, contribuye a promover el desarrollo humano sostenible y a hacer rápidos progresos sociales, entre otros, la abolición o la contención del poder discrecional de una minoría (Cohen, 1998).

Las investigaciones en el micronivel confirman todavía más la importancia de la educación para reducir la pobreza. En los países en desarrollo, la mayor incidencia de la pobreza se da en las familias analfabetas y desciende claramente a medida que aumentan los niveles de educación (Tilak, 1994). Por ejemplo, casi todos los pobres de Pakistán son analfabetos; en Tailandia, casi un 99% de los pobres no han recibido educación o menos de la mitad de la secundaria (Fields, 1980*b*, págs. 158-160). En la India, educación y formación son inversamente proporcionales a las ren-

tas familiares (Harris, Kannan y Rodgers, 1990, pág. 102). En resumen, la pobreza predomina entre los analfabetos y es casi inexistente entre las familias que han recibido educación. Como señalaba Galbraith (1994), "no hay población educada que sea pobre, ni población analfabeta que no lo sea". La educación y la incidencia de la pobreza son inversamente proporcionales, con una gran diferencia entre los analfabetos y los graduados en primaria o secundaria.

En este artículo se ofrece un breve análisis de las interacciones entre la educación y la pobreza en Asia Meridional. En la sección siguiente se describe brevemente el perfil educación-pobreza de los países de Asia Meridional. A continuación, trataré de aclarar algunos aspectos de las carencias educativas de la India, y presentaré un breve resumen con algunas observaciones finales. Aunque en gran medida el artículo se refiere a la India, sus resultados e implicaciones son aplicables a otros países de Asia Meridional, sobre todo a Pakistán, Bangladesh, Nepal y Sri Lanka, dados los rasgos culturales, socio-políticos y económicos comunes.

## **Educación y pobreza en Asia Meridional**

Asia Meridional es la región más pobre del mundo, con más de 500 millones de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza (1 dólar diario en precios de 1985) y con el mayor porcentaje de pobres del mundo (40%). Asia Meridional tiene también cerca de 400 millones de adultos analfabetos, el 46% del total mundial. Casi el 40% de la población es pobre y algo más de la mitad de la población adulta es analfabeta<sup>1</sup>.

Varios países han adoptado diversas estrategias de desarrollo para disminuir la pobreza y las desigualdades, con resultados desiguales. Por ejemplo, Sri Lanka probó primero políticas orientadas a la exportación en los decenios de 1940 y 1950, lo que se tradujo en crisis económicas. La disminución actual de la pobreza y de las desigualdades y el aumento de la calidad de vida en ese país se deben en gran medida a las políticas orientadas al estado de bienestar. En la práctica, Sri Lanka está considerada como perteneciente a una categoría única de "estado de bienestar" (Perris, 1978, pág. 22) con amplios subsidios públicos y grandes inversiones en educación y sanidad. Incluso en las peores circunstancias económicas, se ha mantenido intacto el carácter prioritario de estos dos sectores para la inversión (Gunatilleke y Kurukulasuriya, 1984). Esta política ha dado resultados, pues el país ha dado un cambio radical en sus indicadores físicos de calidad de vida, en la pobreza y la distribución de la renta, convirtiéndolo en un caso único no sólo en Asia Meridional, sino también con respecto a muchos países desarrollados del mundo (Tilak, 1996a).

La adopción de la India de medidas de nacionalización, programas de empleo rural y reformas agrarias dieron lugar a una distribución de la tierra relativamente igualitaria. Pero se invirtió menos en el capital humano de los pobres y había un fuerte prejuicio contra el trabajo industrial. El resultado es que no ha habido una disminución apreciable de la pobreza ni de las desigualdades durante los últimos cuatro decenios (ver Krishnaswamy, 1990; Sundrum, 1987).



La pobreza se puede explicar por diversos factores. Los trabajos de investigación sobre la desigualdad han llegado a la conclusión de que la educación es el primer o segundo factor más importante (Fields, 1980b, págs. 116-117), haciendo más hincapié por lo tanto en la necesidad de extender la educación de manera que pase a formar parte de las futuras políticas contra la pobreza. En la actualidad, la educación es un elemento importante de un amplio espectro de programas contra la pobreza en la India, Pakistán, Bangladesh y Nepal, aunque no sea la principal prioridad en los planes políticos, sociales o económicos de los gobiernos. El mayor interés está en la enseñanza primaria, incluidas la educación no formal y la educación de adultos de la región.

En el Cuadro 1 se presenta un perfil de la pobreza de los países de Asia Meridional<sup>5</sup>. Se puede ver una íntima correspondencia entre la pobreza de ingresos y la pobreza educativa. De toda la región, Sri Lanka tiene el índice más elevado de alfabetización y el más bajo de pobreza; la educación primaria es universal y el índice de matrícula en secundaria alcanza el 74%. En el otro extremo, Bangladesh tiene la mayor incidencia de pobreza y casi dos tercios de la población adulta son analfabetos. Muy pocos niños abandonan la escuela o repiten curso en Sri Lanka en comparación con otros países. En cambio, en Bangladesh, más de la mitad de los niños de primaria abandonan la escuela y casi una cuarta parte del grupo de edad están fuera del sistema escolar. Asia Meridional tiene también la proporción más alta de alumnos por maestro, lo que refleja la baja calidad de la enseñanza.

CUADRO 1. Perfil de pobreza en Asia Meridional, 1995

	Pobreza de renta (%)	Pobreza educativa				Índice de matrícula en (%)	Inversión pública en % del PNB		
		Adultos analfabetos	Niños no escolarizados	Abandonos de la escuela	Repeticiones de curso	Primaria (netos)	Secundaria (netos)	Terciaria	
Bangladesh	46	62	26,7	55	7	84	19	4,0	2,3
Nepal	45	72	32,3	48	27	63	36	5,6	2,9
India	35	48	32,1	37	4	87	49	6,0	3,8
Pakistán	29	62	47,8	52	7	31	21	2,6	2,7
Sri Lanka	22	10	..	8	19	100	74	5,0	3,2
Bhután		58	59,1	27	18	53	5		
Maldivas		7	..	7	5	100	49		8,1
Asia Meridional*	35	51	33,3	41	3,5	79	43	5,4	3,5

Notas: Pobreza de renta: % de población por debajo del umbral de la pobreza; adultos analfabetos: índice de analfabetismo entre adultos; niños no escolarizados: % de niños fuera de la escuela primaria; los índices de abandonos y repeticiones se refieren a la enseñanza primaria.

\* = media ponderada.

Fuente: Haq y Haq, 1998.

Aparte de esto, no se puede sacar ningún patrón sistemático de una serie de datos tan pequeña. Aunque no puede ser muy significativa desde el punto de vista estadístico para analizar la relación entre la alfabetización y la pobreza, puesto que sólo tenemos datos sobre la pobreza en cinco países de la región, no obstante, vemos una fuerte correlación entre la pobreza y la educación. Los coeficientes de correlación son, como cabía esperar, negativos y también razonablemente altos, excepto en el caso de la educación primaria. El coeficiente de correlación de la pobreza con el analfabetismo de adultos es de  $-0,79$ ; con el índice neto de matrícula en primaria es de  $-0,07$ ; con el índice bruto de matrícula en secundaria es de  $-0,64$ ; y con la inversión pública en educación en porcentaje de renta nacional es de  $-0,41$ . Como indican estos coeficientes, el analfabetismo entre adultos y la enseñanza secundaria influyen mucho en la pobreza. La enseñanza primaria tiene una repercusión casi insignificante<sup>6</sup>.

El análisis de los datos por niveles familiares viene a confirmar la fuerte relación entre la pobreza y el nivel educativo alcanzado en los países de Asia Meridional. Filmer y Pritchett (1998, pág. 38) han puesto de manifiesto que en todos los países de Asia Meridional de los que se tienen datos (India, Pakistán, Bangladesh y Nepal), hay un patrón fijo: los índices de nivel educativo alcanzado (en cada curso o nivel de educación) se mantienen firmes en el punto más bajo para el 40% más pobre de la población y en el punto más alto para el 20% más rico de la población. En consecuencia, se demuestra que cuando no se alcanza el objetivo de la generalización de la educación básica, los que están más lejos de conseguirlo son los pobres. La mayor diferencia de riqueza en los índices de fin de estudios es la de Pakistán, seguido por la India, Bangladesh y Nepal. Los índices de matrícula son bajos, los de abandono de estudios, altos, y los índices de fin de estudios más bajos son los de los grupos de rentas bajas, frente a los grupos de rentas medias y altas. En este sentido, los efectos de la pobreza en la educación en los países de Asia parecen ser muy fuertes y sistemáticos.

## Educación y pobreza en la India

Un análisis más profundo de la relación entre la pobreza y la educación en una muestra mayor de países o dentro de un solo país puede ofrecer una visión más rica del problema que el simple análisis del apartado anterior. Este último método es el que se emplea en el resto del artículo, concentrado a la India.

No abundan los trabajos de investigación acerca de la relación entre educación y pobreza en la India, pero algunos estudiosos se han especializado en el análisis de los niveles educativos alcanzados por amplios grupos de renta. Entre éstos están Visaria, Gumber y Visaria (1993), Majumdar y Vaidyanathan (1994), Majumdar (1996) y Tilak (1996c). Muchos de ellos emplean los datos de la Organización Nacional de Muestras de Estudios (NSSO)<sup>7</sup>. Recientemente ha aparecido otra serie de datos debido a la Encuesta Nacional de Familia y Salud, que constituye la base para el análisis de Filmer y Pritchett (1999). Todos estos estudios se referían a los índices de matrícula y de abandono de estudios. Los traba-

jos de investigación ponen de manifiesto la existencia de un patrón muy claro de bajos niveles educativos entre los sectores pobres de la población y de altos niveles de estudios entre los ricos.

El presente artículo viene a sumarse a la escasa literatura existente. Las pruebas sobre la India están sacadas en gran parte de uno de los últimos estudios sobre la familia llevado a cabo en 1995-1996 a escala nacional (India, NSSO, 1998). Analizaremos aquí los niveles educativos de la población adulta además de los índices de matrícula y abandonos según el nivel económico de la familia. También se analizan brevemente la distribución de los subsidios públicos y el patrón de consumo familiar según el nivel económico de la familia.

El estudio de la NSSO de 1995-1996 abarcaba 73.000 familias en 12.650 aldeas y barrios urbanos. Este estudio pasa por ser la base de datos india más fiable. De hecho, es la única base de datos que se emplea para estimar la pobreza y las desigualdades de renta en la India. En este estudio se dan algunas características familiares por grupos de consumo<sup>8</sup> familiar clasificados en cinco quintiles. El quintil inferior se puede considerar como el grupo más pobre; el último, junto con el segundo, se pueden llamar pobres; los quintiles tercero y cuarto se pueden considerar grupos de renta media y el superior corresponde a los ricos.

Antes de examinar los datos del estudio, podemos considerar brevemente en un macronivel las relaciones entre pobreza y educación en la India. Según las estimaciones de la Comisión de Planificación, en 1993-1994 el 36% de la población era pobre. En los 22 Estados de los que tenemos datos, parece existir una fuerte correlación entre pobreza y educación<sup>9</sup>. Hay 11 Estados avanzados desde el punto de vista educativo que son también los Estados en los que el índice de pobreza es inferior a la media nacional. En cambio, hay 7 Estados en los que el índice de pobreza es alto y el de educación es bajo. Sólo 5 Estados son excepciones a este fenómeno (Tilak, 1999a). Todo ello indica una íntima relación entre pobreza y educación en los Estados indios. El coeficiente de correlación ( $-0,4975$ ), aunque no es muy alto, es negativo en valor y estadísticamente significativo. Aunque las correlaciones no implican necesariamente relación de causa-efecto, en general se admite que "la educación es un factor decisivo" para la erradicación de la pobreza es (Haq y Haq, 1998, pág. 29).

Los datos a escala familiar ofrecen pruebas más sistemáticas de la relación existente entre la educación y el nivel económico. Las pruebas proporcionadas por la NSSO ponen claramente de manifiesto que los niveles educativos de la población están íntimamente relacionados con su nivel de renta. Como muestra el Cuadro 2, el promedio de años de escolaridad<sup>10</sup> aumenta sistemáticamente con el nivel de renta familiar<sup>11</sup>. El promedio de años de escolaridad pasa de 2,3 en el grupo más pobre a 6,4 en el grupo más rico. Esta relación positiva sistemática entre el promedio de años de escolaridad y el nivel económico familiar existe también para todos los demás subgrupos de población, rural masculina, rural femenina, urbana masculina y urbana femenina. Sin embargo, la diferencia entre hombres y mujeres es muy alta. La población femenina rural más pobre tiene un promedio de escolaridad de 0,9 años, mientras que el promedio para el quintil superior de población urbana masculina alcanza 10,8, es decir, es 12 veces más alta.

CUADRO 2. Promedio de años de escolaridad de la población (15+), 1995-1996 (%)

Quintiles de gasto familiar	Población rural				Población urbana		
	Total	Masculina	Femenina	Total	Masculina	Femenina	Total
0-20	2,30	2,75	0,86	1,79	4,78	2,75	3,77
20-40	3,19	3,49	1,31	2,40	6,47	4,19	5,37
40-60	3,81	4,04	1,76	2,92	7,51	5,14	6,39
60-80	4,77	4,82	2,41	3,65	8,91	6,92	7,96
80-100	6,42	6,31	3,84	5,14	10,84	9,47	10,21
Total	4,26	4,43	2,13	3,29	7,98	5,85	6,97

*Fuente:* Basado en NSSO, India, 1998.

Que la educación disminuye la pobreza, es algo ya reconocido en la India. Consecuentemente, la educación, y en concreto la educación elemental (la enseñanza primaria y tres cursos más, en total ocho años de escolaridad) se considera como el mínimo necesario. Aunque la educación forma parte de los planes quinquenales, estos planes no han dado lugar a ninguna prioridad educativa concreta por parte del Gobierno.

## Carencia educativa

Sin embargo, pese a la masiva expansión del sistema educativo y la correspondiente explosión cuantitativa de la matrícula durante el último medio siglo, (ver Tilak, 1996b), todavía hay una gran cantidad de pobres que permanecen al margen del sistema escolar formal. Como se ve en el Cuadro 3, sólo el 66% de los niños del grupo de edad afectado asiste a la escuela primaria; el 42% asiste a la primaria media o superior; sólo una cuarta parte de los niños asiste a la escuela secundaria y sólo el 15% se matricula en la enseñanza secundaria superior. Los índices de matrícula por grupos de quintiles muestran claramente que en todos los casos los éstos aumentan a medida que se asciende a los grupos económicos superiores. Al pasar del último quintil al siguiente, la probabilidad de matrícula aumenta en un 8%, pasando del 37% al 45%; el aumento es mayor, del 5%, al pasar del segundo al tercer quintil (la mitad inferior del grupo de rentas medias). En total, sólo el 37% de los niños del quintil inferior está escolarizado, mientras que en el quintil más rico lo está el 60%; en las zonas urbanas este índice aumenta hasta el 75% (India, NSSO, 1998). En cada grupo económico, el índice de matrícula en las zonas rurales es menor que en la población urbana, y en cada grupo económico y también en las zonas rurales y en las urbanas, el índice de matrícula femenina es menor que el de matrícula masculina<sup>12</sup>. En todos los casos, el índice de matrícula de los pobres es menor que el de los grupos de renta media y alta. En resumen, los índices de matrícula o participación van aumentando en función de los niveles familiares de renta (o de consumo) (ver Figura 1).

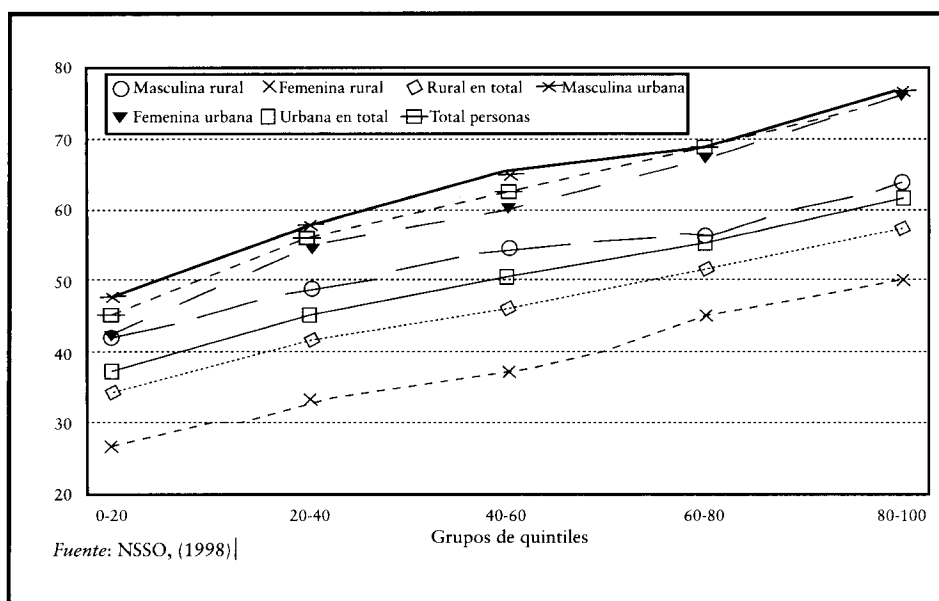
CUADRO 3. Índice neto de escolarización en la India, 1995-1996 (%)

		Primaria	Media	Secundaria	Secundaria superior
<i>Rural</i>	Masculina	68	4426	13	
	Femenina	56	32	17	8
	Total	63	39	22	11
<i>Urbana</i>	Masculina	80	60	41	25
	Femenina	77	57	40	28
	Total	78	58	40	26
<i>Total</i>		66	43	26	15

Fuente: NSSO, 1998

Los pobres están en desventaja, tanto si viven en zonas rurales como urbanas, y tanto si son muchachos como muchachas. El grado de desventaja de los pobres en cuanto a matrícula (medido como el índice de matrícula de los quintiles más ricos, menos el índice de matrícula de los quintiles más pobres) es del 23,5%. No es de extrañar que esta desventaja sea más acusada en las zonas urbanas (31%) que en las rurales (23,2%), siendo la situación de desventaja más acusada la de la población femenina en zonas urbanas (34%).

FIGURA 1. Porcentaje de niños (grupo de edad de 5 a 24) que están escolarizados en la India, por quintiles de consumo familiar, 1995-1996



Los índices de no escolarización señalan más explícitamente el grado de desventaja de los pobres en la educación. En el curso 1995-1996, los niños sin escolarizar del grupo de edad comprendido entre los 5 y los 24 años del quintil más bajo alcanzaban el 63%. De hecho, casi la mitad de los niños del grupo de renta más baja no habían estado matriculados nunca en una escuela formal, y la mayoría de ellos vivía en zonas rurales. Los índices de no escolarización descienden sistemáticamente a medida que aumenta el nivel económico familiar. Es decir, mientras que del quintil más bajo no había estado matriculado nunca el 45% de los niños, del quintil más alto sólo estaba en estas mismas circunstancias el 11,3%. La población infantil rural femenina forma el grupo en mayor inferioridad de condiciones. Aunque tanto los pobres como los ricos han tenido carencias educativas, los pobres son víctimas de una carencia más fuerte. Se puede entender la existencia de carencias de algunos pobres en Estados ricos, pero no las de las familias ricas en Estados pobres.

Desgraciadamente, las carencias educativas no se acaban con la matrícula en una escuela, pues los pobres tienen más probabilidades de abandonar el sistema, cayendo frecuentemente en la ignorancia y el analfabetismo. Según las últimas estadísticas, de cada 100 niños matriculados en el primer curso, unos 40 abandonan antes de acabar la enseñanza primaria antes de acabar, 54, antes de acabar la secundaria elemental (curso VIII), y 70, antes de acabar la secundaria superior (curso X) (India, MHRD, 1998). Por lo tanto, los índices de abandono están íntimamente ligados al nivel económico de la población (ver Cuadro 4). Los índices de abandono más altos corresponden a las familias más pobres, y los más bajos, a las familias más ricas. Como observa Naik (1975, pág. 39), “una gran proporción de niños procedentes de los segmentos más pobres de la sociedad entran en el sistema, sin duda, pero también lo abandonan”. Los índices de abandono descienden sistemáticamente a medida que se asciende en la escala social.

CUADRO 4. Índices de abandono de estudios en la educación formal en la India, 1995-96, por quintiles de consumo familiar (%), acumulativos por niveles de educación.

Quintiles	Primaria	Secundaria (elem.)	Secundaria (sup.)
0-20	44,0	70,2	89,3
20-40	36,2	62,1	89,0
40-60	30,3	57,4	85,6
60-80	26,1	52,5	84,1
80-100	17,4	42,8	79,0
Total	30,4	56,6	85,3

Fuente: NSSO (1998).

## Razones para no matricularse o para abandonar la escuela

¿Por qué no van los niños a la escuela o por qué la abandonan después de matricularse? Se suele admitir que la pobreza de los países en desarrollo de Asia Meridional impide a las familias enviar a sus hijos a la escuela. Ya se ha señalado

que tanto los índices de no matrícula como los de abandono de estudios son más altos en los segmentos más pobres de población que entre los de rentas medias y entre los ricos.

Sería de gran utilidad analizar las respuestas de los padres a la pregunta de por qué no van sus hijos a la escuela o por qué la abandonan. ¿Hay un patrón de respuestas para los pobres y otro para los ricos? La NSSO ha señalado una docena de factores, aunque algunos no se pueden describir como mutuamente independientes. Los factores se pueden agrupar en tres categorías: falta de interés, factores directamente relacionados con la escuela y factores directamente relacionados con la economía. El motivo más importante aducido para no matricular a los niños es la falta de interés por parte de los niños y, lo que es más importante, por parte de los padres. Casi el 50% de los niños no ha estado matriculado nunca, principalmente porque ellos o sus padres no tienen interés por los estudios. Esto es más o menos cierto para todos los grupos de rentas y también para muchachos o muchachas, si bien existen variaciones marginales. Sería de gran utilidad investigar algunos aspectos relacionados con la falta de interés por la educación, tanto por parte de los niños como por parte de sus padres. Un motivo posible es la falta de conocimiento de los beneficios que pueden derivarse de la educación, falta de buenas instalaciones escolares, falta de tradición de ir a la escuela, dificultades económicas y otras razones<sup>13</sup>. Pero esta información no está en el estudio. Partiendo de esta limitación y dejando de lado por el momento la falta de interés, cabe suponer que las limitaciones económicas son el motivo más importante para no escolarizar a los niños. Esto, sorprendentemente, parece ser cierto no sólo para los pobres, sino también para los ricos, aunque hay algunas diferencias, pues las limitaciones económicas y otros factores de la misma índole son más importantes para los primeros que para los segundos. Del quintil inferior, el 18% dice que la no escolarización se debe a motivos económicos, mientras que la proporción correspondiente para el quintil más rico es aproximadamente el 9%.

En segundo lugar, se suele afirmar que los hijos de los pobres no están escolarizados porque el lucro cesante es mayor en su caso. Pero el trabajo remunerado o la participación en otras actividades económicas<sup>14</sup> no es algo que se cite como motivo importante para no escolarizar a los niños o para abandonar los estudios. Sin embargo, sí se cita como argumento más importante que el trabajo remunerado la participación en otras actividades económicas y en el trabajo doméstico – aunque los tres factores juntos sólo alcanzan el 7-8%. Es más, en las respuestas no se aprecian diferencias entre los pobres, los grupos de rentas medias y los ricos en cuanto a la participación de los niños en un trabajo remunerado o en otras actividades económicas (excepto en el cuidado de los hermanos pequeños). No parece haber pruebas concluyentes en cuanto a la repercusión de los costes de lucro cesante en la escolarización de los niños. En conjunto, factores económicos, dificultades y lucro cesante, constituyen un motivo importante para no la escolarización de los pobres. Más de la cuarta parte de sus respuestas aluden a ellos.

En tercer lugar, los motivos directamente relacionados con la escuela – instalaciones escolares o interpretación del valor de la escuela – ya no aparecen como

razón importante para la no matrícula. En total, hay una diferencia de un 2% entre las respuestas de los quintiles más pobres y los más ricos en torno a la importancia de los motivos relacionados con la escuela, con una ligera propensión de los ricos a pensar que la escuela no es útil y que no existen las debidas instalaciones escolares.

En el caso de la población femenina rural que no se matricula nunca, las diferencias en la importancia relativa de los diferentes factores son muy variables entre los ricos y los pobres. Una gran parte de las muchachas pertenecientes a los grupos de rentas pobres y medias no siente interés por los estudios. Por otro lado, los padres de familias ricas están menos interesados en la escolarización de sus hijas que los padres pobres. En cuanto a la participación en actividades económicas que no sean trabajo remunerado, las hijas de los pobres y las de los ricos están en las mismas condiciones. Tienen que colaborar en el trabajo doméstico con más frecuencia que los hijos varones. Por supuesto, las limitaciones económicas son más importantes para las familias más pobres que para las del quintil más rico.

¿Por qué abandonan los niños la escuela? Los factores identificados para el fenómeno del abandono son los mismos que para la no escolarización, aunque varíe el peso relativo de cada uno de ellos. Para los pobres, el más importante es la falta de interés, mientras que para los ricos, éste es el segundo factor en importancia. La falta de interés por parte de los niños es más importante que por parte de los padres, aunque esta última influye más en la no escolarización. Los motivos económicos son la segunda causa más importante para que los pobres no continúen sus estudios. En el quintil más pobre, el 33% de los niños deja la escuela por motivos económicos, aunque también la proporción correspondiente a los ricos es alta, el 28%. Sorprendentemente, la incapacidad de seguir los estudios es un motivo más importante para los ricos que para los pobres.

El patrón de abandono de estudios es más o menos igual para las muchachas de las zonas rurales. Hay un punto en concreto que es evidente: en lo que respecta a las muchachas, muchos padres achacan el abandono de sus estudios a la falta de interés con más frecuencia que en el caso de sus hijos varones. Las muchachas también abandonan la escuela por tener que atender al trabajo doméstico en mayor proporción que los muchachos, mientras que éstos suelen abandonar la escuela más para realizar un trabajo remunerado o por otras actividades económicas. No hay mucha diferencia en las respuestas de los padres sobre la participación de sus hijos en un trabajo remunerado o en otras actividades económicas. En resumen, parece que tanto en la literatura especializada como en las percepciones populares (por ejemplo, Weiner, 1991), se ha exagerado la importancia del lucro cesante (o simplemente, del trabajo del niño) como motivo para la no escolarización de los hijos de los pobres.

Tener una tradición de mandar a los niños a la escuela es un factor importante en este contexto. En total, el 4% de la no matrícula se debe a este factor que en las muchachas asciende al 5%, y es interesante destacar que en este aspecto no hay mucha diferencia entre los ricos y los pobres. Sin embargo, una vez que los niños están escolarizados, no abandonan la escuela por este motivo.



Para atraer a los niños a la escuela, es necesario despertar en ellos el interés por la educación y más todavía en los padres. En segundo lugar, hay que hacer todos los esfuerzos posibles para atenuar las dificultades económicas de las familias. Además, para asegurar que los niños que ya están escolarizados no abandonen la escuela, es importante mejorar el ambiente didáctico. Como se ha dicho antes, todos estos factores están interrelacionados. Por ejemplo, se puede despertar el interés por la educación ofreciendo unas buenas instalaciones escolares, y hacer que sean los niños y los padres los que reclamen educación mejorando su situación económica y reduciendo los gastos familiares ocasionados por la escuela.

## **Iniciativas estatales y educación elemental gratuita**

Las últimas políticas e iniciativas del gobierno de la India han estado destinadas a disminuir los gastos familiares de la escolarización y a mejorar el ambiente didáctico. ¿Qué éxito han tenido? Veamos el primer factor<sup>15</sup>.

La India, como otros muchos países, para disminuir los costes directos de la escuela, decidió hace tiempo implantar la educación elemental gratuita, y especialmente, la enseñanza gratuita. Aunque oficialmente se repite que la enseñanza es gratuita, hay pruebas de que esto no es así (ver Cuadro 5). Se ha comprobado que sólo el 75% de los niños reciben enseñanza gratuita en primaria y elemental. Los demás niños pagan cuotas de enseñanza<sup>16</sup>, y probablemente paguen también cuotas por otros conceptos. Aunque una gran mayoría de niños reciben enseñanza gratuita en escuelas públicas, el 8% de los niños de las escuelas públicas primarias y el 13% de las elementales pagan cuotas. Las escuelas están gestionadas por organismos locales de administración, como *Zilla Parishads*, *Panchayats* y *Mandals*, reciben subvenciones estatales para atender todos sus gastos y se rigen en general por las normas gubernamentales de educación gratuita. Pero en torno al 15% de los niños de las escuelas elementales gestionadas por organismos locales tienen que pagar cuotas. Igualmente, las escuelas privadas, llamadas “escuelas privadas subvencionadas” reciben ayuda del Gobierno para atender sus gastos y en teoría su enseñanza es gratuita. Pero casi la mitad de los niños de las escuelas privadas subvencionadas tienen que pagar cuotas. Sin embargo, las escuelas privadas que no reciben ninguna ayuda estatal son libres de cobrar y la mayoría de los niños de estas escuelas pagan sus cuotas, que suelen ser bastante altas.

Los niños que no reciben educación primaria gratuita no son sólo los pertenecientes a familias con alto nivel de ingresos, sino que están distribuidos en todos los grupos de renta. Aunque el 40% de los niños de familias ricas no reciben educación gratuita, las proporciones correspondientes son 15 y 20% en los quintiles de renta inferior. En total, el 25% de los niños no recibe educación gratuita ni en la primaria ni en la elemental. Así, pese a la aceptación de las razones fundamentales y la necesidad de la gratuidad de la enseñanza elemental, este principio, universalmente aceptado y garantizado por la Constitución, no se está cumpliendo estrictamente en la India<sup>17</sup>.

Cuadro 5. Número de niños que reciben educación gratuita en la India (%)

	Primaria	Media	Secundaria*	Superior
<i>Por tipo de escuela</i>				
Pública	92,3	87,2	70,5	22,8
Local	86,7	83,6	73,2	24,9
Privada subvencionada	45,7	60,6	59,6	15,0
Privada no subvencionada	5,8	6,4	11,2	4,3
Otras	93,4	..	78,6	89,1
Total	76,5	74,4	62,7	19,7
<i>Por quintiles de gasto familiar</i>				
0-20	85,1	82,2	77,9	25,4
20-40	81,3	79,5	71,4	24,4
40-60	77,8	77,8	67,8	21,8
60-80	73,2	74,2	62,8	21,4
80-100	60,9	64,6	53,8	17,6
Total	76,5	74,4	62,7	19,7

Nota: "Gratuita" quiere decir sin pagar la enseñanza, el número de alumnos exentos de pagar cuotas de enseñanza está también incluido; "Otras" quiere decir "no registradas"

\* = incluye la secundaria superior

Fuente: India, NSSO, 1998.

Los alumnos también tienen que pagar por otros importantes capítulos relacionados con la escuela, como libros, cuadernos, uniformes, transporte y clases particulares. La inversión pública en este terreno es muy baja, así que son muchos los que tienen que hacer estos desembolsos. Las familias gastan una media de 500 rupias por alumno en la enseñanza primaria y 915 en la enseñanza postprimaria. El gasto familiar en educación aumenta en los niveles económicos familiares más altos. Las familias más pobres gastan 197 rupias por hijo en la enseñanza primaria y las más ricas 1150, es decir, seis veces más. En cierto sentido, la enseñanza primaria tiende a convertirse en un "producto de lujo", y los ricos gastan más que los pobres en adquirirlo.

Para reducir los gastos escolares de las familias, el Gobierno ofrece becas a los niños pobres, y libros y cuadernos gratuitos a todos los niños. Últimamente se ha creado un programa de almuerzos escolares gracias al cual todos los niños de la escuela primaria tienen una comida gratuita en la escuela. Todos los programas (excepto las becas) tienen cobertura universal, pero las becas son sólo para los sectores más débiles de la población social o económicamente. Pero los programas universales también están restringidos. Sólo el 35% de los niños de primaria reciben libros gratuitos o una ayuda para éstos, el 5% los cuadernos, y el 27% recibe la comida (India, NSSO, 1998). En otros niveles de educación, las proporciones correspondientes son mucho más bajas. Las escuelas públicas, comparadas con las privadas, tienen mayor acceso a estas ayudas, pero éstas están muy restringidas a una pequeña parte de alumnos que requieren enormes desembolsos familiares, incluso por familias pobres.

## **Resumen y conclusiones**

La educación puede ser una experiencia enriquecedora para todos, y lo que los pobres necesitan es enriquecimiento. La educación enriquece a los pobres porque ataca la ignorancia, crea capacidades y cambia actitudes y valores caducos (UNESCO-PROAP, 1997). La educación, al crear capacidades, aumenta la productividad de las personas en el mercado de trabajo, haciendo así que aumenten sus ingresos. En el contexto de un desarrollo humano más amplio (Sen, 1998), aumenta la calidad de vida, mucho más para los pobres que para los ricos. La educación, aun conociendo su importancia para mejorar la condición de los pobres, ha sido bastante descuidada en Asia Meridional en los últimos decenios. Esto puede estar motivado por la idea conservadora de las clases superiores de que la educación no es importante para los pobres y/o por la creencia de que mejorar la condición de los pobres mediante la educación podría ir en contra de los intereses de los ricos y poderosos (ver Drèze y Sen, 1995, pág. 111).

En este artículo se presenta un breve análisis de la relación existente entre educación y pobreza en Asia Meridional. Los datos generales de los países de la región, las pruebas de los Estados indios, y la información de micronivel sobre las familias indias por grupos de consumo, todo viene a confirmar la correlación significativa, fuerte e inversamente proporcional entre los niveles de educación y los niveles de pobreza. Aunque muchos de los resultados que se presentan aquí no son nuevos, las pruebas empíricas dan una nueva visión de algunas de las percepciones comúnmente extendidas sobre el alcance y las causas de las carencias educativas de los pobres.

La participación en la educación aumenta firmemente en función del nivel económico de la familia. La conformidad de este patrón sistemático para todos los grupos de población – rural y urbana, masculina y femenina – es realmente asombrosa. En conjunto, los resultados indican que un niño perteneciente al quintil más rico tiene 25% más probabilidades de estar escolarizado que un niño perteneciente al quintil más pobre. Y aún hay más: una vez escolarizado, el primero tiene 27% de probabilidades más de terminar la enseñanza elemental que el segundo. Así pues, la pobreza parece ser un factor determinante en la escolarización. Los motivos económicos son significativos para la matrícula, y todavía lo son más para mantener al niño escolarizado.

Una de las creencias más extendidas con respecto a la situación educativa de los pobres en los países en desarrollo es la falta de conciencia del valor de la educación y de motivación por parte de los padres y otros miembros de la familia, y por lo tanto, su falta de demanda de educación. Los últimos estudios (por ejemplo, PROBE, 1999; Bhatti, 1998) ponen de manifiesto que se ha producido un aumento espectacular en la concienciación del valor de la educación. Según PROBE (1999), más del 80% de los padres de los Estados pobres de la India creen que la educación es importante, tanto para los muchachos como para las muchachas. Pero la gente, especialmente los padres no están interesados en mandar a sus hijos a la escuela. ¿Qué motivo puede haber? Como se ha dicho antes, la “falta de interés” puede obedecer a

razones diversas, como la situación de pobreza, los costes de la escuela y la baja calidad de la enseñanza a su alcance – edificios ruinosos, falta de maestros, etc. Una escuela de calidad – con buena infraestructura, instalaciones y maestros – sería más atractiva para los niños. Considerando que también la “incapacidad para seguir los estudios y/o el fracaso” se ha revelado como un motivo importante para el abandono, incluso para los grupos de rentas altas, se impone prestar especial atención a la reforma de los programas en cantidad y calidad, a los métodos de enseñanza y otros aspectos didácticos (ver, por ejemplo, India, MHRD, 1993). Es importante señalar que la mejora del entorno escolar no sólo beneficia a los que ya están en la escuela, sino que contribuye a atraer a los que no están matriculados.

Aunque el trabajo del niño no es un factor significativo, los motivos económicos constituyen un obstáculo importante para que las familias matriculen y mantengan a los niños en la escuela. Esto exige la creación de programas públicos para superar las limitaciones económicas de los pobres. Las repercusiones de los motivos económicos se pueden atenuar por medio de una educación verdaderamente gratuita, becas, comidas, uniformes, etc., mejorando la situación económica de las familias al hacer que aumenten las oportunidades de empleo para adultos, la atención sanitaria, el sistema de distribución pública de semillas, etc. Como se ha demostrado que los factores económicos son importantes para todos los grupos, es imprescindible que la educación gratuita y los incentivos sean una realidad para todos los niños.

## Notas

1. Este artículo está sacado en parte de un trabajo sobre “Educación y pobreza en la India”, preparado como estudio de base sobre la pobreza en la India que se está realizando para el *Informe del desarrollo mundial 2000* del Banco Mundial.
2. Si no se especifica otra cosa, “la pobreza” se entiende como pobreza de renta.
3. Los efectos de la educación son mayores (ver Tilak, 1989b).
4. Estos datos son de Haq y Haq, 1998.
5. Sólo disponemos de datos sobre la pobreza de cinco de los siete países de la región. Bhután y las Maldivas, de los que no tenemos datos, son países muy pequeños; entre los dos suman 1,8 millones de habitantes.
6. Que la educación secundaria tiene mayor repercusión que la primaria ha quedado demostrado en estudios más amplios (ver Tilak, 1986).
7. Para tener una visión general de algunos de estos estudios, ver Bhatti (1998).
8. Los efectos de la educación son más acusados si se deja pasar un tiempo para que la educación influya en la pobreza (ver Tilak, 1989b).
9. En el caso de la educación, se han empleado un índice (Tilak, 1999a) que se basa en la alfabetización (1991) y en el promedio de años de escolaridad (1992-1993). Los datos sobre el índice de pobreza (1993-1994), es decir, la proporción de población que vive bajo el umbral de la pobreza, están disponibles en la Comisión de Planificación, India, 1999.
10. El promedio de años de escolaridad se ha estimado asignando diferentes valores a los diferentes niveles de educación (más valor a los niveles más altos de educación). El pro-

medio de años de escolaridad se considera como una estadística resumida del capital humano en una sociedad y se está empleando mucho (por ejemplo, PNUD, 1992). Se estima como una suma ponderada de población con diferentes niveles de educación. Algebraicamente,

$$SCH_i = (\sum_j POP_{ij} * YRS_{ij}) / 100$$

donde SCH es el promedio de años de escolaridad de la población del quintil *i-th*,  $POP_{ij}$  es la proporción de población con nivel de educación *j-th* en el quintil *i-th*, y  $YRS_{ij}$  es la duración (en años) del nivel de educación *j-th* en el quintil *i-th*. Para más detalles, ver Psacharopoulos y Arriagada (1986) y Tilak (1999a).

11. Los niveles de renta familiar se miden en términos de quintiles de consumo familiar, como se definen en la NSSO (India, NSSO, 1998).
12. La única excepción es el quintil más alto de las zonas urbanas, donde la mujer está en una situación ligeramente mejor.
13. Aunque muchos de estos factores aparecen mencionados independientemente en el cuestionario de la encuesta (India, NSSO, 1998), no significa que la falta de interés se pueda considerar como un factor independiente.
14. Aunque no se especifiquen, las "otras actividades económicas" se puede considerar que se refieren a trabajo no remunerado.
15. Para un estudio de la mejora de las instalaciones escolares, ver Tilak (1999b).
16. Las proporciones correspondientes de las cuotas pagadas por los niños son mayores en los niveles de secundaria y de educación superior.
17. Para más detalles basados en el estudio anterior de la NSSO (1986-1987), ver también Tilak (1996c).

## Referencias

- Banco Mundial. 1980. *Education sector paper* [Documento del sector de la educación]. Washington, DC, Banco Mundial.
- . 1998. *Reducing poverty in India: options for more effective public services* [Reducir la pobreza en la India: opciones para unos servicios públicos más eficaces]. Washington, DC, Banco Mundial.
- Bhatty, K. 1998. Educational deprivation in India: a survey of field investigations [La carencia de educación en la India: estudio de investigación sobre el terreno]. *Economic and political weekly* (Mumbai, India), vol. 33, n° 27,28 (4 y 11 de julio), págs. 1731-1740 y 1858-1869.
- Cohen, D. 1998. *The wealth of the world and the poverty of nations* [La riqueza del mundo y la pobreza de las naciones]. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Drèze, J.; Sen, A. K. 1989. *Hunger and public action* [El hambre y la acción pública]. Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- ; —. 1995. *India: economic development and social opportunity* [India: desarrollo económico y oportunidades sociales]. Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- Fields, G. S. 1980a. Education and income distribution in developing countries: a review of the literature [La educación y la distribución de la renta en los países en desarrollo: repaso a la literatura]. En: King, T., (comp.), *Education and income* [Educación y renta], págs. 231-315. Washington, DC, Banco Mundial. (Documento de trabajo n° 402)

- . 1980b. *Poverty, inequality and development* [Pobreza, desigualdad y desarrollo]. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Filmer, D.; Pritchett, L. 1998. The effect of household wealth on educational attainment: evidence from 35 countries [El efecto de la riqueza familiar en el nivel educativo: pruebas de 35 países]. *Population and development review* (Nueva York), vol. 25, n° 1 (marzo), págs. 85-120.
- ; —. 1999. Educational enrolment and attainment in India: household wealth, gender, village and state effects [Escolarización y logro en la India: repercusiones de la riqueza familiar, el género, la aldea y el Estado]. *Journal of educational planning and administration* (Nueva Delhi), vol. 13, n° 2 (abril), págs. 135-164.
- Galbraith, J. K. 1994. Beyond contentment [Más allá de la satisfacción]. *The telegraph* (Calcutta), 14 de junio (Tomado de *The guardian*).
- Gunatilleke, G.; Kurukulasuriya, G.I.O.M. 1984. The global economic crisis and the impact on children in Sri Lanka [La crisis económica mundial y su repercusión en los niños de Sri Lanka]. En: Jolly, R.; Cornia, G. A., (comps.), *The impact of world recession on children* [El impacto de la recesión mundial en los niños], págs. 139-158. Oxford, Reino Unido, Pergamon.
- Haq, M.; Haq, K. 1998. *Human development in South Africa* [Desarrollo humano en Suráfrica]. Karachi, Oxford University Press.
- Harris, J.; Kannan, K. P.; Rodgers, G. 1990. *Urban labour market structure and job access in India: a study of Coimbatore* [La estructura del mercado de trabajo urbano y el acceso al trabajo en la India: estudio de Coimbatore]. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- India. Ministerio de Desarrollo de Recursos Humanos (MHRD). 1993. *Learning without burden* [Aprender sin cargas]. Nueva Delhi, Ministerio de Desarrollo de Recursos Humanos, Gobierno de la India (Informe del Comité Nacional de Asesoramiento, Presidente: Yashpal.)
- . 1998. *Selected educational statistics 1997-1998* [Estadísticas de educación seleccionadas 1997-1998]. Nueva Delhi, Gobierno de la India.
- India. National Sample Survey Organisation (NSSO). 1998. *Attending an educational institution in India: its level, nature and cost* [Asistir a un centro educativo en la India: su nivel, naturaleza y coste]. Nueva Delhi, Gobierno de la India.
- India. Planning Commission. 1999. *Ninth Five-year Plan 1997-2002 (Draft)* [Noveno Plan Quinquenal 1997-2002 (Anteproyecto)]. Nueva Delhi, Gobierno de la India.
- Jeffery, R.; Basu, A. M., (comps). 1996. *Girls' schooling, women's autonomy and fertility change in South Asia* [Escolaridad femenina, autonomía de la mujer y evolución de la fertilidad en Asia Meridional]. Nueva Delhi, Sage.
- Krishnaswamy, K. S., (comp.). 1990. *Poverty and income distribution* [La pobreza y la distribución de la renta]. Bombay, Oxford.
- Majumdar, M. 1996. Exclusion in education: evidence from Indian states [La exclusión en la educación: pruebas de los Estados indios]. *Journal of educational planning and administration* (Nueva Delhi), vol. 10, n° 2 (abril), págs. 121-142.
- Majumdar, M.; Vaidyanathan, A. 1994. Access to education in India [El acceso a la educación en la India]. *Journal of educational planning and administration* (Nueva Delhi), vol. 8, n° 4 (octubre), págs. 353-403.
- Naik, J. P. 1975. *Equality, quality and quantity* [Igualdad, calidad y cantidad]. Bombay, Allied.

- Noor, A. 1980. *Education and basic needs* [La educación y las necesidades básicas]. Washington, DC, Banco Mundial. ( Documento de trabajo n° 450.)
- Perris, R. 1978. *Asian development styles* [Tipos de desarrollo en Asia]. Columbia, Missouri, South Asian Books.
- PROBE. 1999. *Public report on basic education in India* [Informe público sobre la educación básica en la India]. Nueva Delhi, Oxford.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1992. *Informe sobre el desarrollo humano 1992*. Nueva York, Oxford University Press.
- . 1997. *Informe sobre el desarrollo humano 1997*. Nueva York, Oxford University Press.
- Psacharopoulos, G.; Arriagada, A.-M. 1986. The educational composition of the labour force: an international comparison [La cualificación educativa de la mano de obra: comparación internacional]. *International labour review* (Ginebra), vol. 125, n° 5, septiembre-octubre, págs. 561-574.
- Sen. A. K. 1998. Human development and financial conservatism [Desarrollo humano y conservadurismo financiero]. *World development* (Oxford, Reino Unido), vol. 26, n° 4 (abril), págs. 733-742.
- Sundrum, R. M. 1987. *Growth and income distribution in India* [Crecimiento y distribución de la renta en la India]. Nueva Delhi, Sage.
- Tilak, J. B. G. 1986. Education in an unequal world [La educación en un mundo desigual]. En: Raza, M., (comp.), *Educational planning: a long term perspective*, págs. 27-50. Nueva Delhi, Concept Publishing Co.
- . 1989a. Education and basic needs [Educación y necesidades básicas]. En: Rao, M. K.; Sharma. P. P., (comps.), *Human resource development for rural development*, págs. 47-67. Bombay, Himalaya.
- . 1989b. *Education and its relation to economic growth, poverty and income distribution: past evidence and further analysis* [La educación y su relación con el crecimiento económico, la pobreza y la distribución de la renta: pruebas del pasado y análisis posterior]. Washington, DC, Banco Mundial, febrero. (Documento de debate, n° 46.)
- . 1994. *Education for development in Asia* [La educación para el desarrollo en Asia]. Nueva Delhi, Sage Publications.
- . 1996a. *Costs and financing of education in Sri Lanka* [Costes y financiación de la educación en Sri Lanka]. Manila, Banco Asiático de Desarrollo.
- . 1996b. Education in India: towards improving equity and efficiency [La educación en la India: hacia una mejora de la equidad y eficiencia]. En: Kelkar, V. L.; Bhanoji Rao, V. V., (comps.), *India: development policy imperatives* [India: imperativos de desarrollo], págs. 85-136. Nueva Delhi, Tata McGraw- Hill.
- . 1996c. How free is "free" primary education in India? [¿Hasta qué punto es gratis la educación primaria "gratuita" en la India?] *Economic and political weekly* (Mumbai, India), vol. 31, n° 5-6 (3 y 10 de febrero), págs. 275-282 y 355-366.
- . 1999a. Investment in human capital in India: an inter-state analysis of stock and flow of human capital [La inversión en capital humano en la India: análisis interestatal de existencias y flujo de capital humano]. *Journal of Indian School of Political Economy* (Pune, India), vol. 11, n° 1 (enero-marzo), págs. 39-75.
- . 1999b. Elementary education in rural India: promises and performance [La educación elemental en la India rural: promesas y cumplimiento]. En: Choudhury, R. C.; Durga Prasad, D., (comps.), *Basic Rural Infrastructure and services for improved Quality of Life*, págs. 449-478. Hyderabad, India, National Institute of Rural Development.

- UNESCO-PROAP. 1997. *Basic education for empowerment of the poor* [La educación básica para mejorar las condiciones de los pobres]. Bangkok, UNESCO.
- Visaria, P.; Gumber, A.; Visaria, L. 1993. Literacy and primary education in India 1980-1981 to 1991 [La alfabetización y la educación primaria en la India 1980-1981 a 1991]. *Journal of educational planning and administration* (Nueva Delhi), vol. 7, n° 1 (enero), págs. 13-62.
- Weiner, M. 1991. *The child and the State in India* [El niño y el Estado en la India]. Princeton, Princeton University Press.



---

# OPORTUNIDADES EDUCATIVAS

---

## PARA LAS FAMILIAS

---

## DE ESCASOS RECURSOS

---

## EN AMERICA LATINA

---

*Fernando Reimers<sup>1</sup>*

---

América Latina presenta los niveles de desigualdad de ingresos más elevados del mundo: 36% de las familias y dos de cada cinco personas viven por debajo del umbral de pobreza<sup>2</sup>. Entre los pueblos indígenas de la región, la pobreza es aún más aguda. Dadas las perspectivas de bajo crecimiento económico en los próximos años, es poco probable que estos niveles disminuyan de manera significativa (CEPAL, 1999). Si se proyectaran las tendencias de los índices de reducción de la pobreza de la región correspondientes a los últimos nueve años, llevaría más de veinte años reducir a la mitad la proporción de hogares extremadamente pobres, y más de treinta dividir por dos el número de hogares pobres. Dado que es probable que estos grupos conozcan formas más graves de exclusión social que quienes han logrado salir de la pobreza en los últimos años, podemos afirmar que estas estimaciones son optimistas. Todo esto indica que ha concluido la etapa “fácil” de la integración social y que será necesario emprender acciones deliberadas y positivas con objeto de mejorar la integración social.

El reto de fomentar la integración social proviene del alto grado de desigualdad social que existe en América Latina. El 5% de la franja superior de la población recibe un cuarto de la renta nacional, mientras que el 30% más pobre – aquellos que viven por debajo del umbral de pobreza – recibe sólo el 7,5% del total de esa renta. En comparación, las cifras correspondientes a los países desarrollados son:

---

*Versión original: inglés*

*Fernando Reimers (Venezuela)*

En la página 535 figura una reseña biográfica del autor.

13% de la renta para el 5% más rico y 13% para el 30% más pobre. En el caso de los países del Sudeste Asiático, las cifras son del 16% de la renta para el 5% más rico, contra 12% para el 30% más pobre. Para el resto de Asia: 18% contra 12,5%; y para África, 24% contra 10% respectivamente (BID, 1998, pág. 1).

La educación y la pobreza se relacionan de múltiples maneras. Hasta cierto punto, la pobreza de los hogares en los que crecen los niños, con sus bajos niveles de nutrición, salud y capital cultural, es la "causa" de sus escasas oportunidades educativas. A su vez, como los niños pobres no desarrollan capacidades y conocimientos suficientes que les permitan acceder a empleos de alta productividad y transferir el capital cultural directamente a sus propios hijos, sus bajos niveles educativos hacen que la pobreza se reproduzca de una generación a otra. Este artículo se centra en el primero de estos dos procesos: las maneras en que la pobreza limita las oportunidades educativas. Podría argumentarse<sup>3</sup> que igualar las oportunidades educativas es insuficiente para reducir la estratificación social, ya que los grupos más pudientes encontrarían otros mecanismos para transmitir ventajas a sus hijos si se reformara el sistema educativo de manera que no pudieran reproducir las desigualdades sociales. Sin embargo, dada la ausencia de igualdad de oportunidades educativas, este argumento no constituye una proposición comprobable.

Para avanzar en nuestra comprensión de las relaciones entre la estratificación educativa y la social, el primer paso consiste en establecer de qué manera influye la pobreza en la oportunidad educativa. El segundo, en identificar las opciones que resulten más eficaces en relación con los costos para ofrecer a los niños de familias de escasos ingresos mayores oportunidades educativas y en comprender la dinámica del cambio en las escuelas para transformarlas en instituciones equitativas. Y el tercero, en determinar si realmente la igualdad de oportunidades educativas redundará en una mayor igualdad social. En este artículo nos centraremos en la primera etapa de esta secuencia.

Existen diferencias muy significativas entre el perfil educativo de los pobres y el de los que no son pobres. Como promedio, los jefes de familia del decilo superior han completado 11,3 años de estudios, lo que equivale a un grado de la enseñanza superior. Esto quiere decir 7 años más que los jefes de familia del 30% más pobre de la población, que como promedio no han completado siquiera la educación primaria (BID, 1998, pág. 17). Las desigualdades educativas entre ricos y pobres son mayores en los países con mayores disparidades de ingresos (más de 8 años en Brasil, México, El Salvador y Panamá) y menores en los países de la región con menor disparidad en los ingresos (Uruguay, Venezuela y Perú), (*ibíd*). El hecho de que las tasas de rendimiento de la educación superior aumenten a medida que las economías latinoamericanas se integran en la economía mundial tendrá por consecuencia un aumento en la desigualdad de los ingresos. Para reducir estas desigualdades, es necesario reducir la brecha educativa que separa a los pobres de los que no lo son.

Las desigualdades observadas en el perfil educativo de los distintos grupos de ingresos definen esencialmente dos tipos de población diferentes en cada país: el 25% de los habitantes de zonas urbanas con mayores ingresos han seguido el doble de estudios que el 25% de los habitantes más pobres de las mismas ciudades. Estas

diferencias definen no sólo distintos niveles de competencia en lectoescritura y cálculo, sino también diferentes maneras de ver el mundo. Por ejemplo, en general en América Latina en la escuela primaria no se insiste demasiado sobre la enseñanza de las ciencias: la mayor parte de la formación científica se desarrolla a nivel secundario. Por lo tanto, la manera de entender los fenómenos físicos y sociales cambia significativamente en el momento en que los egresados de la escuela primaria pasan a la secundaria. La organización del currículo entre primaria y secundaria difiere también, ya que la mayor parte de la enseñanza primaria es responsabilidad de un solo docente, mientras que la secundaria es impartida por profesores especializados en cada materia. La experiencia de completar el nivel secundario permite desarrollar visiones más modernas de los procesos sociales y naturales y de las relaciones causa-efecto, además de la capacidad de negociar su autonomía en el seno de organizaciones burocráticas complejas. Estas dos subpoblaciones con perfiles educativos diferenciados – producto de sistemas educativos que reproducen una estructura social desigual – se encontrarán tal vez frente al enorme desafío que significa aprender a elaborar un lenguaje común y a construir juntos un futuro compartido.

Las mayores barreras educativas para los grupos más jóvenes se encuentran en la posibilidad de completar una educación secundaria que les abra las puertas de la educación superior. Los grupos de escasos ingresos tienen menos posibilidades de completar los estudios primarios y secundarios, dado que las disparidades entre ricos y pobres se acrecientan cuando se trata del acceso a la educación secundaria<sup>4</sup>, pero estas diferencias se vuelven aún mayores en el caso de la educación superior, ya que estos niveles constituyen la clave del papel de la educación en la reproducción social de la desigualdad. Sin embargo, en nuestros intentos por comprender las consecuencias sociales de la desigualdad educativa deberíamos tomar en cuenta tanto los factores relacionados con la movilidad social como los que se asocian a la exclusión social, dos procesos sociales diferentes pero que se refuerzan mutuamente. La mayor movilidad social de un individuo es indisociable del hecho de completar los más altos niveles de la educación. Dado que tanta gente completa ya los estudios primarios, la movilidad social ya no se asocia con este nivel de formación. En muchos países, haber completado los grados de la enseñanza primaria no tiene ningún efecto sobre la posibilidad de acceder al empleo. Sin embargo, quienes no han alcanzado este nivel probablemente se verán excluidos de las oportunidades de participar de manera significativa en el mercado laboral y en organizaciones políticas y sociales.

## **Las oportunidades educativas de los hijos de los pobres**

Los sistemas educativos de todos los países de América Latina han experimentado una gran expansión durante los últimos cincuenta años. Se han abierto muchas escuelas nuevas y se han nombrado muchos docentes suplementarios. Las constituciones de todos los países de la región estipulan que la educación es un derecho de cada ciudadano. La mayor parte de los niños, incluidos los niños pobres, se matriculan en primer grado. ¿Dónde radica entonces el problema? ¿Cómo explicar la paradoja de

que a pesar de la igualdad de oportunidades haya desigualdad de resultados en los perfiles educativos de los distintos grupos de ingresos? Si todos los niños tienen las mismas oportunidades de ser educados, ¿por qué la educación de los padres sigue siendo un indicador que permite predecir el nivel final de los logros educativos?<sup>5</sup>

Podemos considerar la oportunidad educativa como una escalera de cinco escalones<sup>6</sup>. El nivel elemental es la oportunidad de matricularse en el primer grado de primaria. El segundo consiste en la oportunidad de aprender en ese primer grado lo bastante como para completarlo con un dominio de las destrezas preacadémicas básicas suficiente para seguir estudiando en la escuela. El tercer nivel es la oportunidad de completar cada uno de los ciclos educativos siguientes. El cuarto nivel consiste en la oportunidad de que, una vez completado el ciclo, los egresados posean destrezas y conocimientos comparables a los de otros egresados del mismo ciclo. Por último, el quinto nivel de oportunidad es la posibilidad de que lo aprendido en el ciclo sirva al egresado para acceder a otro tipo de oportunidades económicas y sociales y para realizar sus opciones de vida.

El primer nivel de la oportunidad educativa exige tres condiciones: que el niño tenga una salud suficiente para ser escolarizado, que exista una escuela con una vacante disponible a una distancia razonable del hogar y que los padres o tutores del niño quieran matricularlo. Este nivel de oportunidad ha sido alcanzado en la mayor parte de América Latina.

El segundo nivel de la oportunidad educativa – aprender durante el curso del primer grado – requiere también varias condiciones: que el niño esté matriculado en la escuela, que asista a clase regularmente, que esté dispuesto a aprender en el momento en que es escolarizado, que tenga buena salud y que los docentes tengan la formación, el tiempo y los recursos para hacerlo participar en actividades que permitan el gradual dominio del currículo previsto y para evaluar adecuadamente el aprendizaje y ofrecerle la necesaria realimentación a medida que evoluciona su intelecto.

Este segundo nivel de oportunidad todavía no ha sido logrado completamente en América Latina. Los niños llegan a la escuela en diferentes condiciones de salud y nutrición. Sólo algunos de ellos – por supuesto, no los hijos de familias pobres – han recibido una educación preescolar. Existen también diferencias cualitativas entre diversos primeros grados, que se derivan en parte de la diversidad de los recursos asignados a cada escuela. Estas desigualdades explican los diferentes niveles de resultados alcanzados por los niños de escuelas diferentes y son responsables del fracaso escolar y de los altos índices de repetición entre los alumnos de primer grado. El fracaso escolar cuando los niños apenas están comenzando sus estudios es un proceso que empieza a segmentarlos según el nivel socioeconómico, en las bases mismas del edificio educativo.

El tercer nivel de oportunidad – la posibilidad de completar el ciclo – está en función de los dos niveles precedentes y también de la matrícula y la asistencia regular por parte del niño. El fracaso escolar temprano aumenta las probabilidades de que los niños abandonen la escuela, en parte porque a medida que crecen pueden contribuir cada vez más al sustento de sus familias, y en parte también porque las familias responden a las señales que reciben de la escuela en cuanto al poten-

cial académico de sus hijos para completar el ciclo. Diversos estudios llevados a cabo en América Latina muestran que el fracaso escolar temprano lleva al abandono escolar antes de completar el ciclo primario (Muñoz-Izquierdo *et al.*, 1979; McGinn *et al.*, 1991).

El cuarto nivel de la oportunidad educativa – la posibilidad de que, completado el ciclo, los egresados hayan desarrollado iguales destrezas y conocimientos – depende de los tres niveles anteriores y también del requisito de que la calidad de las escuelas no sea solamente igual, sino que añadan un valor suplementario: las escuelas deben prestar especial atención al desarrollo de cada niño en una proporción equivalente a sus necesidades. El nivel de competencia de cada egresado de la educación básica, por ejemplo, refleja sólo en parte el trabajo de la escuela: la otra parte corresponde al medio sociocultural en que el niño ha crecido. Para que los alumnos de los distintos grupos de ingresos lleguen a poseer el mismo nivel de dominio de la lengua, por ejemplo, es necesario que las escuelas les ofrezcan oportunidades de superar las desigualdades debidas a los medios socioculturales en que viven algunos. Las destrezas que los graduados llegan a dominar son el resultado de la suma de las contribuciones de las escuelas y de los medios familiares, a lo cual se añade la manera en que estos dos contextos interactúan. Aunque las escuelas hicieran exactamente lo mismo con todos los niños, sus niveles de competencia seguirían siendo diferentes, ya que reflejarían las diferencias existentes entre los medios socioculturales en que han crecido. El logro de este cuarto nivel de la oportunidad educativa requiere políticas compensatorias de discriminación positiva en favor de los grupos de escasos ingresos.

El quinto nivel de la oportunidad educativa – la posibilidad de que por tener las mismas destrezas y competencias se abran a los graduados las mismas opciones de vida – depende de la existencia de mercados laborales y de sociedades democráticas y meritocráticas, en las cuales el acceso a cualquier tipo de ocupación y a cualquier posición social no se vea bloqueado por razones de raza, etnia, origen social, grupo de referencia, afiliación política u otras características ajenas al mérito o la capacidad. A largo plazo, la escuela puede ejercer una cierta influencia sobre este nivel de la oportunidad educativa mediante el desarrollo de actitudes y valores que propicien la inclusión, la estima por la diversidad, el esfuerzo y el mérito y que reconozcan y combatan todas las formas de discriminación, en particular las que se basan en la raza, el género o la clase social.

Para lograr la igualdad de oportunidades educativas para los niños de familias de escasos ingresos, América Latina debe progresar en los cinco niveles descritos. Esto requiere realizar evaluaciones sistemáticas destinadas a medir el alcance real de las distintas intervenciones destinadas a ayudar a los niños de familias pobres a matricularse, aprender, progresar y completar su escolaridad. Durante las últimas décadas se ha avanzado mucho en el primer nivel. Los mayores desafíos residen en los cuatro niveles restantes. La simplificación de reducir la oportunidad educativa sólo al primer nivel explica la paradoja de una escolarización casi universal en el primer grado, al lado de diferencias considerables en los logros educativos de los distintos grupos de ingresos.

La mayoría de los niños se matriculan en primer grado y pasan varios años en la escuela primaria. A causa de los altos índices de repetición – hecho que afecta de manera desproporcionada a los niños de las zonas rurales y a los pobres de las zonas urbanas –, sólo los hijos de las familias de mayores ingresos completan la educación primaria en el tiempo previsto e inician la secundaria.

Si se quiere desarrollar la igualdad de oportunidades educativas en la región, es fundamental comprender por qué en América Latina los niños pobres abandonan la escuela en proporciones tan altas. Sabemos que la mayoría de los niños no abandonan la escuela tras haber completado solamente un año: en general lo hacen después de varios años, especialmente si durante esa etapa repiten el mismo grado (OEA, 1997). El Cuadro 1 muestra que, si bien existe un acceso casi universal para todos los grupos de ingresos en las zonas urbanas, en algunos países las zonas rurales se encuentran rezagadas.

CUADRO 1. Niños escolarizados a la edad de 8 o 9 años (dos años después de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria) en zonas urbanas y rurales y por cuartil de ingresos en las zonas urbanas

País	Año	Zona urbana	Zona rural	C.1	C.2	C.3	C.4
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, págs. 174-175.

Pese a que la mayoría de los niños son escolarizados a la edad prevista, el índice desproporcionadamente superior de repetición entre los niños pobres los lleva a abandonar la escuela primaria antes de completarla o a entrar en la secundaria a una edad mucho más avanzada que los alumnos de familias no pobres y en un momento en que su atención y su tiempo son solicitados por otros intereses, lo que hace que se reduzcan aún más sus posibilidades de éxito. El Cuadro 2 muestra cómo los niños de las zonas rurales y los pobres de las zonas urbanas tienen muchas más posibilidades de sobrepasar en uno o dos años la edad prevista para el nivel que cursan. En Brasil, por ejemplo, la mitad de los niños de zonas rurales y uno de cada cinco de las zonas urbanas (la mayoría dentro del 50% de hogares más pobres) repiten un grado. Lo mismo ocurre con la mitad de los niños que pertenecen al 25% más pobre de las zonas urbanas.

CUADRO 2. Porcentaje estimado de repetición en zonas urbanas y rurales, y por cuartiles de ingresos en las zonas urbanas (niños escolarizados a la edad de nueve o diez años que no han completado por lo menos dos grados)

País	Año	Zona urbana	Zona rural	C.1	C.2	C.3	C.4
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, págs. 176-177.

En razón de la diversidad con que los niños de diferentes medios progresan en la escala educativa, hacia la edad de 14 o 15 años (ocho años después de la entrada en la escuela primaria) los perfiles educativos básicos que caracterizan a los distintos grupos de ingresos están ya definidos, como acabamos de ver (Cuadro 3). Un niño brasileño de una zona urbana tiene dos veces más probabilidades de completar la enseñanza primaria a esa edad que uno de una zona rural. Un niño perteneciente a una familia del nivel de ingresos más alto tiene dos veces y media más posibilidades de completar el sexto grado que un niño perteneciente al 25% más pobre. En todos los países se observan diferencias desfavorables para los niños de familias de menores ingresos. En Brasil y en Honduras, estas diferencias son más acusadas dentro de las zonas urbanas, mientras que en México y en Venezuela las disparidades aparecen sobre todo entre las zonas urbanas y las rurales. El estudio de los factores que explican las diferencias entre países permitirá la formulación de intervenciones políticas que tomen en cuenta el papel mediador que desempeña el contexto social y cultural en la determinación de los resultados educativos.

Las diferencias en las oportunidades educativas de los distintos grupos de ingresos son tanto más fuertes cuanto menor es el nivel de acceso general a un nivel o grado particular. Las tasas de matrícula son más bajas en los niveles secundario y terciario. En el nivel secundario, un 36% de los niños entre 12 y 17 años están matriculados. Sin embargo, a causa de los altos índices de repetición, un 27% adicional perteneciente a ese grupo de edad está todavía en la escuela primaria (OEA, 1997, pág. 15). Un niño de cada tres de este grupo de edad no está matriculado. La mayor parte de los niños pertenecientes al 30% más pobre de la población no tienen acceso a la educación secundaria.

Las desigualdades sociales en la participación en la educación y en el consiguiente nivel alcanzado se agudizan en los niveles superiores del sistema de educación. A la edad de 21 años se observa una significativa diferencia en el número de jóvenes de distintos grupos de ingresos que continúan sus estudios. En el caso del

CUADRO 3. Porcentaje de niños que han completado seis años de enseñanza primaria a la edad de 14 o 15 años en zonas urbanas y rurales, y por cuartil de ingresos en zonas urbanas

País	Año	Zona urbana	Zona rural	C.1	C.2	C.3	C.4
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, págs. 180-181.

30% más pobre de la población, menos de uno de cada cinco prosigue sus estudios. En el caso del 10% más rico, estudia más de uno de cada dos. A esta edad, las disparidades de estos dos grupos de ingresos en cuanto al número de años de estudio se sitúan entre cuatro y cinco años en México, Panamá, Chile y Costa Rica, y superan los seis años en Brasil, Paraguay y El Salvador. En Perú y Venezuela se encuentra la disparidad más baja: unos dos años (BID, 1998). Como decía más arriba, la posibilidad de completar estudios secundarios y terciarios ofrece mayores posibilidades de movilidad social, pero no terminar la escuela primaria aboca a una mayor exclusión.

Para comprender la manera en que podrían ampliarse las oportunidades educativas de los grupos más pobres es necesario encontrar respuesta a tres preguntas. ¿Por qué algunos niños no son escolarizados nunca? ¿Por qué, entre los escolarizados, algunos aprueban menos grados que el número de años que pasan en la escuela? ¿Y por qué algunos niños abandonan antes de completar el ciclo?

Una razón por la cual hay todavía algunos niños para quienes no existe siquiera el nivel más elemental de la oportunidad educativa (los nunca escolarizados) es que el desarrollo del sistema de educación depende ante todo del grado de poder político de los grupos que reclaman la educación. Las oportunidades se han desarrollado allí donde la demanda social ha sido mayor. Esto explica por qué desde 1960 la tasa de crecimiento anual de la matrícula en la educación superior ha sido de un 9% como promedio, en la educación secundaria de un 6% y en la primaria de un 3,4% (Schiefelbein y Tedesco, 1995). Y refleja también el hecho de que es más fácil desarrollar las oportunidades de matrícula del primer 50% de los niños. Luego, resulta mucho más difícil hacerlo con el último 10%, especialmente si esto se hace por simple expansión del mismo modelo de escolarización, que no responde a las condiciones particulares que definen las múltiples dimensiones de exclusión de los niños aún sin matricular. Si la exclusión del acceso inicial a la escolarización afecta únicamente a los niños de hogares más pobres, sólo lo hace sobre un pequeño por-



centaje a nivel primario. En cambio, la exclusión del acceso inicial se hace sentir mucho más a nivel secundario y terciario.

Las políticas educativas aplicadas en la región han desarrollado modelos educativos ya existentes – sobre todo construyendo más escuelas y contratando y formando a más docentes – en lugar de elaborar intervenciones específicas que respondan a las condiciones de los niños excluidos. Muchos de estos niños quedan al margen de esa estrategia de tipo “modelo único”. Es el caso, por ejemplo, de los niños que viven en pequeñas comunidades rurales – donde no se alcanza el número mínimo de niños en edad escolar exigido por los ministerios de educación para crear una escuela primaria – y de los hijos de campesinos migrantes, que en algunos lugares de México y América Central quedan en gran medida excluidos de la escolarización.

Si bien podría argumentarse que los pocos niños restantes que aún no se inscriben en primer grado son el reflejo de la poca estima que sus familias tienen por el valor de la instrucción, mientras no haya escuelas suficientes en las comunidades en que ellos viven no habrá pruebas empíricas de lo acertado de esta argumentación.

¿Por qué algunos de los niños que se matriculan aprueban menos grados que el número de años que han pasado en la escuela y por qué la abandonan antes de completar el ciclo de educación primaria? Si se considera la región en su conjunto, la mayor parte de los niños se matriculan en primer grado y pasan en la escuela siete años como promedio, aunque sólo llegan a aprobar el cuarto grado (Schiefelbein y Tedesco, 1995). Entre los jóvenes de 20 a 25 años de edad, uno de cada cuatro – en su mayoría pobres – no ha terminado de cursar el ciclo primario. La respuesta a esta paradoja es compleja y multidimensional. Hay cuatro tipos de condicionamientos que pueden explicar este fracaso escolar temprano tan desproporcionado y la consecuente falta de acceso a la educación secundaria y superior entre los hijos de familias pobres de América Latina. Cada uno de estos condicionamientos contribuye a explicar en parte este fracaso. A esto se añaden sus efectos interactivos. Este marco referencial se propone aquí como un sistema de hipótesis para integrar e interpretar los hechos comprobados y también para guiar los futuros esfuerzos para el avance sistemático del conocimiento en este campo<sup>7</sup>. Estos condicionamientos son:

1. La pobreza misma, que se traduce en deficiencias en la salud y la nutrición de los niños y que hace que el valor de su trabajo – dentro o fuera del hogar – sea muy importante para sus familias, en especial a medida que van creciendo.
2. La desproporcionada falta de educación preescolar y de estimulación cognitiva en los niños pobres, que los desfavorece en lo que respecta a la preparación para iniciar la escuela. Si bien la educación preescolar se ha extendido significativamente en América Latina en los últimos treinta años, en principio sólo ha alcanzado a los grupos de ingresos medios y altos.
3. La desigualdad en los recursos educativos que reciben los niños pobres. La oportunidad educativa se estratifica también en razón de que los recursos necesarios para financiar el aprendizaje también están estratificados de maneras que reflejan las clases sociales de los estudiantes. Como consecuencia, quienes tienen más también obtienen más recursos para su educación. Esta estratifica-

ción de los recursos, que comienza con los fondos públicos destinados a la educación, se ve agravada por la ulterior estratificación de los recursos privados para la educación y finalmente se refleja en la calidad de las escuelas a las que asisten los niños de distinto origen social.

4. La falta de políticas compensatorias que formen efectivamente a los docentes y les brinden los recursos necesarios para abordar las necesidades y las condiciones en que viven y estudian los hijos de los pobres.

Dentro del sistema educativo, tres procesos contribuyen a consolidar las desigualdad de las oportunidades de aprendizaje. El primero es el resultado del financiamiento privado de una parte de la educación de los niños, lo que ofrece a aquellos cuyos padres pueden permitírselo: a) una mayor probabilidad de asistir a un establecimiento de educación preescolar de calidad y, por lo tanto, una mayor posibilidad de comenzar la escuela primaria en condiciones de aprender; b) una mayor probabilidad de asistir a escuelas primarias y secundarias de calidad; y c) una mayor probabilidad de cursar estudios superiores.

Por otra parte, como las instituciones educativas están altamente estratificadas, se desencadena otro proceso social que lleva a la desigualdad de oportunidades: el que se genera entre los compañeros de clase. Los niños que asisten a escuelas donde sus compañeros reciben más apoyo de sus padres y mayores estímulos en el hogar tienen más posibilidades de aprender de ellos y probablemente tendrán maestros con mayores expectativas sobre su potencial académico. Los niños que asisten a escuelas donde la mayoría de sus compañeros viven contextos familiares igualmente bajos desde un punto de vista educativo, carecerán de esta estimulación, lo que reforzará sus bajas aspiraciones académicas. La segregación social y racial en las escuelas constituye entonces otro importante proceso que lleva a la desigualdad educativa.

Un tercer proceso es el que se desprende de la disparidad de utilización de los fondos públicos destinados a la educación, una de cuyas manifestaciones más obvias es la desigualdad del gasto por alumno entre distintas escuelas públicas o entre escuelas situadas en distintas regiones geográficas.

Fuera del sistema escolar, los procesos que agravan la desigualdad de oportunidades educativas empiezan con las condiciones de vida de los niños pobres, que debilitan su salud y los hacen más vulnerables a los riesgos físicos y psicológicos. Un niño cuyos padres carecen de una fuente de ingresos estable está en una situación educativa desventajosa respecto de otro que no sabe lo que es el hambre. La ansiedad que las situaciones que están fuera del control de los jefes de familia provocan en los niños – pérdidas de cosechas o empleos, abusos de poder por parte de figuras de autoridad locales, el no saber cómo satisfacer las demandas de los muchos hijos, dada la insuficiencia de recursos – influye en la manera en que los niños pueden concentrarse en sus actividades académicas. Tanto el niño pobre como su familia tienen un claro sentido de los usos alternativos que podrían dar a ese tiempo pasado en la escuela. Incluso cuando valoran los potenciales beneficios a largo plazo asociados a la asistencia regular a clase, las exigencias del corto plazo pueden hacer de la asiduidad un lujo inalcanzable, más que un simple elemento de la vida cotidiana. Los niños pobres y sus familias son también muy sensibles a todos los cos-

tos directos asociados al hecho de asistir a la escuela: el precio de los uniformes, la ropa, las cuotas de escolaridad, los cuadernos, los lápices y los libros de texto. Estos gastos representan una parte desmesuradamente grande del presupuesto familiar de los hijos de familias de escasos ingresos, de por sí reducido. Por todas estas razones, hay procesos sociales que coadyuvan a la reproducción de la desigualdad, incluso en el hipotético caso de que todos los otros elementos condicionantes fueran iguales para todos los niños.

El tercer y último grupo de procesos sociales que contribuyen a la reproducción de la desigualdad en la escuela se refiere a la interacción entre las influencias sociales y las educativas. La pobreza directa de la familia, especialmente la que se expresa en bajos niveles de educación en el hogar – con influencia directa sobre la oportunidad educativa – adquiere un significado diferente al engendrar una cierta atmósfera en el aula y en la escuela. El nivel agregado de la pobreza de las familias pesa entonces sobre las expectativas y la práctica de los docentes. Los diferentes agregados, las diversas constelaciones de niveles educativos de los padres llevan a diferentes respuestas por parte de los docentes y las escuelas. Los maestros tienen más posibilidades de albergar grandes expectativas acerca del potencial académico de sus alumnos cuando creen que sus padres serán capaces de apoyar la educación de sus hijos durante muchos años, como corresponde a su nivel socioeconómico. La interacción de un factor externo – las características agregadas de los padres – y de un factor interno – las expectativas del docente – crea un clima educativo diferente para los distintos niños.

Otra manera en que estos dos niveles de influencias interactúan para modelar un proceso diferenciado que pesa sobre la igualdad de la oportunidad educativa es el tipo de pedagogía utilizado. Alentar un único enfoque pedagógico para todos los niños, sin tomar en cuenta sus circunstancias, da como resultado que algunos grupos de niños aprendan más que otros. Por ejemplo, un calendario escolar único, diseñado para niños de zonas urbanas, y un modo único de enseñanza – todos los niños aprendiendo lo mismo en el mismo momento, según un rígido programa – coloca a los niños que ocasionalmente o en ciertas épocas del año deben trabajar en una posición desventajosa, porque las ausencias reiteradas tienen un efecto acumulativo sobre su capacidad para dominar los contenidos del currículo.

De manera análoga, un currículo desarrollado en una única lengua “nacional” coloca a los niños que no la hablan en sus casas en desventaja respecto de aquellos para quienes la lengua nacional es su lengua materna<sup>8</sup>.

Hay maneras más sutiles por las cuales el proceso educativo puede tomar en cuenta – o no – el contexto social de los niños. Por ejemplo, los maestros pueden enseñar a los niños más rápidos – o a aquellos que han ido a la escuela de párvulos antes del primer grado – y relegar a los otros a una condición marginal. O bien los currículos y los libros de texto pueden apoyarse en ejemplos y situaciones concretas que son más familiares para algunos grupos de niños que para otros.

Dado que los beneficios que los alumnos sacan de la escuela reflejan tanto la influencia de los establecimientos como la de las familias, en las sociedades caracterizadas por una alta desigualdad social inicial, aun cuando las escuelas fue-

ran iguales, sólo nos quedaría esperar resultados desiguales que reflejarían las diferencias de los contextos socioeconómicos originales de los niños. Este principio explica la reproducción de desigualdades entre los niños de familias más pudientes (10%) y el resto, así como entre los más excluidos (30%) y los demás. Un modo de colmar la brecha de la desigualdad de oportunidades educativas consiste en aplicar medidas compensatorias que de manera proporcional den a los niños más recursos para superar las múltiples formas de desventajas sociales que deben enfrentar. Esto significaría ofrecer oportunidades de educación preescolar de calidad a bajo costo o gratuita que los capacite para entrar en el primer grado mejor preparados; ofrecer oportunidades de salud y nutrición mediante programas de intervención en la temprana infancia; suministrar materiales didácticos adicionales; ofrecer formación especializada a sus maestros y apoyar el desarrollo de enfoques pedagógicos especialmente elaborados para las situaciones particulares de esos niños diseñando, por ejemplo, metodologías para enseñar de manera eficaz en aulas multigrados o en clases con mayor heterogeneidad de edades en razón del alto índice de repetición. Pero para desarrollar medidas compensatorias eficaces, se necesita un conocimiento sistemático de los costos y los efectos relativos de las diferentes intervenciones destinadas a potenciar los logros de los alumnos y a ejercer una influencia sobre otros resultados importantes, como la posibilidad de completar los ciclos educativos, la participación social y el desarrollo de la capacidad de iniciativa.

El concepto de acción afirmativa – de discriminación positiva – es relativamente reciente en el discurso de las políticas educativas de América Latina. Aparece por primera vez en la política educativa establecida en 1990 por el nuevo Gobierno democrático chileno y en 1993 en el Programa de Modernización Educativa de México, si bien cabe destacar que la Secretaría de Educación Pública de este país había creado ya en 1986 una unidad de programas compensatorios. Por otra parte, la Conferencia Cumbre de Jefes de Estado de las Américas, celebrada en 1998 en Santiago de Chile, propuso que se tomara la educación como elemento clave para reducir la pobreza en la región y que se concentraran los esfuerzos sobre las políticas compensatorias, aspecto prioritario del plan de acción.

En América Latina se han realizado diversos intentos para poner en práctica políticas compensatorias, como las iniciativas de Colombia, México, Perú y Venezuela para extender los cuidados sanitarios de la temprana infancia y la educación preescolar especialmente a los niños desfavorecidos. Otras iniciativas tenían por objeto mejorar la calidad de las escuelas rurales multigrado en Colombia y Chile, desarrollar modelos educativos para las comunidades rurales pequeñas en México, o a reunir recursos financieros para mejorar las escuelas frecuentadas por niños desfavorecidos en Argentina y México. También se ha procurado desarrollar asociaciones entre el sector público y organizaciones no gubernamentales, con el fin de impartir una educación de calidad a los niños necesitados. La mayor parte de estos esfuerzos se han llevado a cabo en un contexto de restricción financiera y prestando atención a los costos globales, más que a la relación costo-eficacia. El objetivo era ofrecer una discriminación positiva a bajo costo. Existen pocas evaluaciones de estos

programas: la mayoría de ellas se contentan con determinar si los niveles de aprendizaje mejoran, más que establecer hasta qué punto se reduce la brecha de los logros educativos entre los niños de familias de escasos ingresos y sus compañeros más afortunados. Algunos indicios permiten afirmar que, en efecto, estos programas logran mejorar los resultados de los alumnos, hecho que no debería sorprender, si se piensa que los niveles de rendimiento de los niños de familias pobres son relativamente muy bajos (García-Huidobro, 1999; Muñoz-Izquierdo *et al.*, 1997; Schiefelbein y Schiefelbein, 1999; Sarmiento, 1999; Aguerrondo, en prensa; Winkler, 1999).

## Conclusiones

Los países de América Latina tienen estructuras de distribución de ingresos muy desiguales y como resultado de esto una de cada cinco personas de la región – 90 millones de personas – carecen de lo necesario para procurarse los alimentos que aseguren las necesidades calóricas mínimas para permanecer vivos y en buena salud. Más del doble – 204 millones de personas, el 44% de la población – son pobres. La sola consideración de estas cifras alarmantes debería bastar para hacer de la eliminación de la pobreza uno de los objetivos fundamentales de la política social. Y aun si las tendencias recientes a una cierta disminución de la pobreza continuaran, el ritmo es tan lento que llevaría entre veinte y treinta años reducir las tasas actuales a la mitad.

La pobreza y la educación se relacionan de múltiples maneras. En todas las generaciones, los niveles de educación están asociados a los niveles de ingresos. Los bajos niveles de educación bloquean el acceso a las oportunidades económicas y sociales que permitirían salir de la pobreza. La pobreza a su vez bloquea las oportunidades de los hijos de familias pobres de alcanzar niveles de educación suficientemente superiores a los de sus padres como para superar la pobreza. Diversos procesos explican el bajo nivel de oportunidad educativa de los hijos de familias pobres. Algunos se derivan directamente de la pobreza, tales como las bajas condiciones de vida y las infraestructuras sanitarias deficientes que generan problemas de salud y ponen a los niños en situación de desventaja para aprender y progresar en la escuela. La mayor necesidad económica crea una mayor presión sobre los niños pobres para que comiencen a trabajar a una edad muy temprana, especialmente en las zonas rurales. Las mayores presiones y la necesidad de contar con su trabajo no remunerado en el seno de la familia hace que las adolescentes se encuentren aún más desfavorecidas y se vean empujadas a abandonar sus estudios. Las mayores tasas de embarazos entre las adolescentes pobres, tanto en las zonas rurales como urbanas, denotan la existencia de un obstáculo adicional en el esfuerzo por completar los estudios secundarios.

Además de los vínculos directos entre la pobreza de las familias y la oportunidad educativa, existen otros obstáculos mayores que dificultan el aprendizaje y la posibilidad de progresar en la escuela derivados de la pobreza del sistema educativo. La insuficiencia de oportunidades para la educación preescolar y la baja calidad

de la enseñanza explican los altos índices de repetición entre los niños pobres. A medida que los alumnos crecen y van quedando rezagados con respecto a sus cohortes de origen en la escuela, los factores directamente relacionados con la pobreza – la necesidad de ingresos económicos adicionales, las labores domésticas y los embarazos adolescentes – y con la interacción entre la pobreza y las condiciones escolares – los mayores costos directos de la educación secundaria y universitaria – van reduciendo aún más las posibilidades de que los hijos de los pobres completen los estudios superiores. El resultado es una reproducción imperfecta de la estructura social a través del sistema educativo. Es una reproducción porque es altamente probable que la brecha educativa entre los niños de familias pobres y los otros persista, aunque los índices medios de escolaridad aumenten a nivel de la población. Es imperfecta porque hay alumnos que no responden a ese patrón de reproducción y son la viva demostración de que los mecanismos que describimos aquí son probabilísticos, y no deterministas, y que el sistema educativo tiene una cierta autonomía respecto de las dinámicas reproductivas de la estructura social más amplia.

Es necesario reformar las políticas educativas de manera que minimicen la exclusión social y garanticen que todos los niños completen la educación básica, que alienten la movilidad social y diseñen mecanismos para incrementar de manera significativa la proporción de hijos de familias pobres que completan estudios secundarios y superiores, dado que la escuela primaria ya no es suficiente en América Latina para alcanzar ingresos significativamente superiores.

Si bien los patrones básicos de reproducción de la estructura social a través del sistema educativo se encuentran en todos los países de la región, existen importantes diferencias de grado en la desigualdad educativa de cada uno de ellos. Los países con mayor igualdad educativa tienen también mayor igualdad social. El estudio sistemático de estas variaciones, así como el análisis cuidadoso del impacto de las recientes reformas educativas en muchos países de la región, constituyen una fuente de conocimientos potencialmente rica para fundamentar políticas que mejoren las condiciones en todos los países y para responder a los interrogantes básicos acerca de las dos claves para comprender la oportunidad educativa: de qué manera difiere la oportunidad educativa entre los distintos grupos sociales y económicos y qué factores explican el éxito educativo de algunos miembros de los grupos más desfavorecidos.

No puede haber mayor prioridad para las políticas educativas de la región – en consonancia con la protección de los derechos humanos de todos los ciudadanos y con la promoción de la inclusión social – que aplicar políticas que contrarresten los actuales procesos reproductivos en la educación. Las reformas podrían cambiar los índices de probabilidades y hacer que todos los niños tuvieran las mismas oportunidades de aprender y progresar hasta completar un nivel suficiente de educación que les permitiera alcanzar una movilidad social significativa en sus sociedades respectivas. Esto requerirá invertir para llegar a comprender qué elementos intervienen en el caso de los niños que hoy logran completar sus estudios, cuáles son las contribuciones relativas de los diferentes factores identificados en este artí-

culo a la estructuración de la oportunidad educativa y cuáles son los resultados de los esfuerzos incipientes por aplicar medidas de discriminación positiva. Más allá de estos esfuerzos, estas reformas exigirán voluntad política, iniciativa y liderazgo para articular lo que hoy son grupos dispersos, frágiles y sin voz: 204 millones de personas que podrían ser los beneficiarios directos de las reformas políticas destinadas a crear en América Latina sociedades más integradoras.

## Notas

1. Deseo agradecer a mis colegas Noel McGinn, Richard Murnane y Gary Orfield sus valiosos comentarios sobre una primera versión de este trabajo.
2. Hay varias dimensiones de la pobreza, de las cuales la insuficiencia de ingresos constituye sólo una (PNUD, 1997). En este trabajo entiendo por pobreza la pobreza de ingresos. Utilizo dos definiciones operacionales: una es el índice de pobreza, el número de personas cuyos recursos están por debajo de un umbral de pobreza específico para cada país y que se define por la suma – en moneda local – que se necesita para adquirir los productos de una canasta básica, es decir, lo necesario para satisfacer las necesidades alimentarias mínimas. A menos que se indique lo contrario, ésta será la principal definición de pobreza utilizada en este artículo. Según esta definición, se considera “extremadamente pobres” a aquellos cuyos ingresos están por debajo del umbral de pobreza y “pobres” a aquellos cuyos ingresos están por debajo del doble de la cantidad correspondiente a dicho umbral (CEPAL, 1999). La unidad de análisis será en algunas ocasiones la familia, en otras el individuo. Como la pobreza utilizada es en gran parte relativa a la distribución total de los recursos de la sociedad, otra definición de la pobreza será la distribución total de los recursos en cada país. Ésta se refiere al porcentaje de la población que se sitúa en el extremo inferior de la distribución de ingresos. Algunas veces el acento se pondrá en el 10% más pobre (primer decil), otros en el 20% más pobre (primer quintil) o en el 25% más pobre (primer cuartil). En este artículo, el término “desigualdad” también se entiende como disparidad en el acceso a los ingresos por diferentes personas u hogares en cada país.
3. Agradezco a Richard Murnane haberme señalado la importancia de este punto.
4. Para un análisis detallado de las disparidades en los perfiles educativos de los diferentes grupos de ingresos, véase Reimers, 1999.
5. Uno de los mejores predictores de los logros educativos que alcanzan las personas en América Latina es el nivel de educación de sus padres (BID, 1998).
6. Este modelo es la elaboración de un concepto de desigualdad educativa que sugiere que la igualdad puede distinguirse en función del acceso (matrícula), la supervivencia (completar el nivel), los resultados (aprendizaje) y los logros finales (Schiefelbein y Farrel, 1982). Por mi parte, he modificado estos niveles y señalado los factores que inciden sobre la igualdad en cada nivel.
7. Para una descripción detallada de este marco, véase Reimers, 1999.
8. Cabe notar que un modo alternativo de organizar el currículo es mediante formas personalizadas o flexibles de instrucción, donde los niños puedan avanzar a su propio ritmo o alcanzar a sus compañeros, lo cual reduce las consecuencias negativas del absentismo, ya sea de unos días o de todo un período escolar. Esto es lo que se hizo con el Programa Escuela Nueva en Colombia, que describe Sarmiento en su artículo (en prensa).

## Referencias

- Aguerrondo, I. 2000. Can education measure up to poverty in Argentina? [¿Puede medirse la educación por la pobreza?]. En: F. Reimers, (comp.), *Unequal schools, unequal chances*. (Ponencia presentada en la Conferencia sobre Educación, Pobreza y Desigualdad en las Américas, Cambridge, Massachusetts, junio de 1999.)
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1998. *Facing up to inequality in Latin America* [Enfrentarse a la desigualdad en América Latina]. Washington, DC, BID.
- Banco Mundial, 1999a. *Secondary education in El Salvador: Education reform in progress* [Educación secundaria en El Salvador: la reforma de la educación en curso]. Washington, DC, Banco Mundial.
- . 1999b. *Sector study on education finance and rural education in Peru* [Estudio sectorial sobre el financiamiento de la educación y la educación rural en el Perú]. Washington, DC, Banco Mundial.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL). 1999. *Panorama social*. Santiago, Chile, CEPAL.
- García-Huidobro, J. E. 2000. Education and equity in Chile [Educación y equidad en Chile]. En: Reimers, F. (comp.), *Unequal schools, unequal chances*. (Ponencia presentada en la Conferencia sobre Educación, Pobreza y Desigualdad en las Américas, Cambridge, junio de 1999.)
- Macisaac, D. 1994. Perú. En: Psacharopoulos, G. y Patrinos, H. (comps.). *Indigenous people and poverty in Latin America*. págs. 165-204. Washington, DC, Banco Mundial.
- McGinn, N., et al. 1991. *Why do children repeat grades? A study of rural primary schools in Honduras* [¿Por qué repiten los niños? Estudio sobre las escuelas primarias rurales en Honduras]. Cambridge, Massachusetts, Harvard University.
- Muñoz-Izquierdo, C., et al. 1979. El síndrome del atraso escolar y el abandono del sistema educativo. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México), vol. IX, n° 3.
- Muñoz-Izquierdo, R., et al. 1997. Valoración del impacto educativo de un programa compensatorio orientado a abatir el rezago escolar en la educación primaria. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México), vol. XXV, n° 4, págs. 11-58.
- Organización de Estados Americanos. 1997. *Educación en las Américas: calidad, equidad y ciudadanía*. Washington, DC, OAS.
- Panagides, A. 1994. México. En: Psacharopoulos, G.; Patrinos, H. (comps.). *Indigenous people and poverty in Latin America*, págs. 127-164. Washington, DC, Banco Mundial.
- PNUD. 1997. *Human development report 1997* [Informe sobre el desarrollo humano]. Nueva York, Oxford University Press.
- Psacharopoulos, G.; Patrinos, H. (comps.). *Indigenous people and poverty in Latin America* [Poblaciones indígenas y pobreza en América Latina]. Washington, DC, Banco Mundial.
- Reimers, F. 1999. Education, poverty and inequality in Latin America [Educación, pobreza y desigualdad en América Latina]. (Ponencia presentada en la Conferencia sobre Educación, Pobreza y Desigualdad en las Américas, Cambridge, junio de 1999.)
- . (comp.). 2000. *Unequal schools, unequal chances. The challenges to equal opportunity in the Americas at the dawn of the new millenium* [A escuelas desiguales, desiguales oportunidades. Los retos de la igualdad de oportunidades en las Américas al inicio del nuevo milenio]. Cambridge, Massachusetts, Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies.



- . McGinn, N. 1997. *Informed dialogue: using research to shape education policy around the world* [Un diálogo informado: recurrir a la investigación para elaborar la política educativa en el mundo]. Connecticut, Praeger.
- Sánchez, F.; Núñez, J. 1995. ¿Por qué los niños no van a la escuela? *Planeación y Desarrollo* (Santa Fe de Bogotá), vol. XXIV, n° 4, págs. 73-110.
- Sarmiento, A. En prensa. Education policy and equity in Colombia [Política educativa y equidad en Colombia]. En: Reimers, F. (comp.). *Unequal schools, unequal chances*. (Ponencia presentada en la Conferencia sobre Educación, Pobreza y Desigualdad en las Américas, Cambridge, Massachusetts, junio de 1999.)
- Schiefelbein, E.; Farrell, J. 1982. *Eight years of their lives* [Ocho años de sus vidas]. Ottawa, International development Research Council.
- Schiefelbein, E.; Schiefelbein, P. 2000. Education and poverty in Chile [Educación y pobreza en Chile]. En: Reimers, F. (comp.). *Unequal schools, unequal chances*. (Ponencia presentada en la Conferencia sobre Educación, Pobreza y Desigualdad en las Américas, Cambridge, junio de 1999.)
- Schiefelbein, E.; Tedesco, J. C. 1995. *El desafío educativo*. Madrid, Santillana.
- Schmelkes, S. 2000. Education and Indian peoples in Mexico: an example of policy failure [Educación y poblaciones indígenas en México: un ejemplo de fracaso de una política]. En: Reimers, F. (comp.). *Unequal schools, unequal chances*. (Ponencia presentada en la Conferencia sobre Educación, Pobreza y Desigualdad en las Américas, Cambridge, junio de 1999.)
- Steele, D. 1994. Guatemala. En: Psacharopoulos, G. y Patrinos, H. (comps.). *Indigenous people and poverty in Latin America*. págs. 97-126. Washington, DC, Banco Mundial.
- UNESCO. 1996. *Situación educativa en América Latina y El Caribe, 1980-1994*. Santiago de Chile.
- Winkler, D. 2000. Educating the poor in Latin America and The Caribbean: examples of compensatory education [Educar a los pobres en América Latina y el Caribe: ejemplos de educación compensatoria]. En: Reimers, F. (comp.). *Unequal schools, unequal chances*. (Ponencia presentada en la Conferencia sobre Educación, Pobreza y Desigualdad en las Américas, Cambridge, junio de 1999.)
- Wood, B.; Patrinos, H. 1994. Urban Bolivia [Bolivia urbana]. En: Psacharopoulos, G. y Patrinos, H. (comps.). *Indigenous people and poverty in Latin America*. Washington, DC, Banco Mundial, págs. 55-96.

---

# EDUCACION Y POBREZA

---

## EN EUROPA OCCIDENTAL

---

*Joanna McPake y Ghazala Bhatti<sup>1</sup>*

---

### La pobreza en Europa

La pobreza afecta a muchos europeos. Actualmente se estima que aproximadamente el 15% de la población de la Unión Europea (52 millones de personas) viven por debajo del umbral de pobreza (Comisión Europea, 1994a). Esta cifra supone un incremento sustancial con respecto a 1975, cuando la estimación era de 38 millones.

---

*Versión original: inglés*

*Joanna McPake (Reino Unido)*

Actualmente es subdirectora del Centro Escocés de Información sobre la Enseñanza de las Lenguas y la Investigación Lingüística de la Universidad de Sterling. Investigadora y directora de programa en el Scottish Council for Research in Education. Sus principales trabajos versan sobre aspectos de la enseñanza y el aprendizaje en la escuela. Desde 1996 es (junto con Ghazala Bhatti) coordinadora de la Red Justicia Social y Educación Intercultural en Europa, dependiente de la Asociación Europea de Investigación Pedagógica (EERA). Sus últimas publicaciones son: *A mirror to ourselves? The educational experiences of the Japanese children at school in UK* [¿Nuestro propio reflejo? Las experiencias educativas de los niños japoneses en las escuelas del Reino Unido] (con J. Powney, 1998); y *Education of minority ethnic groups in Scotland* [La educación de las minorías étnicas en Escocia] (con J. Powney, S. Hall y L. Lyall, 1998). Correo electrónico: j.m.mcpake@stir.ac.uk

*Ghazala Bhatti (Reino Unido)*

Titular de un doctorado. Maestría sobre "Igualdad y cambio en los servicios públicos" por la Universidad de Reading. Fue profesora de enseñanza primaria y secundaria. Sus intereses profesionales actuales en el campo de la educación giran en torno a la etnia, la desigualdad entre los sexos y la justicia social. Es coordinadora (junto con Joanna McPake) de la Red Justicia Social y Educación Intercultural, dependiente de la EERA. Sus últimas publicaciones son: *Asian children at home and at school: an ethnographic study* [Los niños asiáticos en casa y en la escuela: estudio etnográfico] (1999); y *A journey into the unknown: an ethnographic study of Asian children* [Viaje a lo desconocido: estudio etnográfico de los niños asiáticos] (1995). Correo electrónico: G.Bhatti@reading.ac.uk

Estas estadísticas corresponden a personas que viven en antiguas zonas industriales, en “núcleos urbanos deteriorados” o en “suburbios”, en zonas que se caracterizan por sus múltiples carencias en lo que respecta a vivienda y sanidad, escuelas en mal estado e ineficaces, afluencia de personas necesitadas de ayuda, desempleados de larga y media duración y refugiados recientes o trabajadores migrantes con o sin familia y sin sistemas de ayuda (Joly, 1996).

Estas condiciones de vida provocan otros problemas sociales, como la facilidad para caer en la drogadicción, o el que algunos sectores de la población – como los refugiados o las “minorías visibles” – se conviertan en víctimas de todos los males de la sociedad. Como consecuencia del racismo público o institucional, los refugiados y otros grupos de minorías lingüísticas o “visibles” tienen grandes dificultades para acceder a los recursos. Existen otros grupos cuyas necesidades y derechos están marginalizados, como personas con algún tipo de discapacidad o con dificultades para el aprendizaje. No vivimos en una Europa Occidental homogénea.

La pertenencia sexual es un factor que afecta a todas las categorías. Muchas mujeres europeas occidentales tienen estudios superiores, están en el mercado de trabajo y ganan buenos sueldos. Las estadísticas de educación del Reino Unido ponen de manifiesto que las muchachas tienen resultados iguales o mejores que los muchachos en casi todos los niveles educativos estudiados (Arnot *et al.*, 1998). No obstante, el hecho de alcanzar niveles educativos superiores no siempre ha corregido los desequilibrios históricos en los salarios de las mujeres con respecto a los hombres. En Europa en general, las mujeres ganan entre un 60% y un 70% de lo que ganan los hombres por el mismo trabajo (Comisión Europea, 1994b). En algunas partes de Europa, las mujeres tienen verdaderas dificultades para adquirir una formación profesional relevante o un empleo remunerado que les permita independizarse económicamente. De este modo, se reduce la contribución que las mujeres bien preparadas podrían hacer al sector público, al desarrollo económico y al bienestar en algunos países europeos.

Además de las categorías de los pobres y discapacitados están los jóvenes de Europa, cuyo futuro es todavía incierto. Es posible que estén actualmente en la escuela, pero, a menos que su enseñanza o formación profesional sean las adecuadas, pueden pasar a formar parte de los que no tienen suerte en el “mercado futuro” (Ball, Macrae y Maguire, 1998). No podemos permitirnos ignorar los problemas que afectan a estos jóvenes porque su futuro está inextricablemente ligado al futuro de Europa.

## **La exclusión social: la perspectiva de la Unión Europea**

Un avance significativo de la reciente política económica de la Unión Europea (UE) ha sido la importancia dada a la *exclusión social* – “modelo de desigualdad e inferioridad de condiciones” – (Brine, 1998, pág. 144). Aunque la política anterior de la UE en temas de igualdad de oportunidades se había centrado en unas categorías concretas más expuestas a la discriminación en el puesto de trabajo (las mujeres

principalmente), el uso de la expresión “exclusión social” ha ido extendiéndose porque las cifras de desempleo han aumentado no sólo entre los grupos que tradicionalmente habían sufrido de discriminación, sino también entre aquellos cuya posición parecía relativamente segura hasta entonces (especialmente, blancos, obreros que tradicionalmente encontraban empleo, preferentemente manual, en la industria pesada).

Se ha demostrado una relación de causa-efecto entre el desempleo y la exclusión social (es decir, los desempleados tienen un acceso limitado a los bienes sociales como la educación o la sanidad y tienen menos posibilidades de participar activamente en la vida social y política porque carecen de los medios económicos para ello). También se afirma que la exclusión social reproduce y prolonga el desempleo. Así, los hijos de los socialmente excluidos tienen menos probabilidades de alcanzar niveles educativos lo suficientemente altos como para permitirles encontrar un empleo, mientras que los adultos socialmente excluidos encontrarán cada vez más dificultades para volver al trabajo porque no pueden mejorar sus cualificaciones ni adquirir otras nuevas.

Por eso, la política actual de la UE insiste más que antes en la importancia de la educación y la formación para disminuir la pobreza, apoyando una variedad de iniciativas de los Estados Miembros, como las escuelas de “segunda oportunidad” diseminadas por Europa, cuya finalidad es desarrollar un nuevo enfoque que atraiga a la población comprendida entre los 16 y los 25 años con bajos niveles educativos. Los Estados Miembros también han desarrollado iniciativas que reflejan los propios intereses europeos, por ejemplo, las escuelas “Nueva comunidad” en Escocia, que proporcionarán una serie de servicios sociales distintos de la educación dentro de los mismos edificios escolares con la intención de atraer a los adultos hacia el entorno educativo y facilitar así su vuelta a la educación. Pero muchas de estas iniciativas son demasiado recientes para poder evaluar sus resultados.

No todos los Estados Miembros admiten la relación entre desempleo y exclusión social. En el artículo de Brine (1998) se señala la patologización de los desempleados en el anterior gobierno conservador del Reino Unido, lo que provocó una disminución de los beneficios económicos y de las oportunidades de estudio para los que estaban sin trabajo, y la adopción de medidas para “animar” a los desempleados a aceptar trabajos mal remunerados. Del mismo modo, Gillborn ha afirmado que, aunque el actual Gobierno laborista ha dado muestras de “una mayor disposición a admitir que la pobreza supone un obstáculo real y verdadero para acceder y participar [en la vida social y económica del Reino Unido], (Gillborn, 1998, pág. 724), su política educativa sigue las mismas orientaciones que la de los conservadores, lo que presupone que los “que están en inferioridad de condiciones” son responsables de sus propios problemas:

En el terreno de la educación, el lenguaje suele ser acogedor, incluso igualitario, pero la consecuencia es que se ha formado una clase de padres obreros o pertenecientes a minorías que suponen un obstáculo, una especie de lastre para los logros y aspiraciones de sus hijos. La solución favorita es procurar que éstos sean lo más parecidos posible al modelo de padre ideal de clase media (blanca) que se mantiene en el folklore político (*ibíd.*, pág. 729).

Así pues, parece inevitable que las intenciones de los políticos sean reinterpretadas y renegociadas dentro del contexto político, organizaciones, y experiencias de los diferentes Estados.

## **Exclusión social y justicia social**

Los análisis de los políticos y de los pedagogos acerca de las causas de la pobreza y sus posibles soluciones no siempre coinciden. Los investigadores pedagógicos que trabajan en el campo de la justicia social han acogido bien el cambio de política que supone pasar de unas áreas concretas de atención a un modelo más complejo multicausal, y también son muy favorables a algunas respuestas políticas más imaginativas; por ejemplo, el plan de creación de las escuelas “Nueva comunidad” en Escocia ha sido – hasta ahora – bien acogido por la comunidad educativa, aunque se encuentra en la actualidad tan sólo en sus comienzos.

Sin embargo, hay cierta desconfianza porque la perspectiva política no ha tenido en cuenta las desigualdades existentes desde antiguo en las diversas estructuras educativas europeas. Así, aunque las cifras de desempleo en Europa pueden aumentar o disminuir con el tiempo, básicamente como consecuencia de los mercados mundiales más que de la política social de Europa, algunos grupos, como las clases altas y medias de raza blanca de cada país, seguirán siendo relativamente inmunes. Otros, las clases bajas, los grupos considerados “diferentes” por diversas razones (origen étnico, lengua, religión, cultura) y los que sufren múltiples carencias, seguirán siendo más o menos vulnerables, en función de las circunstancias económicas. Los pedagogos que se interesan por la “justicia social” se han centrado en la necesidad de entender de qué modo las propias estructuras educativas favorecen las desigualdades y cómo solucionar esto.

## **La investigación en Europa: tratar de compartir las perspectivas**

Hasta hoy, la mayoría del trabajo de los pedagogos interesados en temas de justicia social se ha realizado a escala nacional o local, y no parece que haya habido muchas oportunidades de tener una visión de Europa en su conjunto. En nuestra experiencia, los investigadores de este campo han contado con pocos medios, lo que limita la posibilidad de trabajar exclusiva o principalmente sobre temas de justicia social, y la de participar en conferencias y establecer relaciones entre instituciones, o incluso de tener tiempo para mantenerse al corriente de los avances realizados en un contexto más amplio que el del propio investigador, normalmente de ámbito local.

La Red Justicia Social y Educación Intercultural (SJIE), dependiente de la Asociación Europea de Investigación Pedagógica (EERA), se creó para que los investigadores europeos dedicados a este campo pudieran comunicarse los resultados de sus investigaciones, avanzar en sus conocimientos comunes y relacionarse entre sí. Todavía está dando sus primeros pasos, pues fue creada en 1996, pero ya ha participado en la organización de dos conferencias de la EERA, en 1997 y 1998.

Lo que se ha vuelto evidente en este breve tiempo es el aislamiento en el que han estado trabajando los investigadores de los distintos países. Esto se manifiesta en el hecho de que las hipótesis de las que los investigadores partían para sus trabajos, la terminología empleada y las implicaciones que puedan tener sus descubrimientos no siempre eran conocidas. Es más, al principio no se pensaba que las perspectivas tenían que ser inevitablemente diferentes de un país a otro, habida cuenta de la diferencias en su historia, en sus sistemas educativos y en sus posturas políticas; por lo tanto, tampoco se pensaba que habría diferentes temas de investigación en los cuales los significados implícitos se daban por descontado.

Los cambios de la terminología en uso reflejan la complejidad de la situación europea. La palabra "pobreza" apenas aparece explícitamente: por ejemplo, ninguna de las ponencias presentadas en la Conferencia Europea sobre la Investigación Pedagógica de 1998 mencionaban la pobreza, ni en los títulos ni en los resúmenes, aunque ésta estuviera implícita en los temas tratados. Los autores hablaban más bien de justicia social; exclusión (e inclusión); educación multicultural e intercultural, racismo y antirracismo; de cuestiones de desigualdad entre los sexos y las clases; de discapacidades; comunidades marginalizadas; y de inferioridad de condiciones en la educación, tanto en los núcleos urbanos como en las zonas rurales. Es evidente que todas estas cuestiones tienen mucho que ver con la relación que existe entre educación y pobreza.

La variedad de términos y puntos de vista supone tanto una debilidad como una fuerza en la situación europea. El hecho de que no hablemos todos el mismo lenguaje (literal y figuradamente) limita las posibilidades de compartir opiniones y acciones conjuntas, pero es evidente que existe un interés y un compromiso muy extendido para atajar la injusticia social mediante la educación, y el objetivo de la SJIE es facilitar el acercamiento y la puesta en común de las perspectivas de los investigadores de los diferentes países.

### **Algunas tendencias que apuntan en la investigación europea**

En otro artículo de este mismo número de *Perspectivas*, Reimers desarrolla un modelo estructural de desigualdad en la educación que contribuye a clarificar el centro de interés de la investigación en Europa. Señala cinco niveles de oportunidades, cada uno de los cuales depende de la consecución del anterior:

1. la oportunidad de matricularse en el primer nivel escolar;
2. la oportunidad de aprender lo suficiente en el primer nivel para terminarlo en condiciones de seguir aprendiendo;
3. la oportunidad de terminar cada ciclo educativo;
4. la oportunidad de terminar cada ciclo con el mismo grado de conocimientos y aptitudes que los demás graduados que han terminado el mismo ciclo; y
5. la oportunidad de poner en práctica lo que han aprendido para alcanzar otras oportunidades sociales y económicas (Reimers, 1999).

Terminaremos este artículo resumiendo algunas investigaciones presentadas en la conferencia de la EERA del año pasado en relación con este modelo, que es muy útil, tanto para identificar los principales intereses de la SJIE hasta este momento (en torno al tercer nivel de oportunidad), como para saber dónde están las principales lagunas (en torno a los niveles cuarto y quinto).

### *Nivel 3: la oportunidad de terminar el ciclo secundario*

Muchos de los trabajos presentados en el simposio de la SJIE tienen relación con el tercer nivel de oportunidades, en concreto, con la terminación de la enseñanza secundaria (es decir, graduación en un instituto) y el paso al nivel terciario, lo que indica que las cuestiones del acceso a la enseñanza primaria en Europa no son un problema grave<sup>2</sup>. En la mayoría de los países europeos, terminar la enseñanza secundaria es el logro educativo determinante porque la enseñanza obligatoria termina a los 15 ó 16 años, *antes* de la edad en la que los alumnos terminan la enseñanza secundaria. Por lo tanto, la pregunta clave para los investigadores es: ¿quién consigue acabar la enseñanza secundaria y por qué? Al terminar la enseñanza secundaria, los alumnos están aptos para incorporarse a algunos tipos de empleo o bien para acceder a la enseñanza superior. Los que no la terminan, sólo pueden aspirar a empleos que no requieren cualificación, que no sólo están mal pagados, sino que también escasean cada vez más.

Está claro que no todos los alumnos que terminan la enseñanza secundaria tienen las mismas oportunidades. Los investigadores de Finlandia (Vuorio-Lehti, 1998) y de Grecia (Gouvias, 1998) han estudiado los resultados de los exámenes finales en sus países respectivos, demostrando en ambos casos que los graduados pertenecen en su mayoría a las clases medias. En Francia, Duru-Bellat (1999) muestra que las reformas educativas han hecho que cambie el momento en que la inferioridad educativa se hace patente: mientras que antes eran relativamente pocos los alumnos de las clases bajas o pertenecientes a grupos de minorías que lograban entrar en el "liceo" (la forma elitista de enseñanza secundaria en Francia que imparte la formación más académica para acceder a la enseñanza superior), el número de los que entran ahora procedentes de estos grupos ha aumentado considerablemente en estos últimos años. De todas formas, son menos los alumnos de estos grupos que terminan la etapa del liceo y acceden a la universidad.

Los mecanismos de la discriminación han sido estudiados con bastante detalle por investigadores de diversos países. Sin embargo, la mayoría se ha centrado en la discriminación que sufren los alumnos por cuestiones de pertenencia a grupos étnicos, más que por cuestiones de clase social, por lo que no se puede establecer la relación entre las desigualdades en los resultados dependiendo de la clase social y las prácticas que provocan esto. Un tema predominante en estos estudios es el fracaso de los sistemas educativos para asumir y tratar adecuadamente la diferencia cultural. Así por ejemplo, en las escuelas finlandesas donde hay una cantidad significativa de alumnos inmigrantes rusos, se ha llegado a la conclusión de que un requisito para la igualdad en los resultados educativos de los alumnos rusos y finlandeses

es que los profesores finlandeses sean conscientes de las diferencias de las prácticas pedagógicas rusas y de las expectativas y aspiraciones de los alumnos rusos (Laihiala-Kankainen, 1998). Parecidos argumentos se han expuesto en relación con los alumnos de origen griego en Alemania (Goudiras, 1998) y con los alumnos de origen chino en el Reino Unido (Woodrow, 1998).

Otros investigadores han estudiado de manera más general la importancia de los profesores para fomentar la discriminación o luchar contra ella. Por ejemplo, en relación con los Países Bajos (van der Leer, 1998) y Portugal (Trigo Santos, 1998), los investigadores han comentado la falta de conocimientos interculturales de los profesores de sus países respectivos y los resultados de los programas que se han emprendido para cambiar esta situación. Shah (1998) ha estudiado algunos programas llevados a cabo en Inglaterra destinados a contratar más profesores de origen étnico minoritario con la esperanza de que esto tenga una repercusión favorable en los resultados educativos de los alumnos pertenecientes a esas minorías étnicas. Sus conclusiones – pese a los programas de formación de docentes pertenecientes a grupos étnicos minoritarios que se han instituido en Inglaterra, son muy pocos los profesores recién diplomados en estos programas que logran obtener su primer empleo en la enseñanza – parecen indicar que los efectos deseados tardarán un tiempo en cumplirse.

Para algunos investigadores, los resultados educativos no son fruto solamente de las estructuras escolares, sino de la interacción entre estas estructuras y otras fuerzas sociales más amplias. Así, Bhatti (1998) en un estudio sobre las opciones hechas por los alumnos blancos y asiáticos de 15 años que se acercan al final de la enseñanza obligatoria en Inglaterra, analizó no sólo los factores escolares, sino también las expectativas de los padres y los mensajes del mundo adulto – especialmente del mundo del trabajo – que los alumnos habían interiorizado.

Hay que señalar que todos los estudios mencionados se habían hecho a pequeña escala y con pocos fondos o sin fondos. Las posibilidades de que los investigadores pedagógicos establezcan relaciones entre los temas concretos estudiados a escala local y el panorama nacional o europeo parecen limitadas.

*Nivel 4: la oportunidad de terminar los estudios primarios con el mismo nivel de conocimientos que los demás graduados*

En relación con el cuarto nivel, no conocemos ningún trabajo de justicia social que tome como punto de partida la noción de que el nivel de conocimientos alcanzado por los alumnos graduados en el mismo ciclo de educación pueda ser cualitativamente distinto de unas escuelas a otras. Sin embargo, es posible que haya problemas en este aspecto en los sistemas escolares en los que la promoción a la siguiente etapa es automática o depende exclusivamente de evaluaciones internas.

Por ejemplo, en el Reino Unido la promoción de la enseñanza primaria a la secundaria está determinada por la edad: los alumnos no tienen que hacer ningún examen para pasar a la enseñanza secundaria, sólo deben tener la edad requerida (11 años en Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte y 12 en Escocia). Está claro que hay des-



igualdades en los conocimientos de los alumnos del Reino Unido que terminan la enseñanza primaria, tanto por las respuestas de las escuelas secundarias, como por los resultados de pruebas realizadas a escala nacional. No obstante, los políticos tienden a achacar estas diferencias no a la demografía social de la población de algunas escuelas, sino más bien a la eficiencia administrativa del personal, especialmente de los directores.

En el Reino Unido, este problema ha dado lugar a una gran actividad política en torno a la eficacia de la escuela y a la investigación relacionada con este tema. Últimamente ha aparecido en este campo la noción de “valor añadido”, lo que supone un grado de reconocimiento de que los grupos admitidos no son homogéneos desde el punto de vista sociocultural y que los “productos” (alumnos debidamente capacitados de acuerdo con su nivel de estudios primarios) se deben evaluar en términos de los progresos realizados, partiendo de “la materia prima” inicial. Este enfoque puede ayudar en cierta manera a cuantificar el grado de inferioridad de condiciones ante la educación en el momento de iniciarse ésta, así como a determinar los procedimientos válidos para contrarrestarla. Sin embargo, como la propia expresión indica, es posible que no se preste el debido interés a los problemas de índole cultural y que se desarrolle un modelo dominante en el que los “productos” educativos de la clase media se consideren el objetivo para todos (como se deduce de la anterior cita de Gillborn).

#### *Nivel 5: Relación entre los logros educativos y las oportunidades sociales y económicas*

La idea de que los niveles alcanzados en la educación formal (graduación en los institutos, título universitario) aumentan las oportunidades sociales y económicas es la base de la mayor parte de las investigaciones presentadas en la red SJIE, aunque rara vez es el tema principal. Algunos, – el estudio de Shah es una excepción – tratan de los mayores obstáculos que tienen los que poseen cualificaciones relevantes. Sin embargo, lo señalado antes en este artículo – que pese a los altos niveles educativos alcanzados, las mujeres europeas no han conseguido todavía ganar tanto como sus compañeros masculinos – indica que ésta podría ser un área fructífera para la investigación intraeuropea, especialmente por el incremento de la movilidad laboral a través de Europa.

## **Conclusiones**

Los especialistas europeos han instituido la tradición de estudiar la inferioridad de condiciones ante la educación desde una perspectiva sociocultural, dado su interés por la justicia social en la educación. Sus trabajos se han realizado relativamente a pequeña escala: el contexto en el que determinados grupos desfavorecidos reciben la educación sugiere unas recomendaciones específicas para ámbitos locales. En cambio, los políticos tratan de combatir la exclusión social a escala nacional o europea, básicamente como medio de reducir el desempleo y la insuficiente productividad

social. Las iniciativas que llevan a la práctica tienen forzosamente una perspectiva más amplia y prestan poca atención a las diversas necesidades, aspiraciones y objetivos de los excluidos sociales. Es necesario que los pedagogos europeos aumenten su propio conocimiento del contexto europeo – no sólo el contexto nacional – en el que trabajan. También es necesario que se formen una opinión sobre las principales iniciativas europeas para combatir la exclusión social, sin lo cual sus efectos permanecerán desconocidos para una comunidad de pedagogos con una tradición de interés y compromiso en la lucha contra la inferioridad de condiciones ante la educación.

## Notas

1. Este artículo recoge las reflexiones suscitadas por los últimos trabajos de investigación presentados en la Conferencia Europea sobre la Investigación Pedagógica por los coordinadores de la Red Justicia Social y Educación Intercultural (SJIE), dependiente de la EERA.
2. Una cuestión ligeramente diferente es la posibilidad de continuar la educación de manera coherente: es el problema de los hijos de viajeros que pasan cortos períodos de tiempo en diferentes escuelas; y también de los hijos de los refugiados que se encuentran en la necesidad de adaptarse a diferentes sistemas educativos (normalmente en distintas lenguas).

## Referencias

- Arnot, M., *et al.* 1998. *Recent research on gender and educational performance* [Últimas investigaciones sobre los logros educativos de ambos sexos]. Londres, The Stationery Office.
- Ball, S.; Macrae, S.; Maguire, M. 1998. *Young lives at risk in the "futures" market: some policy concerns from on-going research* [Los jóvenes en peligro ante el mercado del "futuro": algunos problemas políticos tomados de las investigaciones en curso]. Ponencia presentada en la Cuarta Conferencia Europea sobre Investigación Pedagógica, en septiembre de 1998 en Ljubljana.
- Bhatti, G. 1998. *Making the best of both worlds? The schooling and employment of young people in a secondary school in Britain* [¿Hacer lo mejor de ambos mundos? La escuela y el empleo de los jóvenes en una escuela secundaria de Gran Bretaña]. Ponencia presentada en la Cuarta Conferencia Europea sobre Investigación Pedagógica, en septiembre de 1998 en Ljubljana.
- Brine, J. 1998. The European Union's discourse of "equality" and its education and training policy within the post-compulsory sector [El discurso de la Unión Europea sobre la "igualdad" y su política de educación y formación en los estudios postobligatorios]. *Journal of education policy* (Londres), vol. 13, n° 1.
- Comisión Europea. 1994a. *European social policy: a way forward for the Union: a white paper*. [Política social europea: un camino hacia la unión: informe oficial]. Luxemburgo, OOPEC.(COM(94)333 final.)
- . 1994b. *Wage determination and sex segregation in employment in the European Community, social Europe supplement 4/94* [Determinación salarial y segregación de los sexos en el empleo en la Comunidad Europea, suplemento social europeo 4/94]. Luxemburgo, OOPEC.

- Duru-Bellat, M. 1999. *Social inequalities in educational opportunities in France: democratization or shifting barriers?* [Desigualdades sociales en las oportunidades pedagógicas en Francia: democratización o eliminación de barreras]. Ponencia presentada en la Quinta Conferencia Europea sobre Investigación Pedagógica, septiembre 1999, Lahti, Finlandia.
- Gillborn, D. 1998. Racism, selection, poverty and parents [Racismo, selección, pobreza y padres.]. *Journal of educational policy* (Londres), vol. 13, n° 6.
- Goudiras, D. 1998. *Schooling and social exclusion: implications for identity formation among second generation emigrants in Germany*. [Enseñanza y exclusión social: implicaciones para la formación de la identidad en la segunda generación de emigrantes en Alemania]. Ponencia presentada en la Cuarta Conferencia Europea sobre Investigación Pedagógica, septiembre de 1998, Ljubljana.
- Gouvias, D. 1998. *The national examinations system of Greece and its function as a mechanism of social selection* [El sistema de exámenes nacionales de Grecia y su función como mecanismo de selección social]. Ponencia presentada en la Cuarta Conferencia Europea sobre Investigación Pedagógica, septiembre de 1998, Ljubljana.
- Joly, D. 1996 *Heaven or hell? Asylum policies and refugees in Europe* [¿Cielo o infierno? Políticas de asilo y refugiados en Europa]. Basingstoke, Macmillan.
- Laihiala-Kankainen, S. 1998. *Russian pupils in Finnish schools: problems created by differences in pedagogical cultures* [Los alumnos rusos en las escuelas finlandesas: problemas debidos a las diferencias de tradición pedagógica]. Ponencia presentada en la Cuarta Conferencia Europea sobre Investigación Pedagógica, septiembre de 1998, Ljubljana.
- Reimers, F. 1999. Oportunidades educativas para las familias de escasos recursos en América Latina. *Perspectivas* (París), vol. XXIX, n° 4, diciembre de 1999, págs. 595-611.
- Shah, S. 1998 *Newly qualified minority ethnic teachers: experiences of seeking employment* [Los profesores de minorías étnicas recién formados: experiencias en la búsqueda de trabajo.]. Ponencia presentada en la Cuarta Conferencia Europea sobre Investigación Pedagógica, septiembre de 1998, Ljubljana.
- Siraj-Blatchford, I. 1997. Race and ethnic identity [Raza e identidad étnica]. En: Meighan, R.; Siraj-Blatchford, I., (comps.). *A sociology of educating*. Londres, Policy Studies Institute.
- Trigo-Santos, F. 1998. *Silence still? Or the need for an intercultural teacher education in Portugal* [¿Silencio todavía? O la necesidad de una educación intercultural para docentes en Portugal]. Ponencia presentada en la Cuarta Conferencia Europea sobre Investigación Pedagógica, septiembre de 1998, Ljubljana.
- Van der Leer, I. 1998. *The cultural plurality of the classroom* [La pluralidad cultural en el aula]. Ponencia presentada en la Cuarta Conferencia Europea sobre Investigación Pedagógica, septiembre de 1998, Ljubljana.
- Vuorio-Lehti, M. 1998. *The Finnish national matriculation system: the gateway to higher education* [El sistema nacional finlandés de matrícula: la puerta hacia una educación superior]. Ponencia presentada en la Cuarta Conferencia Europea sobre Investigación Pedagógica, septiembre de 1998, Ljubljana.
- Woodrow, D. 1998. *Culturally determined learning styles: Chinese pupils in English schools* [Los métodos pedagógicos determinados por la cultura: los alumnos chinos en escuelas inglesas]. Ponencia presentada en la Cuarta Conferencia Europea sobre Investigación Pedagógica, septiembre de 1998, Ljubljana.

---

# POBREZA Y

---

## ENSEÑANZA BASICA

---

### EN CHINA:

---

#### CUESTIONES DE EQUIDAD

---

#### EN EL DECENIO DE 1990

---

*Emily Hannum*

---

### **Introducción**

En China, las reformas económicas de finales del decenio de 1970 han producido mejoras espectaculares en los niveles medios de vida, pero también han aumentado los problemas para los políticos e investigadores por las crecientes desigualdades económicas. Los cambios en la política educativa asociados a la reforma del mercado han suscitado una serie paralela de problemas. Las políticas establecidas en el período de la reforma tenían por finalidad mejorar la calidad de la enseñanza y estre-

---

*Versión original: inglés*

*Emily Hannum (Estados Unidos de América)*

Profesora adjunta de administración, planificación y política social en la Escuela de Graduados en Educación de Harvard. Doctora en sociología por la University of Michigan Population Studies Center. Realiza investigaciones sobre la estratificación social, la pobreza y la escolaridad. Sus últimas publicaciones son: *Political change and the urban/rural gap in education in China, 1949-1990* [Cambio político y separación campo/ciudad en la educación en China, 1949-1990], 1999, *Comparative education review*; *Ethnic stratification in Northwest China: occupational differences between Han Chinese and national minorities in Xinjiang, 1982-1990* [Estratificación étnica en el Noroeste de la China: diferencias profesionales entre los chinos han y las minorías nacionales en Xinjiang, 1982-1990] (1998, *Demography*) y *Opportunity lost: rural children and schooling in reform-era China* [Una oportunidad perdida: niños rurales y escolarización en China en la época de la reforma] (en imprenta). Coeditora de *Research in sociology of education and socialization*.

Correo electrónico: [emily\\_hannum@harvard.edu](mailto:emily_hannum@harvard.edu)

char la relación entre la educación y las necesidades de la economía. Estas políticas incluían la diversificación de los contenidos escolares, la privatización de algunos importantes costes escolares y la descentralización de la administración y financiación de las escuelas. Aunque estos objetivos se han cumplido, los cambios han tenido además el efecto de favorecer la relación entre el origen social del niño y sus oportunidades de educación. Por ejemplo, el aumento de las cuotas escolares ha afectado de manera especial a los hijos de las comunidades pobres, que están en peores condiciones de mantener la escuela. Las minorías nacionales concentradas en zonas rurales remotas están ahora en una relativa desventaja por el incremento de las desigualdades económicas y educativas regionales y urbanas/rurales. Las muchachas de las familias pobres rurales ven su escolaridad amenazada por el aumento de las cuotas, pues las familias que tienen dificultades económicas tienden a dar prioridad a la educación de los muchachos. Preocupados por esta creciente desigualdad de oportunidades para los niños en el período de la reforma, los responsables de políticas han concebido algunas estrategias destinadas a facilitar el acceso a la educación a los niños pobres de las zonas rurales, a los pertenecientes a minorías desfavorecidas y a las muchachas.

En este artículo se abordan los problemas de equidad que han surgido en la educación china desde el principio del período de la reforma del mercado. En él se analizan las repercusiones de los cambios producidos en el contexto socioeconómico de la escuela y de las reformas del propio sistema educativo. Empieza con una exposición de los efectos que las reformas han tenido en la pobreza y la desigualdad social en China. Teniendo en perspectiva los cambios producidos en el contexto social de la escuela, se consideran en el artículo los cambios en la política educativa relacionados con la equidad en los decenios de 1980 y 1990. Por último, se estudian las últimas pruebas empíricas que revelan disparidades en la escolarización en función de la posición socioeconómica, el lugar de residencia y las cuestiones étnicas y de sexo. El artículo termina con un resumen de los progresos realizados y de los problemas de equidad que subsisten.

## **Las reformas del mercado y la pobreza**

Las reformas del mercado de finales del decenio de 1970 produjeron un rápido crecimiento económico en China. Entre 1978 y la mitad del decenio de 1990, el aumento de la calidad de vida en China se manifiesta en mejoras espectaculares en el incremento de la renta per cápita, en los depósitos de ahorros en zonas rurales y urbanas, en el aumento del consumo de la población agrícola y no agrícola, y en otros indicadores de desarrollo socioeconómico (China, Oficina Nacional de Estadística, 1998, Cuadro 10-1). Las estimaciones del Banco Mundial indican que el número de personas que viven en condiciones de pobreza<sup>1</sup> ha descendido, pasando de 398,3 millones en 1985 a 269,3 en 1995; el índice de recuento de individuos del mismo período pasó de 37,9 a 22,2%, y el índice de pobreza pasó de 10,9 a 7% (Banco Mundial, 1997, Cuadro 2).

Aunque la pobreza absoluta descendió durante los decenios de 1980 y 1990, la desigualdad de rentas ha aumentado y las diferencias entre regiones se han mante-

nido. En China, la pobreza absoluta sigue estando concentrada en las provincias alejadas y pobres del Norte, Noroeste, y Suroeste (Piazza y Liang, 1998; ver también Banco Mundial, 1992). La distribución de la renta per cápita por provincias, los índices de pobreza rural, los índices de analfabetismo y de educación escolar, todo indica una mejor calidad de vida para los habitantes en las provincias del Este, comparada con la de los que viven en las regiones interiores (Hannum, 1998). Según diversas estimaciones, las políticas del decenio de 1980 dieron prioridad a las inversiones en las regiones costeras más prósperas, en vez de aumentar las ayudas para atenuar los desequilibrios existentes en el desarrollo regional (Aguignier, 1988; Linge y Forbes, 1990). Los estudios comparativos de las rentas familiares actuales indican que la desigualdad de rentas entre las provincias aumentó claramente entre 1988 y 1995 (Khan y Riskin, 1998).

Una cuestión geográfica relacionada con esto es la de los diferenciales económicos entre las líneas urbanas y rurales. La introducción del sistema de responsabilidad familiar, un método de organización agrícola en el que el terreno y los recursos se contratan con las familias, cuyas ganancias dependen de la producción, tuvieron una repercusión espectacular en el desarrollo rural<sup>2</sup>. La generalización de este sistema, junto con el desarrollo de empresas en los municipios y aldeas, tuvo por efecto una espectacular reducción de la pobreza a principios del decenio de 1980. Las enérgicas medidas contra la pobreza implantadas a finales de este mismo decenio acentuaron aún más esta reducción (Piazza y Liang, 1988). Park, Wang y Wu (1988, pág. 4) informan que el número de los habitantes rurales clasificados oficialmente como pobres pasó de 131 millones en 1986 a 50 millones en 1997. No obstante, las diferencias en cuanto a rentas y nivel de vida entre la población urbana y la rural siguen siendo enormes, mayores, según algunas estimaciones, que en ningún otro país del mundo en desarrollo (Carter, 1997; Khan y Riskin, 1998).

En cuanto a la escolarización, los cambios económicos inherentes al paso a la economía de mercado han tenido diversos efectos. El aumento de las rentas permitía a las familias dedicar más recursos a la educación de sus hijos. Sin embargo, en las zonas rurales, la implantación del sistema de responsabilidad rural aumentaba el lucro cesante asociado a la educación de los niños (Banco Mundial, 1992, pág. 85; Summerfield, 1994). Parece que las oportunidades de encontrar un empleo remunerado, junto con el sistema de responsabilidad, han dado lugar a unos índices mayores de alejamiento de la escuela entre la población infantil en edad escolar (Lo, 1984; Lin, 1993). Muchos estudios del período de la reforma señalan la importancia de la pobreza rural en la decisión de abandonar la escuela (Zhang, 1998; Hannum, de próxima aparición).

Los aspectos geográficos de la pobreza en China tienen sus implicaciones en las diferencias étnicas en la educación, pues muchas minorías nacionales residen en regiones rurales interiores, poco pobladas y relativamente pobres. El último censo de población, de 1990, muestra que, de los 91,3 millones de personas pertenecientes a minorías étnicas, el 54% vivía en las cuatro provincias interiores de Guangxi, Yunna, Guizhou y Xingjiang, mientras que de la población perteneciente a la etnia china sólo vivía el 7%, (China, Oficina Nacional de Censo de Población y Oficina

Nacional de Estadística, 1993, pág. 300). La relación entre la diferenciación geográfica y la pobreza de las minorías está demostrada: las nacionalidades que residen en las regiones más desarrolladas del Norte y Nordeste de China muestran unos indicadores de desarrollo socioeconómico comparables a los observados en la población de la etnia china o incluso mejores, pero la mayoría de las nacionalidades que residen en el Occidente interior muestran indicadores mucho más pobres (ver Poston y Shu, 1992; Yuan, Zhang y Wu, 1993).

La concentración en las regiones interiores más pobres de China significa que muchos miembros de los grupos étnicos minoritarios padecen las dificultades de infraestructura mínima propias de las zonas alejadas, entre otras, dificultades en la educación y en el transporte. Las diferencias étnicas entre las zonas rurales y urbanas agravan la disparidad, pues los miembros de las minorías nacionales tienen más probabilidades de residir en zonas rurales dentro de las regiones que los chinos. En los centros urbanos, suele haber más facilidades para la educación, y por lo tanto, la diferenciación urbano/rural tiende a intensificar las diferencias étnicas en el acceso a la escuela. Por último, los obstáculos ante la educación derivados del hecho de residir en zonas rurales remotas empeoran debido a los altos índices de pobreza. La población perteneciente a minorías que reside en las regiones interiores representa una proporción extraordinariamente elevada de los pobres rurales de China (Banco Mundial, 1992). La suma de la pobreza regional y familiar significa que muchos niños pertenecientes a minorías están en doble inferioridad de condiciones: pésima infraestructura educativa y mayor dificultad para hacer frente a los costes de la escuela.

Por último, como la pobreza y el acceso a la escuela se potencian mutuamente, de ello se derivan consecuencias para la desigualdad entre los sexos. Aunque en los centros educativos urbanos estas cuestiones seguían siendo un tema de discusión en el período de la reforma, los debates que relacionan la pobreza con el acceso de las muchachas a la escuela se han centrado en las zonas rurales, donde las rentas son más bajas, la participación en la escuela también, y las condiciones menos propicias para un tratamiento equitativo entre los hijos de sexo masculino y femenino. La razón de la desigualdad entre los sexos en las familias pobres de las zonas rurales es que las familias dependen durante mucho tiempo de la ayuda de los hijos varones. El matrimonio patriarcal en China significa que el hijo va a seguir viviendo con los padres después de su matrimonio, y por eso se encarga del mantenimiento de sus padres a largo plazo, mientras que la hija se casa fuera de la familia (Lin, 1993). Así pues, la educación de un hijo se considera como una inversión más necesaria. Además, el hecho de que las hijas adultas apenas tengan posibilidades de obtener un salario supone, sobre todo para las familias más pobres, un incentivo económico para ahorrarse los costes de la educación de las hijas y dejar que éstas contribuyan a la economía familiar hasta su partida del hogar para contraer matrimonio. La generalización del sistema de responsabilidad rural ha aumentado las rentas en las zonas rurales, y por lo tanto ha tenido una influencia positiva en que las familias puedan pagar la educación de las hijas. Pero esta política también ha aumentado los costes de la educación por un lado y la inseguridad económica de cada familia a largo plazo, por otro, aumentando así la posibilidad de tener que depender en el futuro de la capacidad de ganarse la vida de los hijos varones.

Resumiendo, las reformas del mercado en China han producido espectaculares aumentos de las rentas y de los niveles medios de vida, pero también han aumentado las desigualdades y la inseguridad económica. La reforma del mercado ha afectado y afecta a los niños de diferentes maneras según su lugar de residencia, etnia y sexo, poniendo en situación de alto riesgo a los niños de las zonas interiores rurales, a los que pertenecientes a ciertas minorías nacionales y a las muchachas de familias pobres. Para los niños del interior y de las minorías nacionales, la inferioridad de condiciones va unida a la pobreza familiar y al hecho de residir en regiones de recursos limitados. En cuanto a las muchachas, la inferioridad se debe a la suma de varios factores: la inseguridad económica, el aumento de los costes de la educación y el incentivo para optar por la educación de los hijos de sexo masculino en las familias pobres de las zonas rurales.

### **Las reformas del mercado y la política educativa**

En China, la política educativa ha estado estrechamente ligada a objetivos políticos de más largo alcance (Hannum y Xie, 1994; Hannum, 1999). El interés político por la modernización económica que surgió a finales del decenio de 1970 se reflejó con claridad en las reformas educativas destinadas a producir una fuerza de trabajo con la preparación adecuada. Las reformas políticas surgieron de la toma de conciencia de que la calidad de la educación en todos los niveles era un problema grave, la formación profesional y técnica era insuficiente y la administración central de la educación, demasiado rígida (Lewin *et al.*, 1994, pág. 19). La sencilla estructura del sistema educativo de la Revolución Cultural fue sustituida por una compleja serie de programas diferentes por su duración, calidad, currículo y base de financiación. Se llevó a cabo la descentralización de la administración y la financiación de la enseñanza primaria y secundaria y aumentaron los costes de la educación para las familias (Lofstedt, 1990; Lewin *et al.*, 1994, págs. 22-24)<sup>3</sup>.

La importancia que se dio a la calidad, la eficiencia y la función estratégica de la educación para el desarrollo económico se prolongó durante los decenios de 1980 y 1990. Las leyes de educación insistían en mejorar la calidad de la enseñanza reforzando los vínculos entre la educación y la preparación de la mano de obra. Por ejemplo, la Ley del Profesorado de 1993 promovía medidas legales para mejorar la cualificación de los docentes, y la Regulación de la Cualificación del Profesorado de 1995 pretendía mejorar la calidad de los docentes especificando los títulos necesarios para ejercer la docencia en los distintos niveles (Oficina Internacional de Educación, 1998). En 1996, la aceleración del ya rápido desarrollo de la formación profesional y técnica se vio reforzada por la Ley de Formación Profesional (China, Ministerio de Educación, 1996; Oficina Internacional de Educación, 1998). Por último, la Ley de Educación de 1995 y el Plan de Educación para el Siglo XXI confirmaron la prioridad otorgada a la educación por su función estratégica para el desarrollo económico y social (Oficina Internacional de Educación, 1998; China, Ministerio de Educación, 1999).



Las preocupaciones causadas por las disparidades educativas relacionados con la pobreza, el lugar de residencia, la etnia y el sexo proceden directamente de las políticas de la época de la reforma. En primer lugar, el aumento desproporcionado de las cuotas escolares, junto con el aumento del coste por lucro cesante influyeron en las familias pobres a la hora de decidir sobre la educación de sus hijos. En segundo lugar, la descentralización de la educación llevada a cabo en el decenio de 1980 dio lugar a un incremento de las desigualdades en el acceso a la educación entre las regiones y entre las zonas rurales y urbanas, pues el traspaso de las responsabilidades de la financiación hizo que los recursos escolares dependieran más de la situación económica local (Cheng, 1996). Aunque el Gobierno central transfiere recursos económicos a las regiones pobres, la financiación de la educación recae básicamente en las comunidades y gobiernos locales; por lo tanto, las zonas pobres que carecen de los recursos para financiar la educación han ido haciendo frente a los costes a base de cobrar cuotas a las familias (Davis, 1989; Lewin y Wang, 1994; Piazza y Liang, 1998). En tercer lugar, la representación desproporcionada de las minorías étnicas en las zonas rurales, interiores y pobres supone que el aumento de las desigualdades de los recursos disponibles coloca a éstas en inferioridad de condiciones (Mackerras, 1994, pág. 228). Por último, debido a la necesidad de invertir en la viabilidad económica a largo plazo de los hijos, en condiciones de pobreza rural la escolarización de las hijas tiende a ser relativamente sensible al aumento de las cuotas.

Los responsables han tratado de abordar los problemas de equidad suscitados por los cambios socioeconómicos y educativos del período de la reforma. Aunque la implantación se hizo teniendo en cuenta el nivel de desarrollo económico de las regiones, la Ley de Educación Obligatoria de 1986 hacía obligatorios para todos los niños nueve años de educación, seis de primaria y tres de secundaria elemental (Ministerio de Educación de China, 1986; Lewin *et al.*, 1994, pág. 20; China, 1988; Li, 1992). Esta ley y las órdenes gubernamentales del decenio de 1980 especificaban que se establecería un sistema de subsidios y subvenciones para ayudar a los alumnos con pocos recursos a completar la educación básica (Guo, 1995, págs. 35-36). Las inversiones públicas en educación para ayudar a las zonas en desarrollo aumentaron firmemente en los decenios de 1980 y 1990, pasando de 17 millones de yuans durante los años 1976-1980 a más de 607 millones Yuan durante los años 1990-1995; los datos gubernamentales sobre la inversión extra para la educación rural durante el final del decenio de 1980 y principios del de 1990 ofrecen una trayectoria ascendente similar (Oficina Nacional de Estadística de China, 1998, Cuadro 8-9). Hubo intervenciones a gran escala destinadas a mejorar la educación entre los necesitados, especialmente entre las muchachas (por ejemplo, ver Xiao, 1997 y Chen, 1997 sobre el Proyecto Esperanza)<sup>4</sup>. El Plan de Acción para Revitalizar la Educación en el Siglo XXI de 1999 reafirmaba el compromiso de implantar la educación obligatoria en todo el país, orientada al año 2000 (Ministerio de Educación de China, 1999).

El Gobierno central también intensificó sus estrategias para estimular el desarrollo de la educación en las zonas de minorías en el período de la reforma, implan-

tando la ayuda económica a los presupuestos educativos de las zonas de minorías, aumentando la publicación de libros de texto traducidos a las lenguas de las minorías y preparando y seleccionando estudiantes para la educación superior (ver Postiglione, 1992; Mackerras, 1994). La Ley de Educación de 1995 afirmaba el compromiso del Gobierno para la igualdad de oportunidades ante la educación al margen de nacionalidad, raza, sexo, profesión, situación económica o creencias religiosas (Oficina Internacional de Educación, 1998). El Plan de Acción para Revitalizar la Educación en el Siglo XXI de 1999 hacía referencia explícita a la mejora de la educación en las regiones interiores de minorías como zona prioritaria (Ministerio de Educación de China, 1999).

En resumen, el cambio de un sistema de educación explícitamente igualitario a un sistema orientado a atender las necesidades de la economía suscitó un enorme interés por la calidad, pero, al coincidir con otros cambios sociales y económicos, trajo consigo determinados problemas de acceso a la educación por parte de ciertos sectores sociales, ya sea por factores económicos, geográficos, de sexo o étnicos. El Gobierno de China, consciente de estos problemas, ha implantado unas políticas destinadas a promover la educación entre los pobres, las muchachas y las minorías nacionales. La equidad en la educación, a la vista de estos cambios contradictorios, es el tema del siguiente apartado.

## **La equidad en la educación en el período de la reforma**

En este apartado se ofrece una visión general de la literatura reciente y de los indicadores relativos al acceso a la educación básica. En primer lugar, se explican las tendencias nacionales en la educación básica. A continuación, se ofrecen indicadores de las desigualdades socioeconómicas, regionales, urbano-rurales, étnicas y entre los sexos. Cada subapartado empieza con una alusión a las cuestiones de equidad en los primeros años de la reforma y sigue con una exposición de la situación desde 1990.

### **TENDENCIAS NACIONALES**

La expansión del nivel general de acceso a la enseñanza primaria y secundaria constituye un índice del avance hacia la equidad. Las Figuras 1 y 2 ofrecen indicadores de las tendencias en la escolarización en la escuela primaria y secundaria a escala nacional. La Figura 1 muestra los índices brutos de matrícula en ambos niveles en el período comprendido entre los años 1970 y 1997. Si se observan primero las líneas que representan el índice de matrícula en primaria, se observa que estos índices alcanzaban el 100% en 1970 en lo que respecta a los muchachos, y que el mismo nivel lo alcanzaban las muchachas mediado el decenio de 1970. En secundaria, los índices eran considerablemente más bajos y más variables. En el transcurso del decenio de 1970 se produjeron aumentos espectaculares, seguidos de un descenso coincidiendo con la puesta en marcha de la reforma del mercado

FIGURA 1. Índices brutos de matrícula por año y por nivel de educación, varones y muchachas

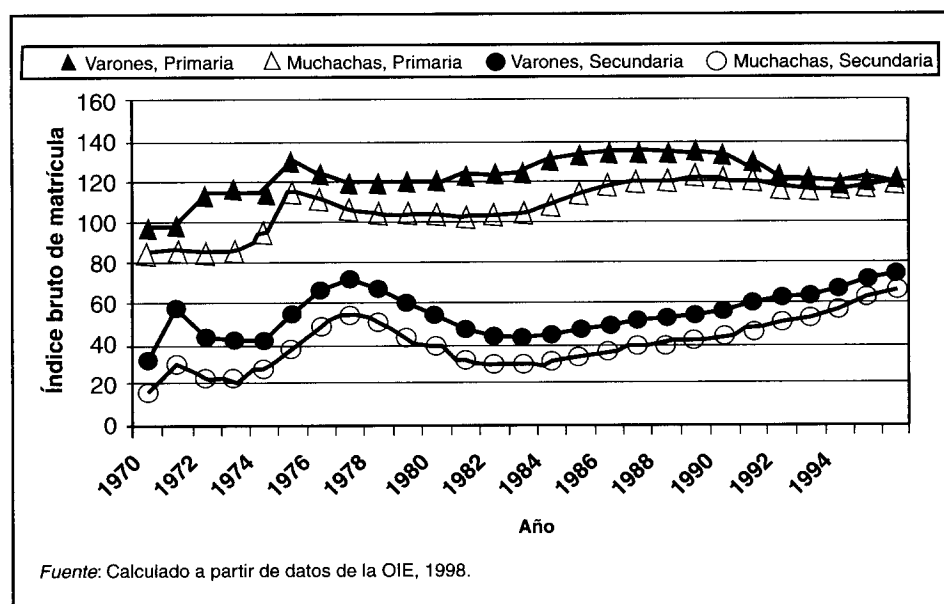
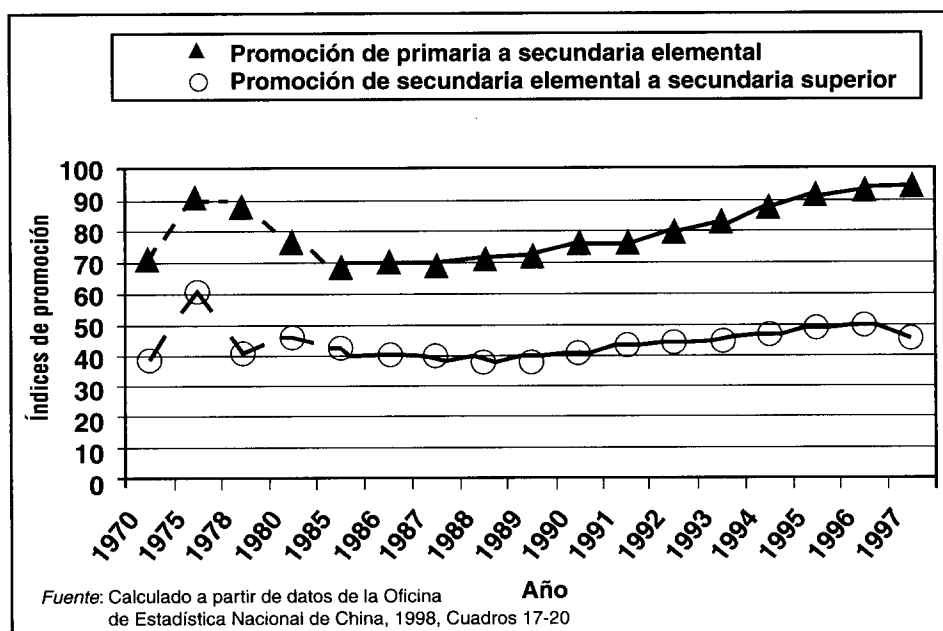


FIGURA 2. Índices de promoción por año y por nivel de educación.



y los cierres de las escuelas a principios del decenio de 1980. Desde mediado este mismo decenio, los índices de matrícula en el segundo nivel han mostrado una tendencia ascendente.

Los índices brutos de matrícula están abultados porque están presentes en el sistema escolar niños que superan la edad. La Figura 2 ofrece una información diferente relativa a la expansión de la enseñanza primaria y secundaria. Las líneas de la Figura 2 representan los índices de promoción de una a otra: el porcentaje de los graduados en primaria que a continuación se incorporan a la secundaria elemental y el porcentaje de los graduados de la secundaria elemental que se incorporan a la secundaria superior en los mismos años. La tendencia temporal de descenso, espectacular a principios del decenio de 1980, está bien patente en ambas promociones. El paso o promoción de la enseñanza primaria a la secundaria elemental muestra mejoras firmes desde entonces, alcanzando niveles superiores al 90% a mediados del decenio de 1990. El índice de promociones de la enseñanza secundaria elemental a la secundaria superior permanece estable tras el descenso inicial de finales del decenio de 1970; no desciende debido al aumento de promociones de la escuela primaria a la secundaria. La expansión considerable del sistema de educación que tuvo lugar a finales del decenio de 1980 y principios del de 1990 suponen un cambio favorable de la tendencia descendente de los primeros años de la reforma. Las expansiones en el nivel secundario señalan un avance considerable hacia la implantación del plan de nueve años de educación obligatoria.

#### POBREZA Y ESCOLARIZACION

Aunque las expansiones son a escala nacional, las desigualdades asociadas con la pobreza, como el lugar de residencia, la etnia y el sexo, se mantienen como mínimo hasta el principio del decenio de 1990. El Cuadro 1 ofrece una muestra de los índices de matrícula de niños y niñas de 7 a 14 años según el nivel de educación de los padres, el lugar de residencia y la etnia, calculados a partir de una encuesta nacional representativa realizada en 1992. El nivel de educación de los padres sirve también como indicador de la situación socioeconómica de la familia. Hay una asociación evidente por cuanto los altos índices de matrícula corresponden a los hijos de padres con mayor nivel de educación, y los índices más bajos de matrícula a los hijos, especialmente a las hijas, de padres con menor nivel de educación. Entre los hijos de padres analfabetos o semianalfabetos, que suelen ser las familias más pobres, están matriculados el 84% de los muchachos y el 71% de las muchachas, frente a la matrícula plena de los muchachos y muchachas de los padres con mayor nivel de educación. Los efectos de la pobreza – calculados a partir de la misma muestra que la del estudio de 1992 – se reflejan más directamente en el Cuadro 2, que contiene la cantidad de niños que están actualmente sin escolarizar y el porcentaje de los que dicen haber abandonado la escuela por motivos económicos, concretamente, por falta de dinero o por tener que trabajar en la hacienda familiar. En esta muestra, el 33% de los muchachos y el 46% de muchachas no escolarizados habían abandonado la escuela por motivos económicos.

CUADRO 1: Muestra de índices de matrícula según características seleccionadas, en niños de 7 a 14 años (1992)

	Varones		Niñas	
	(N)	Matriculados %	(N)	Matriculados %
Total	156 643	94,10	142 415	89,30
<i>Educación de los padres</i>				
Terciaria general	1 465	99,45	1 382	99,20
Terciaria especializada	3 649	99,34	3 352	99,40
Secundaria especializada	3 729	98,85	3 419	98,33
Secundaria general superior	18 790	96,88	17 075	95,48
Secundaria elemental	50 633	96,39	45 123	93,61
Primaria	52 667	92,94	47 838	87,05
Analfabetos/Semianalfabetos	15 970	84,43	14 754	70,69
<i>Lugar de residencia</i>				
Norte	24 968	96,85	22 803	95,80
Nordeste	19 465	96,67	18 060	95,87
Este	38 542	95,48	34 626	89,79
Sur	30 054	94,23	26 403	90,13
Suroeste	15 506	91,55	14 373	84,14
Noroeste	28 108	89,19	26 150	80,57
<i>Tipo de residencia</i>				
Urbana	35 419	98,89	32 556	99,01
Rural	121 224	92,68	109 859	86,45
Llano	45 406	94,21	40 822	90,84
Semimontañoso	31 849	93,84	28 557	89,48
Montañoso	43 969	90,27	40 480	79,90
<i>Etnia</i>				
Etnia china	134 771	95,42	121 776	91,39
Minorías étnicas	21 872	85,90	20 639	77,15
Mongol	1 508	92,64	1 487	91,12
Hui	4 297	78,76	4 139	56,61
Tibetana	869	74,11	893	52,30
Uygur	4 150	80,70	3816	81,81
Miao	955	84,61	821	70,77
Yi	765	86,93	716	72,63
Zhuang	2 556	90,53	2 356	84,04
Bouyei	306	92,18	290	80,00
Coreana	661	99,24	571	99,12
Manchu	2 172	96,73	2 066	95,50
Dong	211	97,63	141	87,23
Yao	215	80,00	179	70,39
Bai	320	94,06	315	89,52
Tujia	606	92,57	614	84,69
Hani	135	82,22	130	70,77
Kazak	258	94,19	216	86,57
Dai	172	81,40	191	84,29
Otras	1 719	84,76	1 698	76,09

Fuente: China, Oficina Nacional de Estadísticas, 1992.

CUADRO 2. Muestra del porcentaje de alumnos que abandonan la escuela por motivos económicos en edades comprendidas entre los 7 y los 14 años, no matriculados en la actualidad, 1992

	Varones		Niñas	
	(N)	Motivos económicos (%)	(N)	Motivos económicos (%)
Total	8 792	33,00	14 280	46,30
<i>Educación de los padres</i>				
Terciaria general	20	10,00	16	18,75
Terciaria especializada	38	10,53	32	12,50
Secundaria especializada	54	9,26	63	33,33
Secundaria general superior	521	19,00	676	32,69
Secundaria elemental	1 638	22,59	2 628	35,08
Primaria	3 571	30,24	5 857	45,01
Analfabetos/Semianalfabetos	2 353	46,28	4 112	56,96
<i>Lugar de residencia</i>				
Norte	708	15,68	861	22,76
Nordeste	646	12,38	788	20,30
Este	1 692	26,89	3 271	44,33
Sur	1 702	30,85	2 504	44,53
Suroeste	1 420	32,39	2 310	48,05
Noroeste	2 624	48,44	4 546	56,91
<i>Tipo de residencia</i>				
Urbana	558	11,11	438	17,58
Rural	8 234	34,49	13 842	47,25
<i>Llano</i>	2 209	27,89	3 237	40,47
<i>Semimontañoso</i>	1 891	27,45	2 932	37,24
<i>Montañoso</i>	4 134	41,24	7 673	53,94
<i>Etnia</i>				
Etnia china	6 076	27,80	10 002	43,51
Minorías étnicas	2 716	44,66	4 278	52,97

Nota: Un test-t sobre la diferencia entre ambos sexos en porcentaje de los niños que abandonan la escuela por motivos económicos y otros tests *chi*-cuadrado sobre la independencia en cuanto a factores como: escolarización y nivel de instrucción del padre, región de residencia, tipo de residencia (rural o urbana) y condición de pertenencia a una minoría calculados separadamente para cada sexo, fueron todos estadísticamente significativos al nivel de ,01.

Fuente: Cálculos de la Oficina Nacional de Estadísticas de China, 1992.

## DESIGUALDADES REGIONALES

Aparte de la situación socioeconómica de las familias, los niños de las zonas rurales de las regiones alejadas están también en inferioridad de condiciones en cuanto a escolarización, sobre todo en el nivel secundario. Según todos los indicadores de que disponemos, las diferencias entre las zonas urbanas y las rurales aumentaron al principio del período de la reforma (Hannum, 1999). En el Cuadro 1 se ve claramente que los niños, y sobre todo las niñas, de las regiones pobres occidentales están en inferioridad de condiciones. En el Noroeste, por ejemplo, se había matriculado el 89% de los muchachos y el 81% de las muchachas, frente a 97% y 96% respectivamente en las regiones más ricas del Norte y Nordeste. Los mismos niveles surgen del tipo de residencia: en las zonas urbanas, lo normal es la matrícula prácticamente total, mientras que en las zonas rurales, los índices de matrícula son significativamente más bajos. Entre los niños de las regiones rurales montañosas, los índices de matrícula bajan al 90% entre los niños y al 80% entre las niñas. Además, los abandonos de la escolaridad en las zonas rurales y fuera de las regiones del Norte y Nordeste eran más claramente atribuibles a cuestiones económicas (ver Cuadro 2).

## DESIGUALDADES ÉTNICAS

Un análisis de los datos de los censos de 1982 y 1990 indica que el principio de la era de la reforma fue un período de aumento de la matrícula en la escuela primaria, pero de mayor selectividad en el paso a la secundaria elemental. Las nacio-

CUADRO 3: Matrícula total y por minorías por años y niveles

Año	1978	1985	1990	1996	1997
<i>Matrícula correspondiente a minorías nacionales (10 000 personas)</i>					
Instituciones de educación superior	3,6	9,4	13,7	19,7	21,7
Escuelas secundarias	252,6	236,1	312,8	424,8	459,7
Escuelas primarias	768,6	954,8	1 069,5	1 251,1	1 248,3
<i>Total de matrículas (10 000 personas)</i>					
Instituciones de educación superior	85,6	170,3	206,3	302,1	317,4
Escuelas secundarias	6 637,2	5 092,6	5 105,4	6 635,7	6 995,2
Escuelas primarias	14 624,0	13 370,2	12 241,4	13 615,0	13 995,4
<i>Matrícula correspondiente a minorías nacionales/Total matrículas (porcentaje)</i>					
Instituciones de educación superior	4,21	5,52	6,64	6,52	6,84
Escuelas secundarias	3,81	4,64	6,13	6,40	6,57
Escuelas primarias	5,26	7,14	8,74	9,19	8,92

Fuente: Cálculos de la Oficina Nacional de Estadísticas de China, 1998, Cuadros 02-14 y 20-05.

nalidades residentes en regiones ricas tuvieron mejores resultados en los exámenes para pasar a la secundaria elemental que las residentes en las regiones pobres (Hannum, de próxima aparición). En el Cuadro 3 se observan las fluctuaciones en la matrícula en los decenios de 1980 y 1990 en la etnia china y en las minorías nacionales. Las cifras del Cuadro 3 ponen de manifiesto una tendencia ascendente en el porcentaje de alumnos pertenecientes a minorías entre todos los alumnos de primaria, pasando del 5% en 1978 a aproximadamente el 9% en 1997. En toda la enseñanza secundaria, las cifras correspondientes eran del 3,8% y 6,6%, y en el nivel terciario del 4,2% y 6,8%. Las minorías constituían en torno a un 6% del total de la población, según el censo de 1982 y en torno al 8% según el censo de 1990. Recordando las cifras de población, la representación de las minorías en el nivel de enseñanza primaria aparece mucho más adecuada a su proporción de población; la representación parece un poco más baja en los niveles de educación superior. Sin embargo, las diferentes estructuras de edad en las poblaciones de los diferentes grupos étnicos complican la interpretación de las cifras globales de matrícula.

Los índices de matrícula en alumnos de edades comprendidas entre los 7 y los 14 años ofrecen un panorama de diferencias étnicas en escolarización menos imputable a las diferentes estructuras de edades. Los datos de 1992 señalan la persistencia de las diferencias étnicas en la participación en la educación (ver Cuadro 1). En la muestra correspondiente a la etnia china, en 1992 estaba matriculado el 95% de los muchachos y el 91% de las muchachas; sumando todas las nacionalidades no pertenecientes a la etnia china, el índice de alumnos matriculados era del 86% para los muchachos y del 77% para las muchachas. Los índices de matrícula iban del 99% entre los niños coreanos hasta el 52% entre las niñas tibetanas y el 57% entre las muchachas Hui. Las variaciones entre los grupos étnicos y la matrícula en general más baja entre las minorías nacionales se pueden poner en relación con la pobreza de la región y de las familias. Por ejemplo, el 54% de todos los niños de las minorías recogidas en esta muestra residían en zonas montañosas, frente a solamente el 24% de los niños de etnia china (Oficina Nacional de Estadística de China, 1992). De los niños pertenecientes a minorías nacionales, el 44% vivían en el Noroeste, frente al 14% de los pertenecientes a la etnia china; para el Suroeste, las cifras son comparables, con 18% y 9% respectivamente. Por último, en lo que respecta a las diferencias en el nivel de pobreza en las familias, un 22% de las minorías procedían de familias cuyo padre era analfabeto o semianalfabeto, frente al 8% de los niños de etnia china. En el Cuadro 2, es patente el impacto más acusado de la pobreza en el mayor porcentaje de abandonos escolares que obedecen a motivos económicos. Por ejemplo, entre los muchachos, el 28% de niños no matriculados de etnia china aducían motivos económicos para dejar la escuela, frente al 45% de los niños de las minorías.

En resumen, las pruebas a escala nacional indican que las proporciones de minorías en la primaria en enseñanza primaria, secundaria y terciaria han aumentado en los últimos veinte años, desde la reforma económica. Aunque las pruebas más recientes señalan altos índices de participación en la educación por parte de los hijos de las minorías étnicas, sobre todo en el primer nivel, desde principios del decenio



de 1990 las variaciones sustanciales entre los distintos grupos étnicos son patentes. El modelo de participación refleja claramente el impacto de la pobreza, tanto a escala regional como familiar.

#### DESIGUALDADES ENTRE LOS SEXOS

De lo expuesto en el apartado anterior se deduce claramente que el avance hacia la igualdad entre los sexos en la educación básica fue más lento en el principio del decenio de 1980 y que las reformas económicas y educativas en las zonas rurales han incidido de manera desproporcionada en la participación en la educación por parte de las muchachas rurales (Hannum y Xie, 1994; Summerfield, 1994). Un análisis de los datos de los censos de 1982 y de 1990 pone de manifiesto que el acceso de las niñas a la escuela primaria aumentó firmemente en las zonas rurales después de 1949, y que permanecía en niveles altos durante el decenio de 1980. En la enseñanza secundaria femenina se produjo un descenso relativo en el acceso de primaria a secundaria elemental en las promociones correspondientes al periodo de la reforma, sobre todo en la población rural (Hannum, de próxima aparición). Los índices

CUADRO 4: Matrícula femenina y matrícula total por nivel y año

Año	1980	1985	1990	1995	1996	1997
<i>Muchachas matriculadas (10 000 personas)</i>						
Instit. de educación superior	26,8	51,1	69,5	102,9	110,1	118,5
Esc. secundarias especializadas	39,2	60,7	102,0	187,1	217,0	176,8
Esc. secundarias normales	2 180,1	1 893,1	1 920,1	2 407,5	2 599,7	2 735,6
Esc. secundarias profesionales	14,8	95,4	133,7	218,2	229,4	248,4
Esc. primarias	6 517,4	5 986,2	5 655,5	6 241,1	6 467,0	6 666,0
<i>Total de matrículas (10 000 personas)</i>						
Instit. de educación superior	114,4	170,3	206,3	290,6	302,1	317,4
Esc. secundarias especializadas	124,3	157,1	224,4	372,2	422,8	465,4
Esc. secundarias normales	5 508,1	4 706,0	4 586,0	5 371,0	5 739,7	6 017,9
Esc. secundarias profesionales	45,4	229,5	295,0	448,3	473,3	511,9
Esc. primarias	14 627,0	13 370,2	12 241,4	13 195,0	13 615,0	13 995,4
<i>Matrícula femenina/ matrícula total (porcentaje)</i>						
Instit. de educación superior	23,40	30,00	33,70	35,40	36,40	37,30
Esc. secundarias especializadas	31,50	38,60	45,40	50,30	51,30	38,00
Esc. secundarias normales	39,60	40,20	41,90	44,80	45,30	45,50
Esc. secundarias profesionales	32,60	41,60	45,30	48,70	48,50	48,50
Esc. primarias	44,60	44,80	46,20	47,30	47,50	47,60

Fuente: Cálculos de la Oficina Nacional de Estadísticas de China, 1998, Cuadros 20-05 y 20-20.

brutos de matrícula en enseñanza secundaria que se presentan en la Figura 1 muestran también una caída en las matrículas y considerables diferencias entre los sexos en el decenio de 1980.

Sin embargo, en los datos nacionales de finales del decenio de 1980 y principios del de 1990 se refleja un aumento de la matrícula femenina en la enseñanza secundaria y una disminución de las diferencias entre los sexos (ver Figura 1). La composición de la población escolar en cuanto a sexo por niveles de enseñanza se muestra en el Cuadro 4. En la enseñanza primaria, la población femenina constituía en torno al 45% de todos los alumnos de 1980, y en torno al 48% en 1997. En la enseñanza secundaria general, (elemental y superior) se pasó del 40% aproximadamente al 46%. En las escuelas secundarias profesionales y especializadas se produjo un cambio considerable, pues en 1980 a la población femenina le correspondía aproximadamente una tercera parte de la matrícula, y a mediados del decenio de 1990 su participación pasó a ser del 40-50%. En el nivel terciario, el porcentaje femenino aumentó, pasando del 25% en 1980 al 37% en 1997. Estas cifras confirman la tendencia de la Figura 1 de que la participación femenina en la educación mejoró después de un breve período de retroceso a principios del decenio de 1980.

En resumen, a escala nacional, hay muchas razones para creer que el problema del acceso femenino a la educación que surgió a principios del decenio de 1980 ha mejorado desde entonces. No obstante, por lo menos a principios de 1990, la escolarización femenina en zonas rurales seguía estando relativamente influida por la pobreza. En las zonas rurales, diversos análisis de los datos procedentes de encuestas representativas a escala nacional de finales del decenio de 1980 y principios del de 1990 indican que la matrícula femenina depende de las rentas familiares en mucha mayor medida que la masculina (Hannum, de próxima aparición). Los índices de matrícula del Cuadro 1 respaldan esta afirmación. Las hijas de padres con alto nivel de educación que viven en las zonas industriales del Norte y Nordeste y en las zonas urbanas están matriculadas prácticamente todas entre los 7 y los 14 años. Por el contrario, en torno al 30% de las hijas de padres analfabetos o semianalfabetos, el 20% de las muchachas del Noroeste y en torno al 15% de las muchachas del Suroeste y de las zonas rurales no estaban matriculadas en ese momento. Los índices de matrícula femenina eran especialmente bajos para las poblaciones hui y las tibetanas, grupos caracterizados además por índices muy bajos de matrícula también para los muchachos. En general se puede decir que las diferencias entre los sexos coinciden con las condiciones asociadas a la pobreza: familias con bajo nivel de educación y residentes en alejadas zonas rurales. Las razones que dan los padres para la no escolarización de sus hijos, que figuran en el Cuadro 2 confirman esta conclusión: cuando alegaban motivos económicos, citaban más a menudo a las muchachas que a los varones.

## Resumen

En China, los problemas de aumento de las desigualdades surgieron en el contexto de las políticas adoptadas para fomentar y alcanzar el desarrollo económico. Las políticas económicas de la era de la reforma han dado lugar a una diversidad de cir-

cunstancias socioeconómicas que afectan a los niños en el seno de sus familias y comunidades. Las políticas de educación han favorecido la interdependencia entre los recursos económicos de los padres y el lugar geográfico de residencia, y la calidad de las experiencias educativas de sus hijos<sup>5</sup>. Estudios empíricos sobre los primeros años de la reforma indicaban las crecientes desigualdades en el acceso a la educación, asociadas con la pobreza, la residencia en zona rural o urbana, el sexo y la etnia. Estudios a escala nacional sobre los cambios más recientes señalan un giro en algunos de estos aspectos: las matrículas y la promoción a la enseñanza secundaria mejoraron al final del decenio de 1980 y principios del de 1990. Las diferencias entre los sexos parecen estar disminuyendo y las minorías parecen estar presentes en el sistema de educación en unos índices parecidos a su proporción en la población.

Pese a esta evolución favorable, a principios del decenio de 1990 aparecían signos evidentes de diferencias sustanciales en las matrículas en lo referente a la situación socioeconómica, la residencia urbana o rural, la región y la etnia. Entre los niños de zonas rurales y especialmente los más pobres, había menos costumbre de enviar a la escuela a las niñas que a los niños. Estos resultados indican que la pobreza, aunque ha habido un progreso esencial en la mejora del acceso a la educación a finales del decenio de 1980 y principios del de 1990, tanto en el ámbito regional como familiar, sigue frenando el acceso de los niños a la educación obligatoria. Las dificultades económicas que afrontan muchas familias pobres en las regiones pobres tienen su reflejo en los diplomas educativos a los que pueden aspirar sus hijos y especialmente sus hijas, que van a estar en inferioridad de condiciones para aprovechar las oportunidades derivadas del desarrollo económico. En China, como en otros países industriales, la educación es “el motor de la movilidad social”: mejorarán los que reciban educación (Deng y Treiman, 1997, pág. 1). Si existe una relación entre el nivel educativo alcanzado y los resultados profesionales, bien sea porque la educación mejora las capacidades de los individuos o porque los títulos sirven como criterio de selección para los empleadores, las diferencias de clase, de etnia o de sexo en el acceso a la educación están asegurando en la práctica el mantenimiento de esas mismas diferencias a la hora de acceder al trabajo y a las rentas. Para que la educación sea un mecanismo igualador, la escuela tiene que ser igualmente accesible a todos los grupos, superando todas las líneas históricas de estratificación. En los últimos documentos políticos aparece explícitamente el compromiso de ofrecer a los niños la verdadera igualdad de oportunidades al margen de su origen socioeconómico, sexo o etnia. Los datos ofrecidos en este artículo señalan la necesidad de implantar estrategias que extiendan la igualdad de oportunidades y reduzcan los costes de la educación para la población afectada por la pobreza regional o familiar, es decir, los niños rurales y especialmente las niñas, y los hijos de las minorías nacionales que se encuentran en inferioridad de condiciones socioeconómicas.

## Notas

1. En estas estimaciones, el Banco Mundial define como población pobre la que vive por debajo de una línea internacional de pobreza de un dólar por persona y día con los pre-

cios de 1985. El índice de recuento de individuos se define como el porcentaje de población que vive por debajo de la línea de la pobreza. El índice de pobreza incorpora tanto la incidencia como la profundidad de la pobreza multiplicando el índice de recuento de individuos por la diferencia entre la línea de pobreza y la renta media de la población que vive por debajo de esa línea, expresada dicha línea en fracción (OCDE, 1998).

2. Los experimentos con este tipo de contratos empezaron en 1978, y en 1983 el sistema de responsabilidad había sido adoptado por casi todos los agricultores de China (Powell, 1992).
3. Para una visión general de la administración y gestión, ver Oficina Internacional de Educación, 1998.
4. Sobre las últimas iniciativas del Banco Mundial en China, ver *China-fourth basic education project* [Cuarto proyecto de educación básica de China], Washington DC, Banco Mundial, 1997 (Staff Appraisal Report n° 16367); *China-basic education in poor and minority areas project* [Proyecto de educación básica de China en las zonas pobres y con minorías], Washington DC, Banco Mundial, 1994 (Staff Appraisal Report n° 13026).
5. Esta discusión ha hecho resaltar las disparidades de acceso, aunque limitándose solamente a disparidades cualitativas asociadas a la pobreza. A medida que se progresa en garantizar un nivel básico de acceso, la discusión debe desviarse más bien hacia el estudio de las relaciones entre la pobreza y la calidad de la instrucción que se ofrece a los niños. Los datos de que se dispone en China parecen indicar que la calidad de la escuela y la calificación de los maestros varían enormemente a través de la divisoria entre ámbito urbano y ámbito rural, y también con el nivel regional de desarrollo (Lewin y Wang, 1994; Lin, 1993; Lo, 1984; Banco Mundial, 1992). Las prioridades políticas en el periodo de reforma han exacerbado las disparidades cualitativas al favorecer explícitamente, por medio de la inversión, las escuelas mejor dotadas y las situadas en zonas urbanas (Cheng, 1996, págs. 24-29).

## Referencias

- Aguignier, P. 1988. Regional disparities since 1978. En: Feuchtwang, S.; Hussein, A.; Pairault, T., (comps.). *Transforming China's economy in the eighties, Volume 2: Management, industry and the urban economy* [Transformación de la economía de China en el decenio de 1980, volumen 2: administración, industria y economía urbana], págs. 94-106. Boulder, Colorado, Westview Press.
- Banco Mundial, 1992. *China: strategies for reducing poverty in the 1990s* [China: estrategias para reducir la pobreza en el decenio de 1990]. Washington, DC, Banco Mundial.
- . 1997. *Social crises in East Asia* [La crisis social en el Este de Asia]. Washington, DC, Banco Mundial. (Internet: <http://www.worldbank.org/poverty/eacrisis/indicat/index.htm>)
- Carter, C. A. 1997. The urban-rural income gap in China: implications for global food markets [Las diferencias de renta urbana-rural en China: implicaciones para los mercados mundiales de alimentación]. *American Journal of agricultural economics* (Ames, Iowa), vol. 79, págs. 1410-1418.
- Chen, J. 1997. Ramming solid foundations for Project Hope [Establecer sólidos cimientos para el Proyecto Esperanza]. *Chinese education and society* (Armonk, Nueva York), vol. 30, págs. 91-93.
- Cheng, K.M. 1996. *The quality of primary education: a case study of Zhejiang Province, China* [La calidad de la educación primaria: monografía de la provincia de Zhejiang, China]. París, UNESCO: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

- China. 1998. Communiqué of the Central Committee of the Chinese Communist Party and the State Council on the core issue of strengthening and reforming rural education (mayo 6, 1983). En: People's Education Press, (comp.). *A compilation of select important documents of educational reform*, págs. 471-476. Beijing, People's Education Press.
- China. Ministerio de Educación. 1986. *People's Republic of China law on compulsory education* [Ley de educación obligatoria de la República Popular de China]. Beijing, Ministerio de Educación. (Internet: <http://www.moe.edu.cn/>)
- . 1993. *People's Republic of China teacher's law* [Ley del profesorado de la República Popular de China]. Beijing, Ministerio de Educación. (Internet: <http://www.moe.edu.cn/>)
- . 1996. *People's Republic of China law on vocational education* [Ley de Formación Profesional de la República Popular China]. Beijing, Ministerio de Educación. (Internet: <http://www.moe.edu.cn/>)
- . 1999. *Action plan for revitalizing education for the 21 st century* [Plan de acción para revitalizar la educación para el siglo XXI]. Beijing, Ministerio de educación. (Internet: <http://www.moe.edu.cn/>)
- China. State Council Population Census Office and State Statistical Bureau. Department of Population Statistics, (comps.). 1993. *China 1990 population census data* [Censo de población de China de 1990]. Beijing, China Statistical Publishing House.
- China. State Statistical Bureau. 1992. *1992 Sample survey on the situation of children* [Encuesta sobre la situación de la infancia].
- . (comps). 1998. *China statistics yearbook* [Anuario de estadística de China]. Beijing, China Statistical Publishing House, (CD-ROM).
- Davis, D. 1989. Chinese social welfare: policies and outcomes [Bienestar social en China: políticas y resultados]. *China Quarterly* (Oxford, Reino Unido), n° 119, págs. 577-597.
- Deng, Z.; Treiman, D. J. 1997. The impact of the Cultural Revolution on trends in educational attainment in the People's Republic of China [El impacto de la Revolución Cultural en las tendencias de logros educativos en la República Popular de China]. *The American journal of sociology* (Chicago, Illinois), n° 103, págs. 391-428.
- Guo, J., (comp). 1995. *Complete manual of education law in the People's Republic of China* [Manual completo de la Ley de Educación de la República Popular de China]. Beijing, Beijing Broadcasting Institute Publishing House.
- Hannum, E. 1998. *Educational inequality : hidden consequences of the Reform Era in rural China* [Desigualdad ante la educación: consecuencias invisibles del periodo de las reformas en la China rural]. (Tesis de doctorado, Universidad de Michigan.)
- Hannum, E. 1999. Political change and the urban-rural gap in education in China, 1949-1990 [El cambio político y las diferencias urbano-rurales en la educación en China, 1949-1990]. *Comparative Education Review* (Chicago, Illinois), vol. 43, n° 2, págs. 193-211.
- . De próxima aparición. *Opportunity lost : rural children and schooling in Reform-Era China* [Una oportunidad perdida: niños rurales y escolarización en China en la época de la reforma]. Stanford, California, Stanford University Press.
- Hannum, E.; Xie, Y. 1994. Trends in educational gender inequality in China: 1949-1985 [Tendencias en la desigualdad entre los sexos en la educación en China: 1949-1985]. *Research in social stratification and mobility* (Greenwich, Connecticut), vol. 13, págs. 73-98.
- Khan, A. R.; Riskin, C. 1998. Income and inequality in China: composition, distribution and growth of household income, 1988 to 1995 [Las rentas y la desigualdad en China: composición, distribución y aumento de las rentas familiares, 1988 a 1995]. *China quarterly* (Oxford, Reino Unido), n° 154, págs. 221-253.

- Lewin, K., et al. 1994. *Educational innovation in China: tracing the impact of the 1985 reforms* [La innovación educativa en China: impacto de la reforma de 1985]. Harlow, Reino Unido, Longman.
- Lewin, K.; Wang, Y. 1994. *Implementing basic education in China: progress and prospects in rich, poor and national minority areas* [La implantación de la educación básica en China: progresos y perspectivas en las zonas ricas, pobres y de minorías nacionales]. París, UNESCO: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (Informe de investigación de IPE, n° 101.)
- Li, P. 1992. An explanation of the compulsory education law of the People's Republic of China [Explicación de la Ley de educación obligatoria de la República Popular de China] (2 de abril de 1986.). En: Chen, Z.; Wu, J., (comps.). *Important essays on education since the Third Plenary Session of the Eleventh Central Committee of the Communist Party of China*, págs. 230-237. Beijing, Education Science Press.
- Lin, J. 1993. *Education in post-Mao China* [La educación en la China de después de Mao]. Westport, Connecticut, Praeger.
- Linge, G. J. R.; Forbes, D. K. 1990. The space economy of China [El espacio económico de China]. En: Linge, G. J. R.; Forbes, D. K., (comps). *China's spatial economy: recent developments and reforms*, págs. 10-34. Nueva York, Oxford University Press.
- Lo, B. 1984. Primary education: a two-track system for dual tasks [La educación primaria: un sistema de dos tramos para una doble tarea]. En: Hayhoe, R., (comp.). *Contemporary Chinese education*, págs. 47-64. Sydney, Croom Helm Ltd.
- Lofstedt, J. 1990. *Human resources in Chinese development: needs and supply of competencies* [Los recursos humanos en el desarrollo de China: necesidades y formación de competencias]. París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. (Informe de investigación del IPE, n° 80.)
- Mackerras, C. 1994. *China's minorities: integration and modernization in the twentieth century* [Minorías chinas: integración y modernización en el siglo xx]. Hong Kong, Oxford University Press.
- Oficina Internacional de Educación. 1998. *World data on education* [Datos mundiales sobre educación]. Ginebra, UNESCO-OIE.  
(CD-ROM; Internet: [http://www.ibe.unesco.org/Inf\\_Doc/Nat\\_reps/natdb96.htm](http://www.ibe.unesco.org/Inf_Doc/Nat_reps/natdb96.htm))
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 1998. *Estimates of income poverty: methodological note* [Estimaciones de la pobreza de rentas: nota metodológica]. París, OCDE. (Internet: <http://www.oecd.org/dac/Indicators/pdf>)
- Park, A.; Wang, S.; Wu, G. 1998. *Regional poverty targeting in China* [Orientaciones de la pobreza regional en China]. Ann Arbor, University of Michigan.
- Piazza, A.; Liang, E. H. 1998. Reducing absolute poverty in China: current status and issues [Reducción de la pobreza absoluta en China: situación y cuestiones actuales]. *Journal of international Affairs* (Nueva York), n° 52, págs. 253-264.
- Postiglione, G. A. 1992. China's national minorities and educational change [Minorías nacionales chinas y cambio en la educación]. *Journal of contemporary Asia* (Manila), vol. 22, n° 1, págs. 20-44.
- Poston, D. L., Jr.; Shu, J. 1992. The demographic and socioeconomic composition of China's ethnic minorities [La composición demográfica y socioeconómica de las minorías étnicas chinas]. En: Posto, D. L., Jr.; Yaukey, D., (comps.). *The population of modern China*. Nueva York, Plenum Press.

- Powell, S. G. 1992. *Agricultural reform in China: from communes to commodity economy 1978-1990* [La reforma agraria en China: de las comunas a la economía mercantil 1978-1990]. Nueva York, Manchester University Press.
- Summerfield, G. 1994. Economic reform and the employment of Chinese women [La reforma económica y el empleo de la mujer china]. *Journal of economic issues* (Knoxville, Tennessee), vol. 28, n° 3, págs. 715-732.
- Xiao, R. 1997. Project Hope provides financial assistance to more than a million out-of-school children. *Chinese education and society* [La educación china y sociedad] (Armonk, Nueva York), vol. 30, págs. 63-64.
- Yuang H.; Zang, Z.; Wu, Y. 1993. The distribution of education among China's minorities [La distribución de la educación entre las minorías chinas]. En: Zhang, T.; Huang, R., (comps.). *Development among China's minorities*, págs. 76-80. Beijing, Haiyang Publishing House.
- Zhang, Y. 1998. *The determinants of enrolment in basic education in rural China: evidence from three provinces* [Los determinantes de la matrícula en la educación básica en China: datos de tres provincias]. (Tesis doctoral presentada en la Harvard University Graduate School of Education.)

---

# POLITICA Y EQUIDAD:

---

## UN TERCIO DE SIGLO

---

### DE REFORMAS EDUCATIVAS

---

### EN LOS ESTADOS UNIDOS

---

*Gary Orfield*

---

Los países que detentan un gran poder político, militar o económico constituyen siempre un referente en los debates sobre educación, como si su poder se derivara directamente de su sistema escolar. Las escuelas y las universidades alemanas ejercieron una gran influencia a principios de siglo. La educación tecnológica de la ex Unión Soviética gozó de la admiración general en los años cincuenta, tras el lanzamiento del Sputnik. También hubo gran interés por las escuelas japonesas y los “tigres del Asia” cuando parecía que sus economías iban a superar la de los Estados Unidos.

La posición actual de los Estados Unidos como única superpotencia mundial hace que las ideas basadas en su política educativa se están propagando por el mundo entero, a menudo a través de organizaciones internacionales fuertemente financiadas por los Estados Unidos. Algunas veces las ideas en boga son presentadas como el último descubrimiento científico en materia de eficacia educativa y las ideas reformistas norteamericanas<sup>1</sup> dominantes aparecen como la cumbre del conocimiento sobre la

---

*Versión original: inglés*

*Gary Orfield (Estados Unidos de América)*

Profesor de educación y de política social en la Universidad de Harvard, en la Graduate School of Education y en la Kennedy School of Government. Entre sus publicaciones recientes figuran estudios sobre los derechos civiles en las escuelas públicas y las universidades, y sobre la creciente segregación de la sociedad norteamericana. También trabaja para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Grupo Ad Hoc sobre Indicadores de Desigualdad Educativa.



eficiencia escolar. Es muy importante que los decisores políticos y los ciudadanos de otros países comprendan que sobre muchos de estos temas no existe consenso dentro de los Estados Unidos y que no hay muchas pruebas de que algunas de las políticas que hoy son populares sean realmente eficaces.

Las ideas dominantes en la actualidad tienden a reflejar la faceta conservadora de un largo y continuado debate ideológico y político dentro de los Estados Unidos. Las políticas aplicadas durante los períodos conservadores y progresistas de la política general del país procuran alcanzar objetivos muy diferentes y sus consecuencias son también diferentes. Los trabajos de investigación educativa indican que las reformas llevadas a cabo en los años sesenta y setenta eran realmente más eficaces en lo que respecta a la extensión del acceso y la disminución de las disparidades sociales en los logros académicos. Muchas de las políticas del período posterior, – años ochenta y noventa – han tenido impactos diferentes y a veces contrarios en lo que respecta a esos objetivos.

### **¿Por qué es importante la experiencia norteamericana?**

La experiencia norteamericana puede muy bien carecer de relevancia para quienes deciden las políticas educativas de otros países y sería presuntuoso pretender que los avances de la investigación podrían trasplantarse fácilmente. Los Estados Unidos tienen características comunes con las democracias industriales más avanzadas y con los países menos desarrollados. Su distribución de ingresos es más desigual que la de cualquier otra sociedad industrializada: alrededor del 25% de los niños de los Estados Unidos crecen en la pobreza y en muchos de los sistemas escolares urbanos del país predominan los niños en situación de crisis social. Muchas de sus escuelas consagran casi todos sus esfuerzos a atender a los económicamente marginales, con problemas de salud, desempleo, crisis familiares, decadencia de la comunidad e impotencia que se supone son característicos del Tercer Mundo.

En los Estados Unidos se han probado muchos métodos para ofrecer la igualdad de oportunidades educativas a los niños pobres, pertenecientes a minorías o que hablan otras lenguas distintas del inglés. Se ha aprendido mucho sobre el impacto y la viabilidad de los diversos enfoques. A causa de sus profundas divisiones ideológicas y su gran descentralización, los Estados Unidos han ensayado una gran variedad de políticas y lanzado experiencias piloto muy diferentes. Los tribunales desempeñan también una función inusualmente determinante y han ordenado por su parte una gran variedad de remedios a las violaciones de los derechos de los distintos grupos de educandos.

Existe una gran cantidad de datos y publicaciones sobre las tendencias educativas<sup>2</sup>. El desarrollo masivo de los sistemas de pruebas e informes iniciado a mediados de los años ochenta generó desde el comienzo una gran acumulación de datos sobre los distritos escolares y sobre cada escuela en particular. La existencia de muchos centros de investigación, la publicación de casi todos los datos presentados

al Congreso, la legislación que exige la difusión de la información y la práctica extendida de enviar datos a través de las redes en línea constituyen otras tantas fuentes de acceso a un abundante material para el análisis.

## **Prioridades educativas y tendencias políticas**

Las escuelas ocupan una posición central en el sueño americano de movilidad económica y social. Existe un amplio consenso sobre el hecho de que el Gobierno debería apoyar la educación con recursos substanciales, si bien persiste un vivo debate sobre la manera de hacerlo y sobre el papel que deberían desempeñar las distintas instancias gubernamentales<sup>3</sup>.

Los Estados Unidos son una sociedad con abundante investigación en este campo, pero también una sociedad en la cual la mayoría de las veces las políticas educativas están regidas por los presupuestos ideológicos, y no por el análisis de los impactos. Los temas de investigación financiados y hechos públicos tienden a reflejar el clima político del momento. Durante los últimos decenios se han producido continuas batallas sobre el papel de la escuela en la reforma social, especialmente en lo relativo al aumento de oportunidades para las minorías raciales, los pobres, las niñas, los estudiantes que no hablan inglés y los discapacitados.

Desde mediados de este siglo pueden distinguirse en la política educativa norteamericana dos grandes épocas cuyas características fundamentales residen, por un lado, en la lucha por el acceso y la equidad que dominó el período de 1960 a 1980 y, por el otro, en una focalización en la competencia y en la búsqueda de lo extraordinario. Ésta es la que ha prevalecido desde entonces. La primera consideró la escuela pública como un supuesto y trató de redefinir su función para convertirla en un poderoso instrumento generador de oportunidades, en el marco de un movimiento más amplio de lucha contra la pobreza y la discriminación racial. La segunda época negó la función social de la escuela y redefinió la crisis como propia de la competencia económica internacional provocada por la tecnología y por la necesidad de contar con trabajadores más calificados.

El primer período se centró fundamentalmente en las posibilidades de acceso a la educación secundaria y superior de sectores más amplios de la población, en la incorporación de los grupos históricamente excluidos en escuelas mejores, mediante leyes de derechos civiles y programas especiales, y en diversas estrategias tendientes a ayudar a las personas más pobres a participar plenamente en la educación, a la vez que se desarrollaban las ofertas educativas en las comunidades de bajos ingresos y se abordaban otros problemas relacionados con la pobreza de las familias.

Hasta los años sesenta, el papel del Gobierno federal en el campo de la educación era muy reducido, pero bajo la administración y el Congreso más activos del siglo se produjo un cambio radical, orientado en primer lugar hacia objetivos de equidad. En los años sesenta se realizaron grandes reformas, sobre todo a nivel federal, tanto en política social como educativa. La "Guerra contra la pobreza" del Presidente Lyndon Johnson condujo a una serie de intervenciones en el campo de la educación, entre las que se contaban la educación preescolar y los programas de

salud para niños pobres y un vasto programa de ayuda federal conocido con el nombre de "Title I", que asignaba recursos educativos suplementarios a las escuelas con fuertes proporciones de niños pertenecientes a familias de bajos ingresos. Por primera vez se elaboraban programas que expresaban la idea de que una fuerte intervención en beneficio de los niños de nivel preescolar y primario elemental podría generar una sustanciales resultados educativos.

Por otra parte, el Gobierno federal creó el primer programa amplio de becas, empleos en los campus y préstamos para permitir que los hijos de familias pobres siguieran estudios superiores y lanzó una serie de programas de contratación y ayuda para facilitar su ingreso en la universidad. El resultado fue un incremento de la matrícula, especialmente de grupos que hasta entonces estaban excluidos.

A fines de los años sesenta, la tendencia general se orientaba hacia una política de tipo social-demócrata, que prestaba especial atención a los derechos de las minorías reivindicados por los movimientos por los derechos civiles. Con el incentivo de nuevos fondos federales masivos y frente a la amenaza de las consecuencias legales y las supresiones de financiación si quebrantaban la ley, los distritos escolares de 17 Estados que habían practicado el *apartheid* en el campo de la educación comenzaron a modificar rápidamente sus políticas y hacia 1970 tenían el mayor número de escuelas integradas del país (véase el Cuadro 1). Si bien los fondos constituían apenas una décima parte de los gastos de la escuela pública, todo el peso de su influencia se orientaba hacia los problemas de la equidad, respaldados por los poderes reguladores del Gobierno. Durante este período el Gobierno y los tribunales de justicia adoptaron fuertes sanciones contra la discriminación racial y contra otras formas de discriminación respecto de la lengua, el sexo o la discapacidad. Para tratar estos problemas y para ayudar a los distritos escolares locales a adaptarse con éxito, se invirtieron grandes sumas en la formación de nuevos tipos de expertos educa-

CUADRO 1. La desegregación en las escuelas del Sur: porcentaje de estudiantes negros en las escuelas de mayoría blanca

Año	% de estudiantes negros	Año	% de estudiantes negros
1954	0.001	1976	37.6
1960	0.1	1980	37.1
1964	2.3	1986	42.9
1967	13.9	1988	43.5
1968	23.4	1991	39.2
1970	33.1	1994	36.6
1972	36.4	1996	34.7

Fuente: DBS Corp., 1982 and 1987; 1991-92 NCES Common Core of Data, Public Education Agency Universe; 1994-95 NCES Common Core of Data, School Universe; 1996-97 NCES Common Core of Data, Public School Universe.

cionales. Por otra parte, el Gobierno federal adoptó un programa de atención médica gratuita para los necesitados, otro de subsidios a la vivienda que fue el más vasto de toda la historia del país, y medidas como la elección de consejeros locales procedentes de comunidades pobres, la protección de los derechos de voto para las minorías y muchas otras reformas de gran alcance.

A este período de cambio social siguió un movimiento político conservador que llegó a la presidencia en 1968 y que ha dominado desde entonces, con la excepción de dos gobernadores del Sur – Carter y Clinton –, procedentes del sector más conservador y más ligado al mundo de los negocios del Partido Demócrata.

La elección de Richard Nixon y la creación de una nueva y poderosa coalición formada por sudistas blancos y residentes de ciudades pequeñas y suburbios – opuesta a otros cambios sociales – tuvieron por efecto la reformulación de la política nacional. Nixon redujo la regulación federal de los derechos civiles y se esforzó por transferir a las autoridades locales y estatales el poder emanado de los fondos federales de educación.

Entre 1954 y el comienzo de los años setenta, el Tribunal Supremo llevó más lejos en sus decisiones el alcance de los derechos a la educación. Pero luego el presidente Nixon pudo nombrar a cuatro de los nueve jueces del Tribunal Supremo y, hacia fines de los ochenta, el control conservador se había consolidado en todo el Tribunal. Los derechos a la educación fueron significativamente reducidos durante la década siguiente.

En sus doce años de mandato, el tándem Reagan-Bush puso en práctica los cambios políticos más conservadores que se hayan llevado a cabo en medio siglo o más. Este período produjo un proyecto educativo extraordinariamente diferente y una disminución en la importancia del papel desempeñado por el poder federal que puede cifrarse en aproximadamente una decimosexta parte del presupuesto sectorial. Desde los primeros años de la década de los ochenta, los objetivos básicos se centraron en el mejoramiento de la “calidad” de la educación nacional y de la competitividad de los trabajadores norteamericanos en la economía mundial postindustrial. Un informe de 1983 de la Administración Reagan, *A nation at risk* [Una nación en peligro] cambiaba el enfoque de la política federal en el campo de la educación: de la búsqueda de un mayor alcance del acceso se pasaba a la prosecución de los más altos niveles de rendimiento.

Las ideas de la Administración Reagan han dominado la política durante los años ochenta y noventa. Estas ideas comprendían recortes netos en los programas sociales que incluían asignaciones de seguridad social, viviendas y empleos públicos para los pobres y la abrogación de muchas leyes de derechos civiles. El Excellence Movement [Movimiento de Excelencia] mantuvo un fuerte liderazgo nacional durante un período mucho más prolongado que cualquier otro movimiento educacional norteamericano y sus rasgos esenciales fueron adoptados por la mayoría de los cincuenta Estados<sup>4</sup>. El Presidente George Bush y el entonces Gobernador Bill Clinton negociaron un acuerdo sobre estas ideas entre el Gobierno federal y los gobiernos estatales y aún hoy Clinton sigue insistiendo sobre muchas de estos mismos principios<sup>5</sup>.

Este movimiento, que se dio a conocer en los años noventa como “reforma normativa”, se basaba casi enteramente en la reafirmación de la tradición. La necesidad de un cambio urgente, señalada en *A nation at risk*, se fundamentaba en lo que aparecía como una conclusión ineluctable, según la cual los resultados académicos se habían deteriorado seriamente en los Estados Unidos. Las soluciones adoptadas – en líneas generales: mayores exigencias curriculares, más exámenes y, en muchos casos, la retrogradación de los estudiantes hasta el nivel indicado por los resultados de las pruebas – han sido confirmadas, a pesar de la gran cantidad de trabajos de investigación realizados a lo largo de mucho tiempo que muestran que tales pruebas tienden a aumentar las tasas de abandono escolar y no a mejorar el rendimiento.

Los objetivos norteamericanos para la escuela varían según las condiciones políticas y sociales. Durante los años sesenta y setenta, uno muy importante consistió en utilizar las escuelas para reparar formas históricas de discriminación. Sin embargo, en las dos últimas décadas estos grandes objetivos no han tenido prácticamente ninguna importancia en el debate político del país. Durante este período dominado por los negocios, el objetivo principal ha consistido en preparar trabajadores más capaces y más productivos. Una de las razones por las cuales las pruebas sobre unos pocos temas han adquirido una importancia tan grande en la última generación es que los objetivos de la educación se han reducido. Tradicionalmente, las escuelas norteamericanas tenían muchos otros objetivos, además de la enseñanza del currículo. Crear un sentimiento nacional y comunitario y preparar a los educandos para la participación y el liderazgo en una sociedad democrática no eran de los menores. Generar una filosofía de la vida, aprender la comprensión y la tolerancia frente a la opiniones distintas, desarrollar la capacidad de enseñar uno mismo nuevas cosas, de hacer amigos que enriquezcan la vida y el aprendizaje, crear una red de oportunidades y comprender el funcionamiento de las instituciones cívicas estaban entre los objetivos básicos de la educación superior.

## Resultados de la reforma

Resulta sumamente interesante examinar las diferencias en los niveles de logros educativos – en particular en el caso de los estudiantes pobres o pertenecientes a minorías – entre el momento actual y el período de las reformas anteriores a los años ochenta.

Ninguna de las reformas de esa época cambió fundamentalmente los resultados en términos de rendimiento. Los resultados de los exámenes están mucho más ligados al contexto familiar que a las diferencias de programas escolares<sup>6</sup>. Existen, por supuesto, otros resultados muy importantes de la educación, como el nivel de obtención de los títulos y las oportunidades relacionales que modelan de múltiples maneras las posibilidades de vida. Algunas reformas, sin embargo, determinan una significativa diferencia en los logros evaluados, sobre todo, al parecer, en el caso de los estudiantes más desfavorecidos. Como consecuencia de las reformas igualitarias de los años sesenta, se dio un gran paso adelante en lo que respecta a los estudiantes

desfavorecidos: las disparidades en los logros educativos asociadas a la raza disminuyeron durante una generación. La disparidad entre blancos y negros en los resultados de las pruebas se redujo de manera más marcada en el Sur<sup>7</sup>.

Las mayores diferencias se notaron a nivel de la matrícula y en los índices de graduados de la educación secundaria y superior. Las reformas liberales se produjeron durante un período de aumento de la matrícula y la graduación, modelo que siguió vigente durante toda la década de los setenta. La curva ascendente de la graduación de estudiantes negros en la escuela secundaria y de su matrícula en establecimientos de enseñanza superior fue durante esos años particularmente acusada, en especial en los Estados que tradicionalmente los habían excluido.

Naturalmente, sería demasiado simplificador atribuir los resultados positivos a las meras políticas educativas. Las políticas afines – contra la discriminación en el empleo y el incremento de los programas públicos, por ejemplo – hicieron que creciera la clase media negra gracias al desarrollo de muchas categorías ocupacionales. Se produjo una enorme migración de negros de zonas rurales del Sur con escuelas muy deficientes hacia áreas con establecimientos educativos de mejor nivel. En el Sur, por otra parte, se estaba produciendo además un rápido desarrollo de la educación, con crecientes inversiones en ese campo.

En la siguiente ola de reformas no se produjo nada semejante a los logros de los años sesenta y setenta. Las reformas conservadoras intentaron elevar los índices normativos a través de las exigencias curriculares y las pruebas. Existen algunos signos de que en los últimos años se han producido ligeras mejoras en matemáticas y ciencias, áreas que se supone son las más críticas en términos de competencia internacional. Pero por otro lado, las curvas de los resultados en lectura y escritura son planas y, al nivel superior evaluado (17 años), la lectura da signos de debilitamiento<sup>8</sup>.

La tendencia a completar los estudios secundarios y superiores que mostraba un sector cada vez más amplio de los estudiantes ha desaparecido. Los índices de graduación en la enseñanza secundaria están decayendo y son más numerosos los estudiantes que obtienen títulos siguiendo otras vías alternativas menos adecuadas<sup>9</sup>. Se ha agudizado la desigualdad de acceso a los estudios superiores determinada por los ingresos. Las familias más pudientes tienen ahora más posibilidades de enviar a sus hijos a establecimientos de enseñanza superior y las disparidades de ingresos se han acentuado. En contraste con el momento culminante del acceso – en el que las familias del cuarto superior (en términos de ingresos) tenían seis veces más posibilidades que el grupo inferior de tener hijos con diplomas de estudios superiores – la relación es ahora de diez a uno<sup>10</sup>. La educación postsecundaria se ha vuelto mucho más importante desde los años sesenta, a medida que el aumento de los ingresos beneficiaba de manera clara a los trabajadores con educación superior, pero el acceso a los estudios superiores se ha reducido significativamente entre las familias de menores ingresos. La máxima ayuda federal otorgada a los estudiantes pobres conservaba apenas el 43% del poder adquisitivo que tenía en 1980<sup>11</sup>.

Algunas reformas, en particular las que obligan a pasar ciertas pruebas para completar los estudios secundarios e ingresar a establecimientos de enseñanza superior, pueden estar causando daños insospechados. Gran parte de las investigaciones

han señalado que esas pruebas reducen los índices de graduación de los estudiantes de menores ingresos y de los pertenecientes a categorías minoritarias, sin un aumento compensatorio de los niveles de calidad<sup>12</sup>. A pesar de que está demostrado que políticas semejantes aplicadas a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta produjeron un aumento de los índices de abandono en Nueva York y Chicago, a fines de los noventa el Presidente Clinton y gobernadores pertenecientes tanto al partido demócrata como al republicano propulsaron un retorno decidido a este tipo de política educativa.

Algunos norteamericanos se preocupan por el fracaso del sistema educacional en las escuelas de las grandes ciudades del país, en general escuelas para niños pertenecientes a minorías. Existe una idea muy extendida según la cual las escuelas que fracasan son las que tienen una gran concentración de pobreza, las que atienden “bolsas de Tercer Mundo” aisladas en comunidades urbanas empobrecidas<sup>13</sup>. Casi nueve décimos de las escuelas con un noventa o un cien por ciento de estudiantes negros o de origen hispanoamericano tienen lo que se llama pobreza concentrada<sup>14</sup>.

CUADRO 2. Relación entre pobreza y origen racial en las escuelas (1996-1997)<sup>1</sup>

% de pobres en las escuelas	Porcentaje de alumnos que representan la matrícula de los negros y de los latinos <sup>2</sup>									
	0-10%	10-20%	20-30%	30-40%	40-50%	50-60%	60-70%	70-80%	80-90%	90-100%
0-10%	31.0	21.2	10.2	6.1	5.9	4.7	5.6	4.7	4.5	3.2
20-25%	35.1	37.1	31.1	20.7	11.7	7.1	5.2	3.7	3.2	1.8
25-50%	26.2	32.5	43.8	49.0	45.4	38.2	26.3	15.7	11.4	8.3
50-100%	7.7	9.1	14.9	24.2	37.0	50.0	62.9	75.8	80.8	86.6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
% de escuelas de										
EE UU	47.1	10.8	7.7	6.4	5.6	4.5	3.7	3.2	3.2	7.7

1. La correlación entre el porcentaje de negros y latinos matriculados y el porcentaje de los que tienen derecho a una comida gratuita es de .66. Los porcentajes reales de pobreza se suelen subestimar en las escuelas secundarias urbanas, pues muchos alumnos de esos establecimientos que tendrían derecho a una comida gratuita no quieren matricularse.

2. Las categorías exactas, para los porcentajes, son: 0-10, 10.1-20, 20.1-30, etc.

Fuente: 1996-97 NCES Common Core of Data; Harvard Projection on Desegregation.

En suma, en los períodos en que la política educativa norteamericana tomó en cuenta la situación de los niños pobres y sus escuelas, se hicieron grandes progresos en la matrícula en la enseñanza secundaria y superior, en la obtención de títulos y en la reducción de las disparidades de logros entre los diversos grupos sociales. Estos éxitos perdieron terreno y las políticas fueron radicalmente modificadas después que una coalición conservadora y mercantilista tomó el poder en los años ochenta. El orden

de prioridades que se instauró primero con la Administración Reagan y luego con la de Clinton, ha puesto el acento en el aumento de las pruebas y las exigencias curriculares y en la introducción de los mecanismos del mercado. La introducción del mercado y la insistencia en las pruebas – características de esta reforma que fueron tan promocionadas en el mundo entero – han mostrado escasa eficacia en los Estados Unidos. Al margen de pequeñas mejoras de los resultados en los exámenes de ciencias y matemáticas, éste ha sido un período de estancamiento. La tendencia prolongada al aumento del número de graduados de la enseñanza secundaria ha cesado completamente y las disparidades raciales en los resultados de las evaluaciones han dejado de disminuir. La obtención de un título de enseñanza superior está hoy fuertemente relacionada con el nivel económico familiar. En las secciones siguientes presentamos un examen más detallado de tres reformas educativas específicas aplicadas en los Estados Unidos: la intervención temprana, la evaluación y la libre opción de la escuela.

#### LA INTERVENCION TEMPRANA

En contraste con la escasez de recursos asignados a la política social, los Estados Unidos son internacionalmente competitivos en lo que respecta al apoyo a las escuelas públicas y generosos en la ayuda a la enseñanza superior<sup>15</sup>. Es evidente que existe el deseo de invertir en la educación, aunque no hay consenso sobre dónde debe situarse esa inversión, serio inconveniente si se considera que el logro de resultados exige objetivos claramente definidos, precisión sobre la manera de alcanzarlos y evaluación ulterior de lo realizado.

En lo que respecta a las escuelas norteamericanas, la política conservadora considera que para que las escuelas puedan mejorar netamente sus logros basta con imponer la debida responsabilización o un cambio organizativo, pero que los recursos económicos carecen de importancia. La mayoría de los estudios realizados durante años sobre las “funciones productivas de la educación” llegaron a la conclusión de que el dinero gastado en las escuelas no puede hacer casi nada por mejorar los resultados<sup>16</sup>. Por lo tanto, no hay ninguna razón que justifique gastar más o igualar los recursos, ya que de todas maneras esa inversión carecería de incidencia significativa. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos citó en efecto algunas investigaciones de este tipo en su decisión de 1973 contraria a la orden de igualar los fondos otorgados a las escuelas públicas<sup>17</sup>.

Durante los últimos treinta años o más, la principal teoría contraria a ésta ha sostenido que el período preescolar o los primerísimos grados de la escolarización constituyen un momento crítico para realizar una intervención temprana en el desarrollo educativo que incida de manera determinante sobre los resultados. Éste fue el principal argumento para las intervenciones tempranas elaboradas con el fin de mejorar la preparación a la escolaridad y la adquisición de las primeras nociones elementales, y fue también la teoría vertebradora del Head Start y de Title I. Esta teoría tenía suficiente atractivo y suficiente impacto educativo detrás como para preservar estos dos programas durante más de treinta años, si bien Title I se enfrenta ahora a un serio cuestionamiento por parte del Congreso. Lamentablemente, las pruebas de los impactos cognoscitivos permanentes de estas intervenciones tempranas distan de ser suficientemente fidedignas.



El principal estudio longitudinal sobre Title I encontró pocas pruebas de beneficios generales y ha conducido a una mayor intensidad de los ataques contra el programa<sup>18</sup>. Entre otros descubrimientos, se llegaba a la conclusión de que los estudiantes de las escuelas con fuerte concentración de pobreza que recibían esta ayuda suplementaria no obtenían mejores resultados – sino todo lo contrario – que aquellos de condición similar que no gozaban de programas especiales pero que asistían a escuelas con mayor diversidad de alumnos.

La última versión de la teoría de la intervención temprana introduce la idea de que la reducción substancial del número de alumnos por clase en los primeros grados produce considerables beneficios. Durante años, los investigadores sostuvieron que, salvo en los extremos, el número de alumnos por clase carecía de significación en lo que respecta a los resultados. Sin embargo, nuevas técnicas estadísticas y un experimento científico masivo realizado en el Estado de Tennessee han transformado por completo estas conclusiones. Durante los años noventa, Larry Hedges – especialista en estadística de la Universidad de Chicago – y sus colaboradores llevaron a cabo una serie de estudios a los que se sumó el realizado en 1996 por F. Mosteller, R.J. Light y J.A. Sachs<sup>19</sup> sobre distintos aspectos relacionados con el número de alumnos por clase. Los estudios de Hedges llegaban a la conclusión de que los recursos asignados tenían efectos y que un cierto número de variables – cuantía de los recursos, proporción entre alumnos y docentes, experiencia y formación del docente, entre otras – estaban relacionadas de manera significativa con los resultados obtenidos en las pruebas<sup>20</sup>.

La nueva investigación sobre el número de alumnos por clase tuvo un impacto casi inmediato sobre la política y provocó, por ejemplo, una reducción masiva del número de alumnos en los primeros grados de las escuelas de California. Esta reforma fue sostenida en 1998 en nueve Estados al menos por los candidatos al cargo de gobernador y por el Presidente Clinton<sup>21</sup>. Por otra parte, esta reforma parece bien encaminada ya que, si bien todavía se presta a controversia en la comunidad científica<sup>22</sup>, goza del apoyo masivo del público y de las organizaciones educativas, además de no suscitar ningún tipo de debate ideológico.

#### LOS RESULTADOS DE LAS PRUEBAS

El debate político de los años ochenta y noventa estuvo centrado en los promedios relativamente bajos obtenidos por los estudiantes norteamericanos en las pruebas internacionales, entendidos como una amenaza para el éxito económico a largo plazo. Un examen más detallado, sin embargo, revela que ese problema refleja los pobres resultados de los estudiantes pertenecientes a minorías o a familias de bajos ingresos, que constituyen una creciente proporción de los jóvenes norteamericanos. Los distritos escolares que preparan estudiantes para las universidades más competitivas del mundo y que responden a las normas más exigentes a nivel internacional<sup>23</sup> conviven en estrecha proximidad con los que preparan a sus estudiantes para nada.

Las mejoras en los resultados de las pruebas han sido, en general, reducidas en matemáticas y ciencias y virtualmente inexistentes en otras disciplinas, especialmente a nivel secundario. Esto ha llevado a formas cada vez más rigurosas de insistencia en las pruebas y, paralelamente, a un creciente rechazo de la escuela pública por parte de la ciudadanía. Esto se basa en un diagnóstico del problema y en una teoría motivacional que pueden resultar erróneos en muchas circunstancias, dando por supuesto que los bajos rendimientos son provocados por técnicas educativas ineficaces y por los inadecuados desafíos propuestos a los estudiantes, y que la presión pública va a forzar a las escuelas a mejorarse. De manera perversa, la publicación de los resultados de las pruebas puede entrañar consecuencias negativas. Los resultados de las pruebas según los sistemas de medición estatales fueron ampliamente utilizados, por ejemplo, en estudios del mercado inmobiliario. Hacerlos públicos como prueba de la baja calidad de la escuelas es una manera de incitar a las familias y a los docentes a elegir otros lugares para vivir o trabajar, con lo que las escuelas y los distritos señalados se debilitan aún más.

Las reformas centradas en las pruebas y la responsabilización de los años ochenta produjeron datos comparables sobre los resultados en las escuelas y los distritos escolares, con la esperanza de que servirían para producir mejores resultados. (El movimiento conservador considera que el fracaso no se relaciona con la capacidad o los recursos, sino con la falta de disciplina, los falsos valores y la mala organización). Los datos muestran, sin embargo, que las escuelas con gran concentración de pobreza y las minorías experimentan de manera inevitable serias dificultades educativas en todo el país, cualesquiera que sean las políticas y las organizaciones. Estas escuelas y sus maestros, los sindicatos docentes y los administradores locales son acusados del fracaso en términos violentos y despectivos. No hay prácticamente ningún debate sobre la posibilidad de que el fracaso pueda deberse a la distribución de los ingresos o a la concentración de pobreza.

En todos y cada uno de los Estados, las escuelas que ocupan las posiciones inferiores en la lista de resultados tienden a estar ubicadas en las áreas de minorías y de gran pobreza de las grandes ciudades. Un análisis detallado de los resultados de las pruebas en Michigan mostró, por ejemplo, que alrededor del 60% de las diferencias en los resultados puede explicarse por el nivel socioeconómico de las familias<sup>24</sup>. Algunos Estados registran en los informes sobre los resultados los niveles de pobreza, a causa de la fuerte relación entre unos y otros y por el hecho de que las escuelas están siendo recompensadas o criticadas en primer lugar en razón de la riqueza de la comunidad. Los estudios sobre todas las escuelas del área metropolitana de Chicago y Los Ángeles mostraron una correlación de 0,8-0,9 entre el porcentaje de estudiantes pobres de una escuela y sus resultados en las pruebas y una correlación similar con el porcentaje de estudiantes pertenecientes a minorías<sup>25</sup>. También se registraron muy fuertes relaciones entre la pobreza y los resultados de las pruebas en la totalidad del territorio de los Estados de Georgia y Carolina del Sur<sup>26</sup>.

Desde comienzos de los años ochenta, la política de poner el acento sobre la evaluación ha sido ampliamente aceptada como una poderosa herramienta para propiciar el cambio educativo, pero su aceptación se ha basado más en la ideología

que en las comprobaciones surgidas de la investigación<sup>27</sup>. Existen indicios significativos de que la confianza en las pruebas refuerza las ventajas del contexto familiar, ya que hay una relación muy fuerte entre ingresos, educación de los padres y resultados en las pruebas. Cuando los exámenes determinan el acceso a la educación postescolar o el abandono de los estudios, estas políticas tienden a intensificar las desigualdades<sup>28</sup>.

Los resultados de las intervenciones educativas y la eficacia de las escuelas se miden en general según las modificaciones a corto plazo en los resultados de las pruebas o el valor absoluto de los resultados de los exámenes. Como estos resultados están fuertemente ligados a las condiciones extraescolares y como los cambios pedagógicos o curriculares a menudo tardan años antes de reflejarse en los resultados de las pruebas, el proceso se desvía hacia la recompensa de las escuelas con niños de familias más privilegiadas y hacia la prevalencia de la preparación superficial de las pruebas por encima de las reformas profundas. El hecho de poner un peso excesivo en las pruebas tiende a limitar la discusión, privilegia a las elites y lleva a las escuelas – en especial a las que tienen estudiantes de bajo rendimiento – a dar prioridad a los aspectos que vayan a evaluarse en los exámenes.

En décadas recientes se ha observado una tendencia a creer que la progresión en los resultados de las pruebas constituye el mejor modo – o incluso el único – de identificar las mejores escuelas. Los objetivos fundamentales de las escuelas, sin embargo, comprenden muchos factores que van más allá del desarrollo cognoscitivo, como por ejemplo el desarrollo de aptitudes para el aprendizaje a lo largo de la vida; el desarrollo social, incluida la capacitación para relacionarse con compañeros de distintos medios (importante para el futuro trabajo y los procesos comunitarios y democráticos); la constitución de una red de oportunidades para el *durante* y el *después* del período escolar; el contacto con un grupo de pares; la adquisición de títulos para la educación ulterior y los futuros empleos; y la preparación para seguir con éxito estudios superiores.

Si bien mucho puede desprenderse de los resultados de las pruebas, especialmente cuando los estudiantes son seguidos a lo largo de un cierto tiempo, las mediciones de los diversos impactos de las políticas son verdaderamente muy limitadas. Si se las utiliza tanto es porque son baratas, de aplicación y medición inmediata y fáciles de materializar en una aparentemente válida evaluación de los resultados de la escuela, ya que existe en el público una gran confianza en el valor de los exámenes. Por ejemplo, las encuestas de opinión mostraron que, de 1978 a 1995, entre 65 y 75% de los ciudadanos norteamericanos pensaban que las pruebas favorecían a los estudiantes que no podían aprobar los exámenes del nivel de conocimientos<sup>29</sup>. En 1998, el 71% apoyaba un programa nacional de evaluación presentado por el Presidente Clinton<sup>30</sup>.

Si los exámenes se imponen como requisito indispensable y la preparación de los estudiantes no es equiparada (como casi nunca lo es en los Estados Unidos), los niños y las escuelas de las comunidades más desfavorecidas serán castigados por lo que no lograron aprender en sus escuelas inferiores y el castigo desmoralizará aún más a los niños y a todos aquellos que trabajan con ellos. La utiliza-

ción de las pruebas sin tomar en cuenta las desigualdades educativas también tiende a reforzar los estereotipos sobre los grupos de niños. Un estudio de 1999 del National Research Council of the National Academy of Sciences llegaba a la conclusión de que esas pruebas tenían estrecha relación con el aumento de las tasas de abandono escolar entre los estudiantes pertenecientes a minorías, y que nunca deberían utilizarse como el único factor determinante de la graduación o de la admisión<sup>31</sup>.

Todo esto no implica que las pruebas bien normalizadas no constituyan una herramienta útil. Es muy importante saber cuáles son las destrezas que los alumnos están adquiriendo. Los datos relativos a las pruebas deberían ser utilizados para identificar los problemas, recompensar los progresos y disponer las intervenciones y tutorías.

#### EL DEBATE SOBRE LA LIBRE OPCION

Otra teoría que se ha explorado durante el pasado medio siglo sugiere que la mejor manera de desarrollar las oportunidades educativas para los estudiantes de las escuelas aisladas, inferiores y con alto índice de pobreza consiste en encontrar el modo de transferirlos a escuelas mejores. Esta teoría fue el principal fundamento para las acciones de desegregación, los programas de opción libre, la creación de escuelas piloto, de escuelas convencionales y de bonos educativos destinados a pagar las tasas de las escuelas privadas.

En los últimos quince años las teorías que sostienen la eficacia de los mecanismos de la libre opción y el mercado laboral para provocar el cambio en las ofertas de las escuelas y el mejoramiento de los resultados educativos han gozado de un éxito considerable. El significado que podía atribuirse a datos muy limitados sobre los resultados de las pruebas de conocimiento realizadas en las escuelas que se prestaron a la experiencia de los bonos educativos dio lugar a un vivo debate, al que se sumaron estudios introducidos en la última campaña electoral presidencial sobre un pequeño número de niños de tres escuelas de Milwaukee. Los mecanismos de la libre opción, si no están encuadrados por otras políticas, parecen mostrar una clara tendencia a la estratificación en niveles socioeconómicos. Las escuelas son a menudo bien consideradas por el público y algunas veces obtienen resultados relativamente altos en las pruebas. Hasta qué punto representa esto una forma disimulada de selección de alumnos y docentes o, por el contrario, una clara mejora de la calidad educativa es algo muy difícil de elucidar, ya que las familias – las que eligen y las que no – pueden diferir en gran medida. La mayor parte del debate ha girado en torno a comparaciones, procedimientos analíticos y supuestos que no llevaron a ninguna convergencia de las conclusiones<sup>32</sup>.

Gran parte de la investigación se ha centrado en los problemas de la desegregación y muestra que los estudiantes pertenecientes a minorías en general obtienen el acceso a escuelas más competitivas y en una pequeña pero significativa medida logran mejorar sus resultados. Los mayores efectos de la desegregación se encuentran a nivel de los estudios superiores – completados con éxito – y en la constitución de una red de relaciones que les permiten integrarse a la corriente central de la sociedad<sup>33</sup>.

Las escuelas piloto – que nacieron en el marco de los esfuerzos por lograr la desegregación – ofrecen oportunidades curriculares especializadas a los estudiantes que optan por matricularse en ellas. Su cuerpo docente a menudo se constituye también por elección de cada uno de los profesores, que reciben una formación particular y el equipo necesario para desarrollar los currículos especializados. Las escuelas piloto están abiertas a los niños de distintos medios, a menudo sin exigencias particulares de admisión, y muchas operan según políticas que requieren la integración racial. En general ofrecen transporte gratuito a todos los niños interesados y forman parte del sistema regular de las escuelas públicas. Algunos estudios dan cuenta de los progresos obtenidos gracias a la aplicación de los programas de las escuelas piloto<sup>34</sup>.

Durante los últimos diez años se han puesto en práctica muchas otras formas de libre opción y de creación de nuevas escuelas allí donde las viejas habían fracasado. Las escuelas convencionadas constituyen un tipo de innovación que se está propagando rápidamente, por el cual un grupo privado o sin fines de lucro recibe fondos públicos para asegurar el funcionamiento de una escuela bajo control privado que ofrece enseñanza gratuita siguiendo reglas y programas educativos diferentes de los de las escuelas públicas normales. Las primeras comprobaciones sobre los logros académicos de las escuelas convencionadas muestran pocas diferencias de nivel. Las *escuelas pequeñas* se crean lanzando varias a la vez, a menudo dentro de un edificio que ha alojado ya una escuela que ha fracasado. La política de reconstitución consiste en trasladar todo el personal de una escuela y crear una nueva con los reemplazantes, en el edificio de la vieja escuela, con objeto de liquidar los antiguos modelos y las romper con expectativas de fracaso. Los bonos educativos son subsidios públicos que se asignan a quienes deciden enviar a sus hijos a escuelas privadas de pago. Desde los años ochenta estas innovaciones se han difundido muy ampliamente, pero hasta la fecha hay pocos estudios serios sobre su impacto<sup>35</sup>.

Las formas de libre opción que continúan aplicándose ahora más activamente – las escuelas convencionadas y los bonos educativos – son las que están en mayor conflicto con las escuelas públicas tradicionales y las que menos protegen la equidad. Estas escuelas reflejan una fuerte preferencia ideológica por las opciones individuales guiadas por el mercado laboral y una repugnancia a examinar las maneras en que esos mercados actúan sobre la gente con desigualdad de información, capacitación y recursos. Hasta el momento no existen pruebas convincentes de que las escuelas convencionadas o los bonos educativos hayan logrado claros beneficios académicos y, sin embargo, se siguen creando muchas instituciones de este tipo y el Tribunal Supremo ha autorizado recientemente un plan de bonos que cubre el funcionamiento de escuelas religiosas en el Estado de Winsconsin. Estos cambios de la política educativa norteamericana son muy significativos, pero todavía es demasiado pronto para pronunciarse con certeza sobre sus consecuencias a largo plazo.

Los únicos aspectos de las experiencias de libre opción que podrían autorizar conclusiones razonablemente claras son las distintas políticas de libre matrícula – en las que los estudiantes tienen derecho a elegir entre las escuelas que no ofrecen currí-

culos especializados – y la política de las escuelas piloto, en las cuales las familias pueden optar por currículos muy diferenciados en instituciones particulares. El primer tipo de política fue experimentada en los años sesenta en miles de distritos escolares, y en un cierto número de Estados recientemente. En términos generales, las transferencias carecen de importancia cifrable: 1 ó 2% de los estudiantes. Los programas de las escuelas piloto, por otro lado, tienen a menudo suficiente éxito como para persuadir a las familias de cambiar de escuela, a pesar de que generalmente atienden un sector relativamente estrecho de la población escolar. Estas escuelas atraen evidentemente a estudiantes con resultados superiores a la media, pero también a un número sustancial de alumnos no blancos, en razón de los requisitos de la desegregación y del suministro de transporte gratuito. Si bien estas escuelas contribuyen, al menos en parte, a la estratificación en niveles socioeconómicos, también intensifican la integración racial y pueden contribuir a retener a las familias de clase media. Algunos estudios significativos sugieren que esta política tiene efectos positivos sobre el nivel de los resultados académicos, efectos que van más allá de las consecuencias de la selección, quizás en razón del impacto combinado de una nueva escuela, un cuerpo docente unido en torno a una misión educativa diferenciada y padres favorables a ese tipo de programa curricular para sus hijos. Paradójicamente, en la actualidad estas escuelas se ven atacadas ante los tribunales federales por los conservadores, que impugnan sus requisitos de desegregación.

Hasta la fecha, sin embargo, los resultados muestran claramente que los simples mecanismos de libre opción maximizan las posibilidades – a veces complejas – para quienes pueden acceder a la información correspondiente, pero a menudo dejan atrás a quienes se encuentran en el otro extremo del espectro social. Una libre opción igualitaria – o que incluso acreciente las oportunidades ofrecidas a los más necesitados – requiere una gran diversidad de mecanismos que hagan llegar la información a quienes se encuentran en los estratos inferiores de la sociedad y los alienten a optar.

Muchas de las cuestiones clave giran en torno a la capacidad de acrecentar el número de las opciones escolares sin causar serios deterioros adicionales a las escuelas ya existentes que se encuentran en dificultad, deterioros que serían provocados por el eventual reclutamiento de sus mejores estudiantes y docentes. Las experiencias realizadas a pequeña escala difícilmente podrían responder a los interrogantes que plantea la aplicación a gran escala. Los sistemas de escuelas públicas se han encontrado con una gran escasez de autoridades escolares y docentes que puedan sustentar un programa educativo de calidad dirigido a una comunidad muy desfavorecida. Por esto resulta fundamental saber si se cuenta o no con la cantidad suficiente de recursos humanos para apoyar un gran número de escuelas nuevas o con mayor autonomía y profundamente reorganizadas. ¿Existe una tendencia a la creciente estratificación inherente a casi todos los tipos de mecanismos de selección y de opción, dada la desigualdad de conocimientos y relaciones de los padres o existen maneras viables de contrarrestar esas desventajas? ¿Qué ocurre con los estudiantes y docentes que permanecen en las escuelas deficitarias, después de que los mejores alumnos y los mejores docentes se han marchado?

Un seminario para profesores celebrado en la Universidad de Harvard encargó varios estudios sobre la libre opción y editó un libro – *Who chooses? Who loses?* [¿Quién elige? ¿Quién pierde?] – que llegaba a la conclusión de que la libre opción casi siempre llevaba a la estratificación de las escuelas, pero que existían grandes dudas acerca de sus eventuales beneficios.

Los observadores de otros países que intentan extraer afirmaciones rotundas sobre los mercados laborales y la privatización en las escuelas norteamericanas deberían proceder con gran prudencia, en razón de la peligrosa combinación de una fuerte división ideológica, los muy limitados experimentos a los que se presta más atención de la debida y la falta absoluta de experiencia sobre los efectos de una verdadera aplicación sistemática a largo plazo. En el debate norteamericano acerca de los bonos educativos, prácticamente no se discute la experiencia de sociedades que han ido mucho más lejos por esta vía. Hemos podido examinar la experiencia de otros países con grupos sociales, religiosos y lingüísticos fragmentados que otorgan subsidios a las escuelas privadas y confesionales, y las recientes experiencias desarrolladas en el Reino Unido, Chile, Nueva Zelandia y otros lugares. Los resultados de esas experiencias sugieren que la puesta en práctica de tales mecanismos a gran escala incrementaría la estratificación educativa.

## Conclusiones

Si bien se han logrado algunas mejoras de los resultados en ciencias y matemáticas, las reformas recientes no han alcanzado sus objetivos. En realidad, el acuerdo “Goals 2000” [Objetivos 2000] entre el Presidente Bush y los gobernadores de todo el país no sólo se está quedando corto en las realizaciones, sino que algunos aspectos de la desigualdad están incluso empeorando. La voz de las ideologías políticas conservadoras y centristas de los Estados Unidos encuentra eco en todo el mundo, sobre todo por la posición política y económica que ocupa el país en la actualidad, y no porque haya serios fundamentos para afirmar que esas políticas funcionan.

Creo que quienes se interesan por mejorar los niveles de logros y por reducir en sus sociedades las desigualdades existentes en el campo de la educación deberían orientarse más bien hacia una serie de reformas anteriores, lanzadas a partir de un diagnóstico muy diferente. En los trabajos de investigación llevados a cabo en los Estados Unidos, nada permite suponer que la educación pueda reducir verdaderamente sus profundas desigualdades si las medidas que se adoptan en ese campo no van también acompañadas por cambios introducidos en otros sectores de la sociedad. Si las escuelas con altos índices de pobreza obtienen casi siempre pobres resultados, si los estudiantes que asisten a ellas tienen muchas menos posibilidades de salir adelante y si los centenares de miles de millones de dólares gastados en ayudas especiales han dado resultados profundamente decepcionantes, es esencial llegar a comprender por fin que los problemas fundamentales tienen sus raíces fuera de la escuela. Además, las escuelas que atienden sobre todo niños de familias de bajos ingresos parecen ser – aun en los casos en que obtienen asignaciones adicionales – sis-

temáticamente dispares de muchas maneras, entre las que se cuentan el nivel de competencia, la capacidad docente, el compromiso y los recursos de los padres y el currículo escolar.

La ausencia de una seria formación académica en demasiadas escuelas ha contribuido a alentar la exigencia de cambios en la política educativa, cambios que a menudo toman la forma de mayores requisitos y más pruebas. Necesitamos currículos serios, capaces de responder a los desafíos de la situación. Necesitamos seleccionar sistemas variados de libre opción, que produzcan cambios en el nivel escolar e incluyan medidas para equiparar la información de los padres, mecanismos de selección justos, transporte gratuito, respeto a los derechos humanos para garantizar el acceso de las minorías y auténticas alternativas educativas. Los programas de educación compensatoria deberían basarse en modelos de éxito probado y ofrecer reales garantías de mejoras educativas a nivel del conocimiento, la graduación, el acceso y la continuación de estudios superiores y otros aspectos críticos. Debemos reconocer el desafío que entraña la diversidad lingüística, étnica y racial y el hecho de que hemos trabajado muy poco – tanto a nivel de la investigación como de las políticas aplicadas – para establecer un conjunto coherente de necesidades fundamentales. Necesitamos poner a prueba la eficacia de fuertes incentivos para que grupos de docentes con talento acepten ir a escuelas de áreas urbanas conflictivas y permanecer en ellas durante los años necesarios para la realización de reformas profundas. Necesitamos entender en qué consiste una buena evaluación y utilizar los exámenes para el diagnóstico y la creación de tutorías y otras formas de apoyo, y no como sanciones contra los estudiantes.

La educación postsecundaria es tan común y tan importante como lo fue la secundaria en el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, pero carecemos de iniciativas políticas suficientemente serias para acrecentar las posibilidades de éxito de los alumnos de las escuelas y comunidades con alto índice de pobreza en su transición a los estudios superiores. Los establecimientos de educación superior están tratando afanosamente de mejorar sus resultados mediante la elevación de sus niveles de exigencia y de sus expectativas y la eliminación de la educación compensatoria. Hay muy poca coordinación con los establecimientos de enseñanza superior. Dado que la formación postsecundaria se ha vuelto una necesidad para el nivel social de las clases medias, es importante comprender que las escuelas públicas y los establecimientos de enseñanza superior forman parte de un continuo que modela la futura estratificación de la sociedad. Las universidades no deben buscar la calidad a través de la exclusión y otras formas que refuerzan las divisiones sociales.

Los educadores de otros países interesados en las enseñanzas que pudieran extraerse de la experiencia norteamericana encontrarán a menudo, si examinan los mejores ejemplos, que los Estados Unidos tienen mucho por hacer todavía y que los trabajos de investigación llevados a cabo en el país no permiten derivar de sus resultados un modelo simple que garantice un mayor éxito escolar. Sin embargo, dentro de la extraordinaria variedad de experiencias de las reformas educativas norteamericanas y de la investigación masiva sobre sus impactos se encuentran algunos elementos aleccionadores que pueden ser de real interés para quienes desean ampliar las oportunidades educativas en sus propias sociedades.



En un mundo en el que muchos países están tratando de crear democracias modernas viables y que ha sido testigo del trágico fracaso de muchas sociedades multiétnicas, los objetivos de un período anterior en los Estados Unidos pueden ser más importantes que los presentes. Una sociedad que produce resultados levemente superiores en las pruebas de conocimientos, pero que no hace nada por evitar que aumenten las disparidades sociales, no tiene un sistema educativo que pueda servir de modelo.

## Notas

1. Por razones de simplificación, en este artículo el término “norteamericano” significa “perteneciente a los Estados Unidos de América”.
2. Entre los muchos sitios web en que los lectores interesados pueden consultar los informes estadísticos norteamericanos se encuentran: nces.ed.gov, census.gov y www.ccsso.org.
3. Mark Pitsch, Polls confirm the political role for education [Los sondeos confirman el papel político de la educación], *Education Week* (Washington DC), 19 de junio de 1996, pág. 1, 30-31; L. C. Rose y A.M. Gallup, The 30th annual Phi Delta Kappa/Gallup poll of the public's attitudes toward the public schools [El 30° sondeo anual Phi Delta Kappa/Gallup acerca de las actitudes del público con respecto a la escuela pública], *Phi Delta Kappan* (Bloomington, Indiana), septiembre de 1998.
4. G. Sunderman, *The politics of school reform: the educational excellence movement and state policy making* [La política de la reforma escolar: el movimiento de excelencia en educación y la acción política del Estado], Department of Political Science, University of Chicago, 1995, (tesis de doctorado no publicada.)
5. El enfoque de base se llamó “America 2000” bajo el Presidente Bush y “Goals 2000” bajo la Administración Clinton.
6. J. S. Coleman, *Equality of educational opportunity* [La igualdad de oportunidades en educación], Washington DC, Government Printing Office, 1966.
7. D. Grissmer, A. Flanagan y S. Williamson, Why did the Black-White score gap narrow in the 1970s and 1980s? [¿Por qué se ha reducido la diferencia de los resultados entre blancos y negros en los años setenta y ochenta?], en: C. Jencks y M. Phillips (comps.), *The Black-White score gap*, Washington DC, Brookings Institution, 1998.
8. United States Department of Education, National Center for Education Statistics, *NAEP 1996 trends in academic progress* [Tendencias del progreso académico NAEP en 1996], Washington DC, Government Printing Office, 1996, figura 2.
9. United States Department of Education, National Center for Education Statistics, *Dropout rates in the United States: 1997* [Índices de abandono en los Estados Unidos: 1997], Washington DC, Government Printing Office, 1999, pág. 20, cuadro 6.
10. T. Mortenson, *Post-secondary opportunity* [Oportunidades en postsecundaria], Oskaloosa, Iowa, 1998.
11. Educational Resting Service, The steeper stairs of higher education, ETS research [Los altos escalones de la educación superior, investigación del ETS], *ETS Net*, (Princeton, Nueva Jersey), 1997, pág. 1.
12. R. Hauser, trabajo presentado en la Conference on High Stakes Testing, Columbia Teachers College, el 4 de diciembre de 1998; véase también J. P. Hubert y R. M. Hauser (comps.), *High stakes testing for tracking, promotion and graduation* [Los tests de

- importancia crucial para la búsqueda, la promoción y la graduación], Washington DC, National Academy Press, 1999; L. A. Shepard y M. L. Smith (comps.), *Flunking grades: research and policies on retention* [Clases de suspensos: investigación y política sobre la retención], Londres, Falmer Press, 1989.
13. Cuando los datos nacionales de los Estados Unidos se comparan con los de los principales países industrializados, los estados individuales a menudo cubren un espectro sumamente amplio, desde los niveles muy elevados de rendimiento nacional hasta los más bajos. Véase Estados Unidos, National Center for Education Statistics, *Education in states and nations: U.S. states with the OECD countries in 1988* [La educación en los Estados y en las naciones: los Estados de Estados Unidos y los países de la OCDE en 1988], Washington DC, Government Printing Office, 1988.
  14. G. Orfield *et al.*, Deeping segregation in American public schools [La agravación de la segregación en las escuelas públicas de los Estados Unidos], *en: Equity and excellence in education* (Westport, Connecticut), vol. 30, n° 2, septiembre de 1997.
  15. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Education at a glance: OECD indicators* [La educación de un vistazo: indicadores de la OCDE], París, OCDE, 1995, pág. 77.
  16. E. Hanusheck, *Making schools work: improving performance and controlling costs* [Hacer funcionar las escuelas: mejorar el rendimiento y controlar los costos], Washington DC, Brookings Institution, 1994.
  17. *Rodriguez v. San Antonio Independent School District* [Rodríguez contra el distrito escolar independiente de San Francisco], 411 U.S. 1 (1973).
  18. *Prospects: the congressionally mandated study of educational growth and opportunity: the interim report* [Perspectivas: estudio encargado por el Congreso sobre el crecimiento y las oportunidades de educación: informe interino], Washington DC, Department of Education, 1993.
  19. L. Hedges, R. D. Laine y R. Greenwald, Does money matter? A meta-analysis of studies of the effects of differential school inputs on student outcomes [¿Es importante el dinero? Metaanálisis de los estudios consagrados a los efectos de los insumos en las escuelas diferenciadas sobre los resultados de los alumnos], *Educational Researcher* (Washington DC), vol. 23, n° 3, págs. 5-14; F. Mosteller, The Tennessee study of class size in the early school grades [El estudio de Tennessee sobre el tamaño de la clase en los primeros grados de la escuela], *The future of children* (Los Altos, California), vol. 5, n° 2 (verano-otoño de 1995), págs. 113-127; R. Greenwald, D. R. Laine y L. Hedges, The school funding controversy: reality bites [La controversia del financiamiento de las escuelas: la realidad muerde], *Educational Leadership* (Alexandria, Virginia), 1996, págs. 78-79.
  20. L. Hedges, R. D. Laine y R. Greenwald, *op. cit.*, cuadros 2 y 3.
  21. Summary of gubernatorial candidates' positions on education [Resumen de las posiciones adoptadas por los candidatos al puesto de gobernador], *Education Week* (Washington DC), 7 de octubre de 1998, págs. 20-21.
  22. C. Shea, Do smaller classes mean better schools? Economists aren't so sure [¿Las clases más pequeñas se traducen en mejores escuelas? Los economistas no están seguros], *Chronicle of higher education* (Washington DC), 3 de abril de 1998, pág. A18.
  23. Sólo un país en el mundo, por ejemplo, tenía resultados de un octavo grado en ciencia superiores a los del estado de Minnesota en TIMMS (*National Educational Goals Report 1997*, Washington DC, Government Printing Office, 1997, pág. 20).

24. H. Newman, Test results can be skewed by many outside factors [Los resultados de los tests pueden ser sesgados por numerosos factores exteriores], *Detroit Free Press* (Detroit), 7 de mayo de 1998.
25. G. Orfield y C. Ashkinaze, *The closing door: conservative policy and Black opportunity* [Las puertas que se cierran: política conservadora y oportunidades para los negros], Chicago, University of Chicago Press, 1991, págs. 123-129; G. Orfield, Urban schooling and the perpetuation of job inequality in metropolitan Chicago [La escolaridad urbana y la persistencia de la desigualdad ante el trabajo en el área metropolitana de Chicago], en: G. E. Peterson y W. Vroman (comps.), *Urban labor markets and job opportunity*, Washington DC, Urban Institute, 1992; G. Orfield, Exclusion of the majority: shrinking college access and public policy in metropolitan Los Angeles [Exclusión de la mayoría: limitación del acceso a la Universidad y política pública en el área metropolitana de Los Ángeles], *The Urban Review* (Nueva York), vol. 20, n° 3 (otoño 1988), págs. 147-163.
26. Los datos del National Center for Education Statistics muestran que las escuelas que tenían entre un 90 y un 100% de negros y/o hispanos en el año lectivo de 1994-95 tenían 16 veces más posibilidades de contar con una mayoría de niños pobres que las escuelas con 90-100% de estudiantes blancos.
27. G. Orfield y E. Debray (comps.), *Hard work for good schools: facts not fads in Title I reform* [Trabajar duro para tener buenas escuelas: hechos, y no caprichos de la reforma Title I], Cambridge, Harvard Civil Rights Project, 1999.
28. J. Heubert y E. Hauser (comps.), *High stakes* [Grandes retos], Washington DC, National Academy Press, 1998.
29. S. M. Elam y L. C. Rose, The 27th annual Phi Delta Kappa/Gallup Poll of the public's attitudes toward the public schools [27° sondeo anual Phi Delta Kappa/Gallup sobre las actitudes del público hacia las escuelas públicas], *Phi Delta Kappa* (Bloomington, Indiana), septiembre de 1995, pág. 47.
30. L. C. Rose y A. M. Gallup, *op. cit.*, pág. 51.
31. J. Heubert y R. M. Hauser (comps.), 1999, *op. cit.*
32. B. Fuller y R. Elmore, *Who chooses? Who loses?* [¿Quién elige? ¿Quién pierde?], Nueva York, Teachers College Press, 1996.
33. W. G. Stephan, School desegregation: short-term and long-term effects [Desegregación escolar: efectos a corto y a largo plazo], en: H. J. Knopke, R. J. Norrel y R. W. Rogers, *Opening doors: perspectives on race relations in contemporary America*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1991, págs. 100-118.
34. R. K. Blank, R. E. Levine y L. Steel, After 15 years: magnet schools in urban education [Después de 15 años: escuelas públicas de la enseñanza urbana especializadas en una disciplina], en: B. Fuller y R. F. Elmore, *op. cit.*
35. T. Lewin, Few clear lessons from nation's first school-choice program [Pocas lecciones claras del programa nacional de elección de las primeras escuelas], *New York Times* (Nueva York), 27 de marzo de 1999.

---

# TENDENCIAS/CASOS

---

# UNA ECONOMIA EN TRANSICION: SU REPERCUSION EN LA EDUCACION SUPERIOR EN VIET NAM

---

*Jill Lammert*

---

*Para triunfar hay que aprender a inclinarse a favor del viento*

PROVERBIO VIETNAMITA

## Introducción

Para muchos países, el paso de una economía planificada o dirigida a una economía de mercado no ha estado exento de dificultades, dando lugar con frecuencia a fuertes descensos de los salarios reales, de los productos industriales y del producto nacional bruto. Como es lógico, las repercusiones económicas de lo que más adelante llamaremos “transición económica” se dejan sentir en todos los ámbitos de la sociedad. En este artículo analizaré la experiencia de la transición económica en Viet Nam, prestando una atención especial al modo en que los cambios que se producen en la sociedad repercuten en los sistemas de educación superior.

---

*Versión original: inglés*

*Jill D. Lammert (Estados Unidos de América)*

Doctora en educación internacional por la Universidad George Washington, en la que fue copresidenta de la Asociación de Educación Internacional y miembro de la Sociedad Phi Delta Honor for International Scholars, así como de la Sociedad Omicron Delta Kappa Leadership Honor. Participó en el estudio “GW Education and Culture in Viet Nam” en agosto de 1998 y en el sexto “Seminario sobre la Calidad de la Enseñanza” en Pinar del Río, Cuba, en febrero de 1999. Actualmente trabaja en el Banco Interamericano de Desarrollo, en Washington DC, donde se encarga de los proyectos de reforma de la educación en América Latina.

Las economías dirigidas se caracterizan por los siguientes rasgos: planificación central; ausencia de empresas privadas o ganancias personales; control total por parte del gobierno de precios, salarios, dinero, intereses y tipos de cambio; colectivización de la agricultura; intercambios comerciales principalmente con otros países comunistas o socialistas; y la idea de que “todo trabajo va en beneficio del Estado y las necesidades del pueblo” (Sweeney y Foster, 1995, pág. 35). Por su parte, la economía de mercado se caracteriza por controles gubernamentales relajados; escasas restricciones de comercio; ausencia de control de precios, salarios, tipos de interés y tipos de cambio; libre circulación de productos y servicios en la propia economía y en otros países; empresas privadas y ganancias personales; y la posibilidad de que todo el mundo trabaje voluntaria y básicamente para obtener beneficios económicos o satisfacción personal” (Samuelson y Nordhaus, 1995, pág. 712).

Fforde y de Vylder (1996, págs. 39-40) señalan que, normalmente, las economías en transición pasan por cuatro etapas:

*Etapla previa:* las transacciones económicas autónomas no se aceptan todavía oficialmente, pero hay ya un aumento significativo de actividades no planificadas.

*Ruptura:* el rápido aumento de transacciones autónomas acelera el proceso de transición. Entre clientes y proveedores se va desarrollando un nuevo tipo de relaciones directas.

*Transición formal:* se desarrollan y aumentan las actividades orientadas al mercado dentro de un marco institucionalizado y hasta cierto punto legalmente autorizado.

*Etapla posterior:* las posibles distorsiones del mercado reconocibles ya en las dos fases anteriores alcanzan un punto crítico y pasan a ser un problema importante en el sistema económico y social. Especialmente, es característico que el desarrollo tardío de mercados de capital dé lugar a que (i) la acumulación verdaderamente autónoma de capital quede casi exclusivamente en manos de productores y comerciantes individuales; y (ii) los mecanismos interpuestos para que el capital pase a los fabricantes prósperos sean ineficaces, restringidos o inexistentes.

Los problemas económicos derivados de la transición de la economía pueden verse exacerbados por los cambios simultáneos del sistema político. Es lo que ocurrió en la antigua Unión Soviética. Tras el desmoronamiento de la *perestroika* de Gorbachov, Boris Yeltsin introdujo grandes cambios en el sistema constitucional del país. Yeltsin aseguró un gran poder potencial para la Presidencia, pero aun así, fue “incapaz de movilizar los recursos suficientes para contrarrestar los intentos de la Duma [Cámara Baja] de bloquear las principales decisiones económicas y políticas” (Williams, Chuprov y Staroverov, 1996, pág. 16). En consecuencia,

el Estado ruso fue de hecho apartado del espacio de adopción de decisiones. Eso produjo un estancamiento en el cual la creación de los necesarios marcos legales e institucionales en la política de población, educación, sanidad, empleo y demás fue un complicado proceso lento y penoso (Williams, Chuprov y Staroverov, 1996, pág. 2).

El proceso de transición de China se diferenció del ruso en que los dirigentes chinos decidieron desde el primer momento mantener el aparato gubernamental socialista. El gobierno chino, para fomentar el desarrollo, estableció unas “zonas económicas especiales” y empezó por permitir diferentes tipos de propiedad (Samuelson y Nordhaus, 1995) y autorizar las inversiones extranjeras (‘Deng’s China’, 1997). Estas medidas económicas fueron un gran acierto. Al mismo tiempo, el poder político del Partido Comunista permaneció intacto durante todo el proceso de transición. En la práctica, esto fue un factor estabilizador en la transición (Pepper, 1990).

## La transición económica en Viet Nam

Las políticas neoestalinistas implantadas en Viet Nam del Norte en el decenio de 1950 funcionaban de la siguiente manera:

Se pusieron a disposición de las empresas estatales los recursos de capital con miras a producir un determinado producto. Estos recursos eran esencialmente gratuitos. Cada unidad estaba gestionada por un nivel de burocracia estatal que le asignaba el trabajo y a cada unidad se le daba un determinado objetivo de producción... Todo esto le era suministrado directamente a la unidad por el Estado y los productos pasaban también directamente al Estado... [la unidad, sin apenas libertad para elegir lo que se producía ni para quién se producía, tenía poco interés en el valor de lo que se estaba produciendo, así como en los costes reales de la producción (Fforde y de Vylder, 1996, pág. 58).

Este modelo animaba a los organizadores a acumular recursos para optimizar los resultados sin tener en cuenta el coste. El sector industrial había desaparecido virtualmente y los intentos del gobierno por desarrollarlo no obtuvieron los resultados deseados. Además, la agricultura colectivizada se reveló ineficaz. Todo ello condujo a una situación general de escasez y, en consecuencia, a la acumulación privada y a la emergencia de un gran mercado negro. El Gobierno, en respuesta al repentino auge de actividades similares en el sector privado, decidió finalmente revisar sus políticas económicas. La transición económica en Viet Nam, a diferencia de China, empezó con un amplio cambio de las políticas gubernamentales a escala local como reacción a la ineficacia del sector estatal (Fforde y de Vylder, 1996).

En 1986, el Sexto Congreso del Partido Comunista aprobó el abandono de las políticas neoestalinistas. La reforma que de ello se derivó, conocida como *doi moi*, significaba una mayor ayuda a la empresa privada y la apertura del país a la inversión e influencia extranjeras (Berlie, 1995; Berman, 1990; Duiker, 1995; Fforde y de Vylder, 1996), así como la privatización de algunas empresas estatales, lo que creaba muchos puestos de trabajo, que, como se suele aceptar, compensan con creces la pérdida de oportunidades de empleo público.

Pero existen también algunos problemas clave. En primer lugar, el aumento de oportunidades para la empresa privada ha hecho que aumenten también las diferencias entre pobres y ricos. En segundo lugar, no existe en Viet Nam una infraestructura suficiente para gestionar los últimos cambios económicos. Y, por último,

existe en Viet Nam una relativa falta de mano de obra especializada y son bajísimos los porcentajes de personas que han terminado la enseñanza secundaria o superior (Fforde y de Vylder, 1995; Sloper y Can, 1995).

## Reseña de la educación superior en Viet Nam

Tradicionalmente, en Viet Nam se daba mucho valor a la educación debido a una larga historia de influencia china y, por extensión, confucionista, en la educación. Durante la dinastía Ly, se creó en Hanoi la primera universidad vietnamita, el Templo de la Literatura, “para enseñar la doctrina confucionista a los candidatos al alto oficio” (Duiker, 1995, pág. 170). La sabiduría y las letras tenían un significado especial tanto para la mejora personal como en los ámbitos moral y político. En este período, el objetivo de la educación formal, más que la transmisión de conocimientos, era el progreso espiritual del individuo, que se basaba en principios morales y éticos, como mantener la conducta adecuada, la disciplina y el respeto a los demás, especialmente al maestro (Ich, 1959).

Cuando, a finales del decenio de 1860, los franceses colonizaron Viet Nam, emplearon el sistema educativo para erosionar las formas de vida tradicionales vietnamitas. Crearon una nueva universidad en Hanoi para la minoría vietnamita, a la que se educaría para la administración con miras a que actuara de intermediaria entre los colonizadores y la población. También fundaron muchas escuelas siguiendo sus propios modelos, sobre todo en Viet Nam del Sur, con una atención especial a la lengua francesa, y tomando como base los programas y métodos de enseñanza franceses. Además, la administración de las escuelas tenía un marcado carácter francés. Desgraciadamente, durante esta época los funcionarios franceses empezaron a limitar las oportunidades educativas del pueblo vietnamita y la alfabetización experimentó un drástico retroceso (Duiker, 1995; Ich, 1959; Vasavakul, 1994). La consecuencia más importante de la colonización francesa fue la adopción del *quoc ngu* (lengua nacional), la escritura romanizada de la lengua hablada vietnamita. Tras su desarrollo en el siglo XVII, el *quoc ngu* no tardó en reemplazar los difíciles caracteres chinos en el sistema educativo, lo que suponía otra ruptura con la educación confucionista.

La resistencia creciente hacia el régimen colonial dio origen a la declaración de independencia en 1945, a la derrota de las fuerzas armadas francesas en 1954 y a la división del país en 1957. La figura clave de todos estos acontecimientos fue Ho Chi Minh, un antiguo maestro de escuela. Desde el primer momento defendió con ahínco la educación como medio de liberar al pueblo vietnamita de sus opresores. A lo largo de su carrera militar y política, luchó por erradicar el analfabetismo por medio de la creación de un amplio programa de formación de maestros en educación básica vietnamita que, finalmente, pasó a ser obligatoria en toda la región. Se dio tanta importancia a la educación que llegó un momento en que “en muchas zonas no se permitía entrar a nadie en un mercado o cruzar un puente si no demostraba que sabía leer y escribir. A los analfabetos, normalmente, se les obligaba a volver a casa y aprender las cinco o diez primeras letras del alfabeto” (Ich, 1959).



En los años siguientes a 1945, la zona sur del país adoptó una posición anti-comunista y recibió una gran ayuda de los Estados Unidos. La relativa prosperidad económica lograda, y los consiguientes sentimientos de independencia trajeron consigo el reconocimiento de que “la educación debe respetar la libertad y los derechos de los niños y ayudar a cada uno a desarrollar al máximo la capacidad de conservar sus propias habilidades naturales” (Lavergne y Adams, citado en Ich, 1959, pág. 120). La función confucionista del maestro como modelo de vida se transformó en la de guía y consejero y se fomentó la participación activa de los niños en el proceso educativo.

El sistema de educación superior en Viet Nam del Sur no se creó hasta 1955, cuando una migración masiva de profesores y alumnos del Norte dio lugar a la creación de la Universidad Nacional de Viet Nam, con facultades de Pedagogía, Derecho, Ciencias, Literatura Vietnamita y Medicina-Farmacia-Odontología. Al mismo tiempo, también empezó a cobrar importancia la formación profesional y técnica. El gobierno abrió muchas escuelas técnicas y organizó cursos de formación. Además, fundó el Instituto Nacional de Administración Pública, que se encargaba de formar a los futuros funcionarios públicos en los principios de gobierno, economía y finanzas (Ich, 1959).

La relativa prosperidad de Viet Nam del Sur terminó al empezar la “Guerra Americana” en Viet Nam. Durante la guerra, la educación en Viet Nam, y especialmente en Hanoi, se resintió de forma evidente. No obstante, los gobiernos, tanto del Norte como del Sur, lograron aumentar las oportunidades de educación a lo largo del período comprendido entre los años siguientes a la independencia de Francia y el final de la guerra de los Estados Unidos. (Para más información sobre cuándo se crearon determinadas instituciones de educación superior vietnamitas, ver el Cuadro 1).

En abril de 1975, el ejército de Viet Nam del Norte invadió y sometió a Saigón y el Partido Comunista de Viet Nam empezó a implantar su política en todo el país.

[...] en los años posteriores a 1975, el Estado se apoderó de todas las escuelas públicas y privadas del Sur como primer paso hacia la integración en un sistema escolar socialista unificado. Se enviaron miles de maestros del Norte para dirigir y supervisar el proceso de transición [política] y a los antiguos maestros del régimen de Saigón se les permitió continuar en su trabajo a condición de seguir unos “cursos especiales” destinados a poner al descubierto el envenenamiento ideológico y cultural del que habían sido víctimas durante veinte años (Biblioteca del Congreso, 1998, pág. 1).

En los primeros años del régimen comunista, cualquiera que hubiera servido bajo el régimen de Saigón, tuviera títulos occidentales o defendiera la ideología occidental, tenía muchas probabilidades de ser enviado a un campo de reeducación. Durante este tiempo, el Gobierno no reconocía los títulos occidentales ni permitía el intercambio de ideas con los países occidentales. El estudiante que deseara obtener un título superior tenía que permanecer en Viet Nam, o bien ir a la Unión Soviética o a otro país de Europa del Este. El modelo soviético de educación superior basado en la disciplina, el desarrollo tecnológico y la productividad sustituyeron al francés

en las escuelas vietnamitas (Berlie, 1995). Este modelo constaba de muchos “pequeños centros monodisciplinarios con escasa relación entre enseñanza e investigación” (Kelly, 1998, pág. 5). El objetivo de este sistema era “crear y formar un nuevo contingente de trabajadores de acuerdo con la necesidad de división del trabajo en una producción socialista a gran escala” (Ho, 1992, pág. 2).

Sin embargo, mediado el decenio de 1980, el Partido empezó a cobrar conciencia de que la economía estrictamente socialista no lograba “satisfacer las exigencias del moderno desarrollo socioeconómico” (Sloper y Can, 1995, pág. 33). El resultado fue un alejamiento de la planificación central soviética y la introducción del *doi moi* en 1986, en un intento de estimular el crecimiento y el desarrollo de la economía vietnamita.

## La educación superior vietnamita actual

Actualmente existen en Viet Nam 157 instituciones de educación superior (Kelly, 1998; Hac, 1993). (Ver en el Cuadro 1 la lista de universidades). La política de educación se lleva a cabo a escala nacional, pero la implantación y la administración dependen de instancias provinciales e inferiores (Kelly, 1998). Entre las responsabilidades del gobierno nacional figuran las relativas al pago de la mayoría de los salarios y becas, si bien las provincias, distritos y comunas se encargan de la mayoría de los demás gastos. También la supervisión y la inspección están organizadas a escala nacional y local, pero en mayo de 1998 no existía todavía ningún sistema de evaluación de los centros para el reconocimiento de títulos (Kelly, 1998).

En general, en Viet Nam existen tres clases de instituciones de educación superior. La primera está formada por las “universidades especializadas” (con carreras de grado medio, institutos elementales y universidades politécnicas) que se centran en una determinada área de estudio, como derecho, agricultura, economía, etc. Junto a los programas de ciclo largo, el sistema ofrece también programas de ciclo corto, que son más concisos y orientados a la práctica, a la vez que más fácilmente accesibles para las minorías étnicas que se encuentran en zonas remotas o en inferioridad de condiciones (Do, 1995; Hac, 1991). A la segunda clase pertenecen las “universidades multidisciplinarias”, que son cinco universidades nacionales o regionales de nueva creación en las cinco ciudades más importantes y que proceden de una reconversión de instituciones más pequeñas y especializadas en otras más amplias y que abarcan más áreas de estudio. Son la Universidad Nacional de Viet Nam en Hanoi, la Universidad Nacional de Viet Nam en la Ciudad de Ho Chi Minh, la Universidad de Danang, la Universidad de Hue y la Universidad Thai Nguyen. La tercera clase es la “universidad abierta” que constituye la última novedad del sistema educativo vietnamita y es la encargada de formar a los trabajadores y empleados públicos. Las áreas de estudio son la ciencia básica, las lenguas extranjeras, derecho, economía y demás. Estos programas se financian casi totalmente por medio del pago de cuotas por parte de los alumnos – un fenómeno desconocido antes de la reforma *doi moi* (Hac, 1991).

## Las repercusiones de la transición económica en la educación superior

Aunque, como ya he dicho, la educación siempre ha sido muy valorada en Viet Nam, durante un largo período las oportunidades de educación formal han sido escasas y sólo estaban al alcance de una pequeña parte de la población vietnamita. Siguiendo los pasos de Ho Chi Minh, la llegada del *doi moi* supuso un esfuerzo concertado para reformar el sistema educativo dotándolo de una mayor eficiencia y favoreciendo las oportunidades de acceso.

A medida que aumentan los empleos en el sector privado, y lo que es más importante, el Gobierno va perdiendo el control total sobre la regulación del empleo, las instituciones educativas se ven obligadas a la reestructuración. Pero, como se ha visto en las actuales crisis educativas en Rusia y China, el modelo soviético de los sistemas de educación es claramente inadecuado para una economía de mercado (Chuprov y Zubok, 1996; Pepper, 1990; Banco Mundial, 1997).

Sloper y Can (1995, cf. pág. 12) señalan diez objetivos principales para la reforma de la educación superior propuestos por el Gobierno vietnamita y se están haciendo grandes progresos hacia la consecución de muchos de ellos. Vamos a tratarlos uno por uno.

1. *Mejora de la estructura del sistema de educación nacional.* La estructura educativa está empezando a mejorar lentamente. De especial interés es la disposición del Gobierno a ceder parte de su poder a través de la descentralización – aunque saber si realmente tenía todo el poder sea otra cuestión (Berlie, 1995; Duiker, 1995; Fforde y de Vylder, 1996; Ho, 1992; Sloper y Can, 1995; Walker, Tao y Bao, 1996). En la educación superior actual, los gobiernos provinciales tienen en la gestión de los centros educativos (excluidas las universidades) una función por lo menos tan importante como la del Gobierno central (Kelly, 1998); se autoriza la creación de centros privados y comunitarios; los programas de formación profesional y de educación permanente son cada vez más accesibles para la población en general; y se están introduciendo innovadores métodos de autoenseñanza para aquellos que tienen menos posibilidades de acceso a la educación formal (Hac, 1993; Kelly, 1998).
2. *Reorganización de escuelas, institutos y universidades.* Como el sistema se basaba en el modelo soviético de centros especializados monodisciplinares, “muchos institutos y universidades son demasiado pequeños, dispersos e incoherentes, lo que impide sacar el mayor partido de los recursos” (Dao, Thiep y Sloper, 1995, pág. 77). Por otra parte, las universidades están trabajando para lograr que la recogida y difusión de información sea más efectiva, sobre todo con respecto a las necesidades del mercado de trabajo y del sector privado. Y el Gobierno está haciendo un gran esfuerzo para favorecer las relaciones entre los diversos tipos de instituciones, como los centros de formación de maestros,

las universidades multidisciplinarias, los institutos provinciales, etc. En este terreno queda mucho por hacer, pero se han hecho muchos progresos (Dao, Thiep y Sloper, 1995; Hac, 1993; Kelly, 1998; Sloper y Can, 1995).

3. *Erradicación del analfabetismo.* Los planes del Gobierno en este ámbito están siendo efectivos. Los índices de alfabetización en Viet Nam en los decenios de 1980 y 1990 van del 80% (Ho, 1992; Kelly, 1998; Sloper y Can, 1995) al 95% (Storey y Robinson, 1997). Oficialmente, la Embajada de Viet Nam en Washington DC (1997) aporta la cifra de 91% para ese año y afirma que el Gobierno anuncia que para el año 2000 estará alfabetizado el 95% de la población.
4. *Aumento racional de la matrícula en educación superior.* Según Hac (1993) y Kelly (1998), la matrícula en educación superior están aumentado de manera espectacular. En 1991, había solamente 100.000 alumnos matriculados en centros de educación superior. En 1996 esta cifra se había disparado hasta llegar a casi 300.000, lo que representa veinte alumnos por 10.000 habitantes. Aunque esta cifra es baja en comparación con otros países asiáticos, la tendencia es alentadora, puesto que las matrículas habían descendido en casi 40.000 alumnos durante el período comprendido entre 1981 y 1986 (Poslethwaite, 1995).
- 5a. *Redefinición de los objetivos para la educación y la formación.* En lugar de formar a un número determinado de alumnos para empleos regulados desde la administración central, en la actualidad las universidades ofrecen una amplia gama de programas y dan a los alumnos la posibilidad de elegir su área de estudio (Hac, 1995; Kelly, 1998; Sloper y Can, 1995). Los objetivos de la educación han ido evolucionando hacia la preparación de los alumnos para la economía de mercado. “Una necesidad acuciante es la formación de hombres de negocios, financieros y todo tipo de administradores, abogados, técnicos diversos y expertos cualificados en otras muchas áreas que sean capaces de acometer tareas de liderazgo y preparar a una nueva generación de trabajadores y ciudadanos” (Hac, 1995, pág. 69).
- 5b. *Renovación de los programas.* El Gobierno, para facilitar la tarea de elaboración de programas acordes con las necesidades de la economía de mercado, se ha dirigido a universidades de todo el mundo. Por ejemplo, en 1994, a través de la cooperación con la Boise State University, el gobierno vietnamita creó un programa de doctorado en administración de empresas en la Universidad Nacional de Economía de Hanoi. Era el primer programa de este tipo que se llevaba a cabo en Viet Nam, pero rápidamente le siguieron otros muchos (‘An invitation’, 1994; Guillotte, 1994; Ohio Supercomputer Center, 1995; ‘Portland State University’, 1995). El proyecto fue concebido como un programa “de enseñar a los enseñantes” – de manera que finalmente los vietnamitas pudieran mantener su propia escuela de negocios independiente en Hanoi. Se trajeron docentes de todo el mundo y a los alumnos se les exige ir a la Boise State University y realizar allí estudios durante varios meses. El programa ha tenido un éxito fulminante (Boise State University, 1998; Napier, 1997).

- 5c. *Mejora de los métodos en todos los niveles de educación y formación.* El paso de una economía planificada a una economía de mercado requiere también un cambio en las ideologías profundamente arraigadas y en las prácticas tradicionales. Esto supone un cambio esencial y lleva su tiempo. Ho (1992) afirma que en Viet Nam “ha cambiado el concepto y el objetivo de la formación, pero los contenidos actuales que se enseñan en las escuelas [...] durante los últimos 11 años de reformas educativas es, en su conjunto, un programa y unos contenidos al servicio de los viejos conceptos y objetivos” (pág. 3). Como ilustración, “en 1993, los estudiantes vietnamitas de comercio estaban estudiando todavía las teorías de las economías planificadas, debido a la falta de programas y libros adecuados y de personal docente experimentado” (Sloper y Can, 1995, pág. 10). Según Hac, (1995), “una [...] misión de la educación superior es formar de nuevo a una mano de obra que ya ha sido previamente cualificada para nuevos campos o áreas que están siendo modernizados, como la agricultura, las industrias básicas, el transporte, el marketing y los servicios, así como otras áreas basadas en la aplicación de la tecnología avanzada” (pág. 69). Quan, Tao y Sloper (1995) avanzan en esa línea señalando la decisión del Comité Central del Partido en el sentido de que “la educación y la formación deben estar al servicio de la demanda de desarrollo nacional y seguir las tendencias actuales de educación a lo largo de la vida” (pág. 71).
6. *Promoción de la investigación y actividades de ampliación en las universidades e institutos.* La dificultad estriba aquí en la gran cantidad de centros que se han especializado y aislado durante años y en la separación formal de la investigación y la enseñanza (Lam, Nung y Sloper, 1995). Los planificadores de la educación superior están trabajando con los políticos para investigar la viabilidad de la integración de muchos centros pequeños en universidades más amplias y multidisciplinarias. Con ello se contribuirá a mejorar la coordinación entre la investigación, la enseñanza y los estudios de postgrado. El desarrollo de la investigación choca con algunos problemas importantes. El personal docente a menudo no posee la cualificación necesaria para participar en programas de investigación y es difícil encontrar investigadores de calidad. La tecnología de laboratorio es obsoleta, deteriorada o inexistente, lo que obliga a prescindir de actividades de investigación básicas y a seguir la investigación aplicada, con los consiguientes gastos suplementarios (Ho, 1992; Fforde y de Vylder, 1996; Lam, Nung y Sloper, 1995; Sloper y Can, 1995).
7. *Consolidación y desarrollo de actividades de educación y formación en regiones de minorías étnicas y zonas con dificultades económicas.* Tradicionalmente, los grupos minoritarios en Viet Nam, como en otras partes del mundo, han tenido dificultades de acceso a la educación. En 1998, las minorías étnicas representaban solamente el 4 % de la población estudiantil, aunque constituían el 13% de la población vietnamita real (Kelly, 1998). En los últimos años, el Gobierno ha venido prestando un interés especial a este problema y se están tomando medidas para facilitar el acceso a la educación en estas zonas, como el pago de incentivos a los maestros que trabajen con poblaciones en

inferioridad de condiciones, aumento de los recursos destinados a estas regiones e intentos de encontrar la manera de que los alumnos de estas zonas accedan a las universidades por medio de iniciativas especiales para su reclutamiento.

8. *Optimización de la administración de la educación por parte del Gobierno y organizaciones del Partido.* Este punto está en relación con la redefinición de objetivos de la educación y formación. El Gobierno está tomando un papel mucho más activo en el desarrollo de un sistema educativo nuevo y mejor, apto para afrontar los retos de la economía de mercado. El modelo se está reestructurando tomando como base los países occidentales y en especial los Estados Unidos. No obstante, el aparato socialista conserva su función directiva y se sigue manteniendo que la educación de cada persona beneficia a toda la sociedad (Fforde y de Vylder, 1996; Sloper y Can, 1995).
9. *Ascensos del personal administrativo y docente.* Este objetivo “se basa en las pruebas aportadas por la investigación de que la mayoría del personal académico actualmente no tiene los conocimientos ni la experiencia adecuados, ni los recursos institucionales para formar a los profesionales ni a otros trabajadores de acuerdo con las necesidades de la emergente economía de mercado” (Nghí y Sloper, 1995, pág. 114). Es más, la mayoría de los instructores no están satisfechos de sus capacidades como docentes, carecen de recursos para hacer interesantes sus clases y no participan en actividades de investigación, que podrían ampliar sus conocimientos básicos. Por otro lado, los que sí tienen conocimientos, aunque disfrutan del tradicional respeto hacia el profesor, propio del confucionismo, tienen que afrontar grandes dificultades económicas. Por lo tanto, y ante la serie de nuevas oportunidades que les brinda el sector privado, los profesores y futuros profesores están abandonando la enseñanza (Chuprov y Zubok, 1996; Sloper y Can, 1995; Banco Mundial, 1997).
10. *Renovación de la gestión de la educación.* La cuestión es importante y abarca una serie de problemas, como la desproporción entre el número de profesores y de alumnos y la cantidad relativamente pequeña de personal administrativo para supervisar la administración de los programas (Kelly, 1998, Nghí y Sloper, 1995; Poslethwaite, 1995; Sloper y Can, 1995; Walker, Tao y Bao, 1996). Un tema problemático en sí mismo es el de la financiación. En primer lugar, está la cuestión de las prioridades presupuestarias del Estado. Un reciente e interesante estudio de Moock, Patrinos y Venkataraman (1998) afirma que “en Viet Nam la educación académica secundaria y la formación profesional secundaria recibe, en general, escasas inversiones (pág. 17). Esto, sin embargo, plantea el problema de cómo van a poder acceder a la educación superior los alumnos si el Gobierno no se compromete activamente a otorgar prioridad al desarrollo de los niveles inferiores del sistema de educación. Otro aspecto importante es la cantidad de dinero público destinado a la educación superior, que en general es bastante baja. Del 11% destinado a la educación en un año determinado, sólo el 2% va para la educación superior (Sang y Sloper, 1995). Una segunda cuestión relacionada con la financiación es la cantidad de dinero destinada a pagar salarios en comparación con la cantidad gastada en otros capí-

tulos no salariales, como infraestructura, libros de texto, equipamiento, etc. Como norma general, la mayor parte del presupuesto de la educación es para pagar los salarios, quedando relativamente poco para otras necesidades, como libros de texto y demás materiales didácticos (Fforde y de Vylder, 1996; Hac, 1991). Otra cuestión también relacionada con la financiación es la necesidad que tienen los centros educativos vietnamitas de cobrar cuotas a los alumnos y proporcionar becas, subvenciones y otros tipos de ayuda económica a los alumnos que lo necesiten (Fforde y de Vylder, 1996; Ho, 1992; Sloper y Can, 1995). Anteriormente, el Estado centralizado pagaba todo lo referente a la educación, mientras que ahora los alumnos y las propias instituciones están obligados a buscar fondos en otros sitios. El Ministerio de Educación y Formación fija los costes de la educación por alumno, pero las cantidades que se pagan varían de una región a otra, con lo que se están sentando las bases para las desigualdades dentro del sistema. En algunos casos, los estudiantes no logran encontrar fondos que les permitan asistir a la escuela. Por lo tanto, terminan por entrar en el mercado de trabajo y continúan su formación (Fforde y de Vylder, 1996; Ho, 1992; Sloper y Can, 1995; Banco Mundial, 1997).

## Conclusión

En todos los países, la transición económica es un proceso que no se puede acometer sin un claro compromiso por parte del Gobierno. En Viet Nam, el Gobierno no tenía otra opción que pasar a una economía de mercado debido a las presiones de todos los segmentos de la sociedad. Volviendo a los ejemplos de Rusia y China, sus gobiernos se dieron cuenta de la necesidad de competir en el mercado económico internacional para asegurar el bienestar de sus países y ciudadanos (Chuprov y Zubok, 1996; 'Deng's China', 1997; Pepper, 1990; Banco Mundial, 1997).

Para Rusia, esto supuso abandonar totalmente el sistema comunista, tanto política como económicamente. En China los cambios se hicieron sólo en el ámbito económico. Por supuesto, cada país va solucionando a su manera los problemas que van surgiendo en el avance hacia la economía de mercado.

Un aspecto interesante, que Sloper y Can señalan con respecto a la situación en Viet Nam, es que el sistema de educación superior está afrontando muchos problemas que las universidades occidentales tuvieron que afrontar en años anteriores. Es el caso de cuestiones como la democratización, participación, fiabilidad, racionalización, calidad y rendimiento. Así pues, sugieren que es posible que no sea la transición de una economía planificada a una economía de mercado lo que está creando todos los problemas, sino que más bien los problemas surgen por la evolución del sistema educativo en general. Éste es un tema que requiere más investigación.

Tanto si los problemas que tiene que afrontar el sistema de educación se deben a la transición económica como si no, será interesante ver cómo Viet Nam se desenvuelve a medida que vaya avanzando hacia la reforma. Una cuestión fundamental es saber qué papel va a desempeñar el Gobierno socialista a medida que avance la transición. Algunos problemas que pueden surgir en relación con la educación superior

son: la función que van a desempeñar las universidades extranjeras en la elaboración de nuevos programas relevantes para una economía de mercado; el intercambio de expertos con otros países, especialmente con los occidentales; la necesidad de nuevos libros de texto que reflejen los cambios del sistema económico y de la sociedad en general; la función social de las universidades en el Estado socialista frente a la necesidad de generar ingresos; y las posibles repercusiones culturales e ideológicas de una mayor participación en la economía mundial.

Por último, uno de los principales objetivos del Gobierno socialista es la protección de la cultura vietnamita. Esto es algo que en mi opinión dará lugar a muchas controversias en los años próximos. Durante mi visita a Viet Nam en agosto de 1998, el vicerrector de la Universidad de Ciencias de Hanoi afirmaba que esto era una preocupación primordial tanto para los educadores como para los políticos. Los vietnamitas están muy orgullosos de su historia y de su cultura, y, como afirma el funcionario del Ministerio de Educación y Formación, Pham Minh Hac (1995), "en el torbellino de cambios sociales, políticos y económicos, es también necesario que los artistas, músicos e historiadores contribuyan a preservar la riqueza del patrimonio nacional. El progreso debe asumir este patrimonio y no arrasarlo" (pág. 69). No parece probable que el Gobierno lo permita. Lo mismo puede afirmarse para China.

La situación de Rusia ha puesto de manifiesto que abandonar el sistema de gobierno (cualquiera que sea) al mismo tiempo que se acomete un proceso de transición económica puede tener unos resultados desastrosos (Williams, Chuprov y Staroverov, 1996). En Rusia, el problema es saber si la democracia va poder soportar las enormes dificultades económicas y los desórdenes sociales y políticos.

Según esto, los gobiernos de Viet Nam y de China pueden estar ayudando realmente a sus países por el hecho de mantener intacto el sistema socialista, al menos mientras atraviesan este difícil período de cambio. Lo que falta por saber es cómo se puede mantener el Estado socialista ante la inevitable influencia de la ideología democrática cuando la economía de mercado empieza a dar sus frutos. En China no se sabe lo que ocurrirá, pero en Viet Nam la situación parece más clara. Según Goodman (1995), "la principal preocupación para los dirigentes vietnamitas en este momento no es saber si los cambios económicos van a tener consecuencias políticas mensurables, sino *cuándo* empezarán a tenerlas" (pág. 3).

CUADRO 1. Instituciones de educación superior en Viet Nam, 1991

Institución	Fecha de creación	Lugar	Total de personal académico/ doctores	Alumnos: Dedicación total o parcial
UNIVERSIDADES				
Universidad de Hanoi	1956	Hanoi	853/333	2,930
Universidad de la Ciudad HCM	1976	Ciudad HCM	677/79	2,148
Universidad Hue	1976	Hue	228/18	836
Universidad Dalat	1976	Dalat	138/8	619/953
Universidad Tay Nguyen	1977	Ban Me Thuoc	222/1	1,027



Universidad Can Tho	1977	Can Tho	603/22	3,136/397
Escuela de Lenguas Extranjeras	1976	Hanoi	236/16	512
Escuela de Derecho	1979	Hanoi	154/5	1,134
<b>ESCUELAS Y COLEGIOS</b>				
<i>Ingeniería</i>				
Politécnica de Hanoi	1956	Hanoi	908/386	2,993/36
Politécnica de la Ciudad HCM	1976	Ciudad HCM	622/100	4,942
Politécnica de Danang	1976	Danang	283/30	2,328/687
Escuela de Ingeniería Civil	1966	Hanoi	499/131	1,909/655
Escuela de Ingeniería en Geología y Minas	1966	Hanoi	427/117	1,058
Escuela de Ingeniería en Transporte	1968	Hanoi	344/69	1,677/662
Escuela de Ingeniería de Marina	1966	Haiphong	448/23	1,289/395
Escuela de Recursos de Agua	1959	Hanoi	241/73	1,020/43
Escuela de Arquitectura de Hanoi	1969	Hanoi	170/16	827
Escuela de Arquitectura de Ciudad HCM	1976	Ciudad HCM	57/8	612/67
Escuela de Ingeniería de Tay Nguyen	1976	Thai Nguyen	176/10	923
Instituto de Tecnología	1988	Hanoi	106/1	119
Instituto de Haiphong de Formación en el empleo	1966	Haiphong	No hay info.	No hay info.
<i>Agricultura, silvicultura y pesquería</i>				
Escuela de Agricultura de Hanoi	1956	Hanoi	492/102	1,626/991
Escuela de Agricultura de Hue	1976	Hue	178/11	960
Escuela de Agricultura de Tay Nguyen	1971	Thai Nguyen	176/10	923
Escuela de Agricultura y Silvicultura de Ciudad HCM	1976	Ciudad HCM	302/26	1,470/469
Escuela de Silvicultura	1964	Ha Son Binh	189/24	648/358
Escuela de Piscicultura	1966	Nha Trang	163/9	975
<i>Economía</i>				
Escuela de Economía de Hanoi	1956	Hanoi	462/91	1,996/4,012
Escuela de Economía de Ciudad HCM	1976	Ciudad HCM	299/38	2,617
Instituto de Comercio de Hanoi	1979	Hanoi	280/28	1,221
Instituto de Comercio Exterior de Hanoi	1965	Hanoi	100/7	449/20
Instituto de Finanzas y Comercio de Hanoi	1976	Hanoi	232/8	1,455
Instituto de Finanzas de Ciudad HCM	1977	Ciudad HCM	141/5	1,025/3,059
<i>Medicina y Ciencias Sanitarias</i>				
Escuela de Medicina de Hanoi	1955	Hanoi	496/91	2,037
Escuela de Medicina de Ciudad HCM	1964	Ciudad HCM	562/11	3,461/540
Escuela de Farmacia de Hanoi	No hay info.	Hanoi	132/4	632

<i>Escuela de Medicina</i>				
de Tay Nguyen	1979	Tay Nguyen	221/10	1,437/224
Escuela de Medicina de Hue	1976	Hue	221/4	1,231/136
Escuela de Medicina de Thai Binh	1979	Thai Binh	352/8	1,113
<i>Filial de la Escuela de Medicina</i>				
de Haiphong	No info.	Haiphong	114/1	653
<i>Centro de Formación de Medicina</i>				
de la Ciudad HCM	1990	Ciudad HCM	No hay info.	166
Instituto de Deportes n°1	1964	Ha Bac	124/11	No hay info.
Instituto de Deportes n°2	1985	Ciudad HCM	94/6	220
<i>Cultura y Bellas Artes</i>				
Escuela de Música de Hanoi	1965	Hanoi	116/8	177
Escuela de Música de Ciudad HCM	1976	Ciudad HCM	124/3	168
Instituto de Bellas Artes de Hanoi	1955	Hanoi	44	122
<i>Instituto de Bellas Artes</i>				
de Ciudad HCM	1976	Ciudad HCM	50	126
Instituto de Cultura	1977	Hanoi	120/8	665
<i>Instituto de Industria y Artes Aplicadas</i>				
	1965	Hanoi	82	213
Instituto de Teatro y Cinema.	1980	Hanoi	62/2	194
<i>Instituto Nacional de Pedagogía</i>				
Universidad de Pedagogía de Hanoi	1955	Hanoi	758/201	2,017/180
Instituto de Pedagogía de Hanoi n° 2	1967	Xuan Hoa	217/15	1,013/153
<i>Instituto de profesores</i>				
de Lenguas Extranjeras	1967	Hanoi	441/21	2,485/223
<i>Instituto de Pedagogía</i>				
de Tay Nguyen	1970	Tay Nguyen	262/25	1,254
Instituto de Pedagogía de Vinh	1959	Vinh	376/55	1,095
Instituto de Pedagogía de Hue	1979	Hue	269/13	1,258/275
Instituto de Pedagogía de Qui Nhon	1981	Qui Nhon	197/7	1,023/194
<i>Instituto de Pedagogía</i>				
de Ciudad HCM	1976	Ciudad HCM	469/33	2,211
Instituto Técnico de Ciudad HCM	1976	Ciudad HCM	232/17	1,598/110
<i>Institutos Nacionales de Pedagogía Elementales</i>				
IPE de Viet Bac	1970	Tay Nguyen	129/1	341
IPE de Tay Bac	1981	Son La	104	403
IPE de Deportes n° 1	1980	Hanoi	61/1	246
IPE de Música y Pintura	1985	Hanoi	87	385
IPE Técnico	No info.	Hai Hung	67	385
IPE de Deportes n° 2	1984	Ciudad HCM	41	229
IPE de Jardín de infantes n° 1.	1983	Hanoi	64/1	168/43
IPE de Jardín de infantes n° 2	1987	Ciudad HCM	38	240
<i>Institutos Provinciales de Pedagogía Elementales</i>				
IPE de Hanoi	1978	Hanoi	179	961
IPE de Haiphong	1978	Haiphong	74/2	302
IPE de Ingeniería de Vinh Phu	1973	Phu Tho	82/1	429
IPE de Bac Ninh.	1981	Bac Ninh	97	351
IPE de Quang Ninh	1980	Quang Ninh	56/1	255

Ha Son Binh	1978	Ha Son Binh	136	741
IPE de Hai Hung	1978	Hai Hung	107	612/205
IPE de Thai Binh	1978	Thai Binh	89	652
IPE de Ha Nam Ninh	1978	Nam Ninh	93	622
IPE de Thanh Hoa	1978	Thanh Hoa	173/2	782
IPE de Nghe Tinh	1978	Vinh	150	816
IPE de Hue	No info.	Hue	83	123
IPE de Danang	No info.	Danang	200	550
IPE de Binh Dinh	1978	Binh Dinh	133	913/134
IPE de Khan Hoa	1978	Nha Trang	132/1	460
IPE de Lam Dong	1980	Dalat	92	422
IPE de Dong Nai	1987	Dong Nai	117/1	674
IPE de Long An	1988	Long An	81	459/247
IPE de Dong Thap	1984	Dong Thap	90	503
IPE de Song Be	1988	Song Be	72	623
IPE de Tay Ninh	1988	Tay Ninh	105	678
IPE de Dac Lac	1978	Ban Me Thuoc	105	373
IPE de Tien Giang	1987	Tien Giang	104	563
IPE de Ben Tre	1987	Ben Tre	102	511/135
IPE de Hau Giang	1986	Hau Giang	114	571
IPE de Ciudad HCM	1978	Ciudad HCM	319/1	1,009
IPE de Hoang Lien Son	No info.	Sin datos	72	623
IPE de Gia Lai Kontum	No info.	Plei Ku	76	239
IPE de Cuu Long	1980	Cuu Long	69	674
<i>Otros institutos provinciales</i>				
IPE de Agricultura de Thanh Hoa	1980	Thanh Hoa	88/2	247/560
Instituto Elemental de Bellas Artes de Hue	1967	Hue	43	68
IPE de Medicina de Thanh Hoa	1981	Thanh Hoa	82	155
Instituto Elemental de Policía	1975	Ha Dong	61	578/347
Instituto Elemental de Banca	1961	Hanoi	144/3	459
Filial de Instituto Elemental de Banca	No info.	Ciudad HCM	83	640

Fuente: Dao, Thiep y Sloper, 1995, págs. 92-94.

## Referencias

- An invitation from the Viet Nameese. *The chronicle of higher education* [Una invitación de los vietnamitas. La crónica de la educación superior]. (Washington, DC), 15 de junio de 1994, pág. A38
- Banco Mundial. 1997. *China: higher education reform* [La educación superior en China]. Washington, DC, The International Bank for Reconstruction and Development
- Berlie, J. 1995. Higher education in Viet Nam: historical background, policy and prospects [La educación superior en Viet Nam: base histórica, política y perspectivas]. En: Lee,

- A. H., (comp.), *East Asian higher education: traditions and transformations*, págs. 135-154. Tarrytown, Nueva York, Pergamon Press.
- Berman, D. 1990. Rethinking Viet Nam [Reflexión sobre Viet Nam]. *New England journal of history*, vol. 47, n° 3, págs. 31-41.
- Boise State University. 1998. *International business consortium: Viet Nam* [Consortio internacional de negocios: Viet Nam]. En línea: [http://idbsu.idu/ebp/Viet Nam/htm](http://idbsu.idu/ebp/Viet%20Nam/htm)
- Chuprov, V; Zubok, J. 1996. An education system in crisis: meeting the demands of the market [Un sistema de educación en crisis: atender las demandas del mercado]. En: Williams, C; Chuprov, V; Staroverov, V., (comps.). *op.cit.*, págs. 213-217.
- Dao, Tran Chi; Thiep, Lam Quang; Sloper, D. 1995. Organization and management of higher education in Viet Nam: an overview [La organización y administración de la educación superior en Viet Nam: visión general]. En : Sloper, D.; Can, Le Thac, (comps.), *op. cit.*, págs. 74-94.
- Deng's China. The last emperor [La China de Deng. El último emperador]. *The economist*, 22 a 28 de febrero de 1997, págs. 21-25
- Do, Khe Ba, 1995. The difficult path towards an integrated university and community college system in Viet Nam [El difícil camino hacia una universidad integrada y un sistema escolar comunitario en Viet Nam]. En: Lee, A. H. (comp.), *East Asian higher education: traditions and transformations*, págs. 135-154 Tarrytown, Nueva York, Pergamon Press.
- Duiker, W. J. 1995. *Viet Nam: revolution in transition* [Viet Nam: la revolución en la transición]. 2ª ed. Boulder Colorado, Westview Press.
- Embajada de Viet Nam. 1997. 95 percent of Vietnam's population to be literate by 2000 [El 95% de la población de Viet Nam debe estar alfabetizada para el año 2000]. Disponible: <http://www.vietnamembassy-usa-org/tin109704.html>
- Fforde, A.; de Vylder, S. 1996. From plan to market: the economic transition in Vietnam [Del plan al mercado: la transición económica en Viet Nam]. Boulder, Colorado, Westview Press.
- Gillotte, T. 1994. Viet Nameese educators visit U.S. under new exchange program [Visita de los educadores vietnamitas a USA dentro del nuevo programa de intercambio]. *The chronicle of higher education*, 25 de mayo, pág. A39.
- Goodman, A. E. 1995. Paying scholarly attention to the new Viet Nam [Prestar una atención minuciosa al nuevo Viet Nam]. *The chronicle of higher education*, 12 de mayo, pág. A52.
- Hac, Pham Minh. 1991. *Education in Viet Nam* [La educación en Viet Nam]. Hanoi, Viet Nam, Ministerio de Educación y Formación.
- . 1993. *Education in Viet Nam: situation, issues, policies* [La educación en Viet Nam: situación, problemas y políticas]. Hanoi, Viet Nam, Ministerio de Educación y Formación.
- . 1995. The educational system of Viet Nam [El sistema educativo de Viet Nam]. En: Sloper, D.; Can, Le Thac, (comps.), *op. cit.*, págs. 41-61.
- Ho, Thieu Hung. 1992. *Viet Nameese education: problems and directions* [La educación vietnamita: problemas y tendencias]. Manuscrito inédito. Universidad de la Ciudad de Ho Chi Minh.
- Ich, Vu-tam. 1959. *A historical survey of educational developments in Viet Nam* [Estudio histórico de los avances educacionales en Viet Nam]. Lexington, Universidad de Kentucky (Boletín de la Oficina de Servicio Escolar, vol. 32, n° 2.)
- Kelly, K. 1998. *The higher education system in Viet Nam* [El sistema de educación superior en Viet Nam]. Ponencia presentada en el Décimo Seminario BIANUAL sobre Educación Internacional, Nueva York.

- Lam, Dang Ba; Nung, Nguiem Xuan; Sloper, D. 1995. Research activities and higher education [Las actividades de investigación y la educación superior]. *En*: Sloper, D; Can, Le Thac, (comps.), *op. cit.*, págs. 134-160.
- Library of Congress. 1998. Viet Nam: Education [Viet Nam: Educación]. Disponible en: [www.loc.gov/library](http://www.loc.gov/library)
- Moock, P. R.; Patrinos, H. A.; Venkataraman, M. 1998. *Education and earnings in a transition economy* [La educación y los sueldos en una economía de transición]. Washington DC, Banco Mundial, East Asia and Pacific, Country Department I, Human Resources Operations Division and Human Development Network, Education Team. (policy research working paper, n° 1920). Disponible en: <http://www.worldbank.org/html/dec.Publication/Workpapers>
- Napier, N. 1997. Reflections on building a business school in Viet Nam: falling into an opportunity for making a difference [Reflexiones sobre la creación de una escuela de negocios en Viet Nam: la oportunidad de hacer algo diferente]. *Journal of management inquiry*, vol. 6, n° 4, págs. 341-354.
- Nghi, Pham Than; Sloper, D. 1995. Staffing profile of higher education [Perfil del personal de la educación superior]. *En*: Sloper, D.; Can, Le Thac, (comps.), *op. cit.*, págs. 161-181.
- Ohio Supercomputer Center. 1995. *U.S. educators travel to Viet Nam July 3- August 1, 1995* [Los educadores de USA viajan a Viet Nam, 31 de julio-1 de agosto]. Disponible: <http://gopher.osc.edu/News/Viet.htm>
- Pepper, S. 1990. *China's education reform in the 1980's: policies issues, and historical perspectives* [La reforma educativa de China en el decenio de 1980: problemas políticos y perspectivas históricas]. Berkeley, California, University of California and Berkeley, Center for Chinese Studies.
- Portland State University introduces free-market program in Viet Nam [La Universidad Estatal de Portland introduce un programa de libre mercado en Viet Nam]. *The chronicle of higher education*, 11 de agosto de 1995, pág. A35.
- Poslethwaite, T. N., (comp.). 1995. *International encyclopedia of national systems of education* [Enciclopedia internacional de los sistemas nacionales de educación]. 2ª ed. Oxford, Reino Unido; Terrytown, Nueva York, Pergamon Press. (Para Viet Nam, ver págs. 1060-1065.)
- Quan, Tran Hong; Tao, Vu Van; Sloper, D. 1995. The policy-making context and policies of education and training in Viet Nam [El contexto político y las políticas de educación y formación en Viet Nam]. *En*: Sloper, D; Can, Le Thac, (comps.), *op. cit.*, págs. 62-73.
- Samuelson, P. A.; Nordhaus, W. D. 1995. *Economics* [Economía]. 16ª ed. Nueva York, McGraw-Hill.
- Sang, Pham Quang; Sloper, D. *Funding and financial issues* [Problemas económicos y financieros]. *En*: Sloper, D.; Can, Le Thac, (comps.), *op. cit.*, págs. 161-181.
- Sloper, D.; Can Le Thac, (comps.), 1995. *Higher education in Viet Nam: change and response* [La educación superior en Viet Nam: cambio y reacción]. Nueva York, St Martin's Press; Singapur, Institute of South Asia Studies.
- Storey, R.; Robinson, D. 1997. *Viet Nam*. 4ª ed. Singapur, Lonely Planet.
- Sweeney, J. A.; Foster, S. 1995. A lesson for high-school students: the Viet Nameese economy since 1986 [Lección para alumnos de institutos: la economía Vietnamita desde 1986]. *Social studies*, vol. 86, n° 1, págs. 33-37.

- Vasavakul, T. 1994. School and politics in South and North Viet Nam: a comparative study of state apparatus, state policy, and state power (1945-1965) [La escuela y la política en Viet Nam del Norte y del Sur: estudio comparativo del aparato estatal, la política estatal y el poder del Estado]. *Dissertation Abstracts International*, 54, 12 (University Microfilms n° AAG9416716.)
- Walker, A.; Tao, Vu Van; Bao, Dang Quoc. 1996. Education renovation in Viet Nam [La renovación de la educación en Viet Nam]. *International journal of education reform*, vol. 5, n° 2, págs. 140-145.
- Williams, C.; Chuprov, V.; Staroverov, V., (comps.), 1996. *Russian society in transition* [La transición de la sociedad rusa]. Hants, Reino Unido, Dartmouth Publishing Company.

---

**PERFILES  
DE EDUCADORES**

JOSEPH KI-ZERBO

(1922-)

---

# JOSEPH KI-ZERBO

---

( 1 9 2 2 - )

---

*Amadé Badini*

---

## El desarrollo “con las llaves en la mano”<sup>1</sup>

No hay ninguna duda de que el profesor Ki-Zerbo es uno de los pensadores de África contemporánea que más habrán influido en su época.

Intelectual clásico, formado en las escuelas y universidades de Francia durante el período colonial, vivió en su carne, en su espíritu y en su inteligencia los diversos horrores y abusos que la colonización, su lógica, sus objetivos y sus métodos impusieron a los pueblos de África, especialmente a los pueblos del África negra, desde principios de siglo e incluso antes. La firme conciencia de sus orígenes, su apego a su país y a su pueblo, el sentido de reconocimiento hacia su continente y la rebeldía sana y fuerte que crecía en su interior, hicieron de él un militante desde el primer momento de las luchas de liberación nacional y africana; este militantismo permanente se alimenta, pese a todo, de la ciencia que adquirió en las instancias educativas de la potencia colonial.

En efecto, se puede decir que Ki-Zerbo es un sabio. Catedrático de historia, diplomado por el Instituto de Estudios Políticos de París, personalizaba ya la transdisciplinariedad, la “indisciplinariedad” (E. Morin) que más tarde sería el telón de fondo epistemológico del enfoque que preconiza para los temas de desarrollo de

---

*Versión original: francés*

*Amadé Badini (Burkina Faso)*

Doctor en Letras y Humanidades y profesor en la Universidad de Ouagadougou, Burkina Faso. Director de la Escuela Normal Superior de Koudougou (ENSK). Aunque su formación básica era la filosofía, se especializó en ciencias de la educación, centrándose especialmente en la educación tradicional africana, la pedagogía de la oralidad y la educación básica (aspectos cualitativos), la educación permanente y la alfabetización de adultos, la evaluación de los sistemas educativos, la educación no formal y la educación de la primera infancia. Como tal, ha participado en diversas ocasiones en estudios de la UNESCO y del UNICEF sobre África y otras regiones del mundo (Europa y Asia).



África. “Conocer una sola ciencia es no poseer ninguna”, como decía Descartes en las *Regulae*. Ki-Zerbo lo entendió así y lo puso en práctica mediante la ávida lectura y una curiosidad intelectual permanente por las realidades y la sabiduría tradicional africana, burkinabesa y samo, a la que acude siempre como fuente inagotable de conocimientos y de inspiración vivificante para las luchas de emancipación actuales y para el desarrollo.

J. Ki-Zerbo, fiel en esto al espíritu de los intelectuales de su generación, no ha sido ese tipo de “intelectual contemplativo” y narcisista que se conformaba con cantar a África folclorizándola desde lo alto del pedestal legado por el colonizador. Muy al contrario, entendió enseguida que la ciencia que había adquirido, lejos de ser un fin en sí misma, era más bien un medio, un arma para participar, junto a los pueblos africanos, en la lucha por el desarrollo. Más aún, esa ciencia le imponía una responsabilidad mayor y despertaba en él – que había aprendido en la “escuela de los blancos” “a vencer ¡sin tener razón”! (C. A. Kane) – un sentimiento de remordimiento; por la suerte que había tenido de ir a la escuela, sentía el deber moral y casi religioso de pagar la deuda contraída con su país: Ki-Zerbo es un sabio y un militante africano.

Sería tedioso en un texto como éste hacer el balance de toda la obra y el pensamiento de este hombre, y más teniendo en cuenta que está vivo y con mucha tarea todavía por delante. Trataremos más bien de presentar al hombre en su calidad de teórico y práctico emérito de la educación del África contemporánea.

El profesor Joseph Ki-Zerbo, como para corroborar el dicho de que “nadie es profeta en su tierra”, es más conocido y apreciado en el extranjero que en su Burkina Faso natal, al menos en su aspecto de personalidad científica de vasta cultura y especialista en la historia africana, en la que es una verdadera autoridad. Figura emblemática de la historia del África negra, tiene en su país la aureola de un personaje casi mítico: su sombra es omnipresente – aunque a veces, imprecisa – en todos los acontecimientos de la vida nacional burkinabesa.

En efecto, Ki-Zerbo ha estado siempre presente en la escena política nacional, sobre todo a través del Movimiento de Liberación Nacional, el partido que él creó en 1958. Ha influido más o menos directamente en la evolución del país, unas veces en la clandestinidad, manejando el tinglado en la sombra, otras como actor intrépido y convencido (ya que no siempre convincente) durante las raras secuencias más o menos largas en las que las luchas y los debates políticos a favor de las corrientes democráticas tenían lugar a la luz del día.

Ki-Zerbo, como lo eran y lo siguen siendo la mayoría de los intelectuales de su generación, es también y en primer lugar un teórico, un actor y un militante de la historia africana, que él se ha empeñado en divulgar en los grandes círculos intelectuales, especialmente en los europeos. Por ello, la historia, como disciplina académica, ha servido de modelo constante en su vida intelectual de una riqueza extraordinaria y en las posiciones siempre arriesgadas que ha tomado en todas las cuestiones fundamentales de su época, de su continente y de su país: la política naturalmente, la problemática del desarrollo, pero también y sobre todo, la educación, a la que ha hecho contribuciones teóricas y prácticas de la mayor importancia.

Para entender y valorar mejor la aportación de Ki-Zerbo a la educación africana en el doble plano teórico y práctico, es necesario al menos tener presente toda impresionante diversidad de su obra de historiador y de militante africano de los años de la descolonización.

## Las balizas intelectuales de su pensamiento

Antes de entrar en materia, viene a la mente una cuestión siempre presente desde el momento en que se aborda la reflexión sobre la vida intelectual y el pensamiento educativo, en particular, de Ki-Zerbo: ¿de dónde le viene su obstinación por el “pensar por sí mismo” planteado como fundamento primero de toda acción humana auténtica, y en especial para África? Su historia personal (debida en parte a la educación que recibió de su sociedad tradicional), su clara preferencia por los autores clásicos de la literatura occidental, por la filosofía griega antigua y por la de la Ilustración, su profundo orgullo de pertenecer al continente de donde emergió la humanidad: estos elementos diversos, unidos al fenómeno histórico de la colonización que lo forjó en mayor o menor grado, parecen ser los determinantes esenciales de su postura intelectual y social, que por lo demás suena como un grito de reivindicación de identidad, de independencia y de libertad a favor del África negra.

De todos modos, un poco por reacción a la ideología dominante a través de la cual África y el hombre africano eran percibidos y tratados, parece que Ki-Zerbo interiorizó a una edad temprana la máxima por la que Kant definía la Ilustración: “*Sapere aude!*” [Atrévete a saber] (*Qu'est-ce que les lumières?* GF 1991, pág. 43. AK VIII, 35). La máxima de pensar siempre por uno mismo, es decir, de conjurar la irresponsabilidad de la razón servil en beneficio de la responsabilidad de la razón autónoma, se impone como voluntad constante de búsqueda, en sí mismo y por sí mismo, de piedra de toque de la verdad y de los mecanismos de su liberación.

Esto explica la aversión de Ki-Zerbo hacia el mimetismo, hacia el desarrollo “con la llave en mano”, en beneficio del espíritu de creatividad, de la imaginación y de un desarrollo “con la llave en la mente”, es decir, un “desarrollo endógeno”. Esto explica también la contradicción lógica y casi inexplicable en la que parece entrar cuando quiere a la vez respetar e interpelar la tradición (el pasado, la costumbre o el prejuicio) y dar el salto necesario hacia lo desconocido. Es cierto que insiste con regularidad en el hecho importante de que el pasado no es más que una referencia que sólo hay que tener en cuenta en la medida en que pone al individuo en relación con sus “raíces” y le incita a preguntar “de dónde viene” para saber “adónde va” y cómo “llegar”.

Según el contexto político, histórico y cultural en el que está inmerso y la exigencia de “lucha de liberación” permanente que le invade, se trata de afirmar y sobre todo de hacer reconocer al individuo (ya sea alumno o investigador), en este caso africano, que él es capaz de pensar y que “el pensamiento sólo surge de uno mismo”. Todo desarrollo va de uno mismo a sí mismo, afirma el espíritu socrático, que insiste en hacer que cada uno descubra su poder y su riqueza antes de ir a buscar los de los demás, ya sea profesor o potencia extranjera.

Esta insistencia, considerada por Ki-Zerbo como punto de partida categórico para toda reflexión y acción útil, no debe hacer olvidar el carácter solamente aparente de la contradicción anteriormente citada. Pues él sabe, y lo afirma con frecuencia, que hay que evitar encerrarse, enclaustrarse en este “egoísmo lógico” de Kant que parece invitar a querer “pensar solo”, a replegarse en sí mismo, a aislarse en la esfera del subjetivismo ciego, aun reconociendo el autor de la *Antropología* (Kant, par. 2) que “pensar bajo la férula de una potencia extranjera no es en absoluto pensar”. La realidad histórica actual no lo autorizaría y la objetividad del pensamiento, es decir, la verdad, tampoco lo soportaría: el que no comprueba sus opiniones, no confronta su juicio con el del otro, no puede alcanzar la verdad ni contribuir por ello a su reflexión crítica, a su desarrollo ni al de su país. El ejercicio de la libertad de pensamiento es, desde luego, un *asunto personal*, pero no por ello un *asunto privado*. Es un *asunto público*.

Sin embargo, la contradicción subsiste, sobre todo en su aspecto cultural y psicológico; el intelectual africano de hoy es, él mismo, un ser con una profunda contradicción, perdido entre una tradición (raíces) que se le escapa y un futuro que se hace esperar (con tantas incertidumbres) por el hecho de que el presente mismo es un problema. Al menos Ki-Zerbo ha tenido el mérito de reconocerlo, de vivirlo, no sólo de manera sentimental, sino en su práctica y en su pensamiento político y educativo, como era lógico teniendo en cuenta su formación académica de historiador.

La participación directa de Ki-Zerbo en el ámbito de la educación empezó con su vida profesional como profesor de historia. Después de conseguir su cátedra en 1956, enseñó primero en los institutos Buffon de París, Pothier en Orleans, Van Vollehoven en Dakar (Senegal), antes de llegar a Conakry (Guinea) en el instituto Donka (1958-1959) y por último en Ouagadougou (Alto Volta, hoy Burkina Faso) en el instituto Philippe Zinda Kaboré.

De esta trayectoria merece destacarse su breve estancia en Conakry, capital de la Guinea de Sékou Touré, y esto por razones evidentes. En efecto, allí forma parte de los intelectuales patriotas que en un impulso de panafricanismo militante, volaron en socorro de Guinea el 28 de septiembre de 1958. En aquel momento, ésta era víctima de las represalias de Francia por haber dicho “no” en el referéndum del General de Gaulle, quien decidió repatriar a todos los profesionales franceses, una gran parte de los cuales eran docentes. Estos jóvenes revolucionarios deseaban expresar su solidaridad con el Partido Democrático Guineano, su orientación antiimperialista y su determinación a trabajar por la independencia real de África.

Pero muy pronto Sékou Touré (Tenaille, 1979, págs. 193-195) empezó a complicarles la vida: tenía un miedo atroz de los intelectuales a los que consideraba – con razón o sin ella – “contrarrevolucionarios”, “agentes de la quinta columna armados por el imperialismo internacional” para desestabilizar su régimen y recuperar su revolución. Quizá no estaba del todo equivocado, pese a sus exageraciones y errores. En cualquier caso, los profesionales extranjeros regresaron rápidamente a su país, mientras que una parte de los intelectuales guineanos optaron por seguir el camino del exilio.

Ki-Zerbo permaneció sólo un año en Guinea y volvió por fin al Alto Volta que acababa de hacerse independiente en 1960 y que desde luego necesitaba hombres como él. El índice de escolarización en Alto Volta era sólo del 4% y el país estaba peligrosamente falto de profesionales en todos los niveles de la vida nacional. Todo estaba por hacer en esta ex colonia mal administrada que habría servido todo lo más para el desarrollo de las colonias vecinas, siguiendo, desde luego, los intereses de la metrópoli.

En el terreno de la educación en concreto, había que afrontar dos desafíos principales con una cierta urgencia: extender la oferta educativa (aumentando el número de centros de acogida para los niños y creando escuelas normales para la formación de maestros) y mejorar la calidad y la eficiencia externa de un sistema educativo fiel heredero de la escuela colonial de la que era muy difícil apartarse objetivamente y subjetivamente, si bien esta ruptura se imponía ya desde entonces y, por desgracia, sigue imponiéndose.

La personalidad militante del Profesor, entonces simple catedrático del Alto Volta (de lo que por otra parte se enorgullecía), tras la desgraciada experiencia de Guinea, iba a tener mucho peso en su compromiso por una educación africana renovada capaz de promover un desarrollo real y armónico en beneficio de los pueblos africanos y burkinabés. A ello dedicará toda su vida: a participar en la formación de los futuros profesionales de los que el país tiene y seguirá teniendo necesidad, a contribuir a la definición y después a la puesta en marcha de una educación democrática, motor del desarrollo y la emancipación de los pueblos, a ocupar un puesto primordial en las instituciones interafricanas y los foros internacionales cuya principal preocupación son los problemas de la educación y de la cultura (OUA, UNESCO, UNICEF).

Desde entonces, y a veces compatibilizando estas funciones con las de profesor (en el instituto y después en el Centro de Enseñanza Superior de Ouagadougou), fue Presidente de la Comisión Nacional para la UNESCO, Inspector de la Academia y Director General de Educación Nacional del Alto Volta. A escala africana e internacional, fue Presidente de la comisión "Historia y Arqueología", del I Congreso de Africanistas en Accra en 1962, miembro de la Oficina del Congreso de Africanistas (1962-1969), Presidente del Coloquio sobre la Enciclopedia Africana (1962), Presidente de la Comisión Consultiva para la reforma de los programas universitarios en los países francófonos de África. Más tarde, fue uno de los iniciadores y el primer Secretario General del importante organismo que es el CAMES (Consejo Africano y Malgache para la Educación Superior) (Ki-Zerbo, 1978). Esta institución interafricana, gracias a la unificación de los programas de educación superior y a la definición común de los requisitos de promoción en la carrera docente superior, contribuye a la realización de la unidad africana por medio de la educación. Esta lista de los puestos de responsabilidad que ha desempeñado no es exhaustiva ni mucho menos: este hombre es un perfecto conocedor de la educación en África, sus problemas y sus fundamentos y no ha dejado de proponer soluciones.

Como se puede comprobar, las referencias epistemológicas del pensamiento del Profesor Ki-Zerbo son: la confianza en uno mismo a partir del "conócete a ti mismo", del "pensar por sí mismo y para uno mismo", la alteridad bien entendi-

da, la referencia crítica al pasado y la importancia irremplazable de la investigación de la sabiduría popular africana. Por lo tanto, es fácil de adivinar por qué da tanta importancia a la educación – en el sentido pleno del término – pues tiene la convicción de que los elementos clave de la promoción africana son: “la formación de los hombres” y “la unidad africana” (Ki-Zerbo, *op. cit.*, pág. 632).

## Teoría y práctica de la educación

El enfoque sistémico parece ser el adoptado por Ki-Zerbo en todo su pensamiento y en las acciones que propone realizar: relación entre teoría y práctica; interdependencia entre pasado, presente y futuro; percepción global e integradora del hombre y del desarrollo, enfoque unitario del continente africano para su desarrollo que debe ser integral y armónico.

Su preocupación por la transdisciplinariedad está justamente en línea con este principio. En África, quizá más que en otros sitios, no hay disciplina, ¡sólo hay problemas!

Si bien el Profesor Ki-Zerbo ha escrito algunos documentos especializados sobre la educación de manera sistemática, como *Éduquer ou périr* (1990), su pensamiento sobre la educación está presente más o menos explícitamente en toda su producción intelectual, pero siempre con pertinencia y dejando traslucir la fuerte unidad de la representación que él tiene del “fenómeno” transversal por excelencia que es la educación. Así, para reconstruir este pensamiento, hay que hacer referencia a alguna de estas obras que han hecho época, como *Histoire de l'Afrique noire* (1978), y *La natte des autres (pour un développement endogène en Afrique)* (1992).

Por ejemplo, en su famosa obra sobre la historia del continente, podemos apreciar el sentido y la importancia de la educación entendida más como un medio, como un instrumento operativo (en la teoría y en la práctica), que como un fin. Es el eslabón decisivo del largo proceso que debe dar respuesta a la pregunta que seguramente le parece más fundamental que ninguna: “¿Cómo renacer?” Pregunta extraña sin duda y que denota una cierta nostalgia del pasado, una pregunta existencial sobre las causas de la situación actual de un continente que, en otro tiempo, fue cuna de la humanidad<sup>2</sup> y que hoy va a rastras, sin ciencia, sin técnicas ni conocimientos.

Aunque piense que la unidad africana es primordial, en relación con la “formación de los hombres”, Ki-Zerbo se vuelve más hacia los intelectuales que hacia los políticos para instaurar una “neocivilización africana, autónoma, creadora y progresista”, la única capaz de impulsar el desarrollo. Esta convicción será una constante junto a otras condicionalidades que emergen, en lo esencial, del vasto ámbito del saber, pues los otros tipos de “diversión” que denuncia como obstáculos para la renovación africana tienen relación en primer lugar con el paradigma de que hay que evitar “la diversión estéril hacia el pasado”, así como la “diversión economista” y la “diversión tecnocrática”.

A cada una de estas “diversiones” corresponderá una reacción intelectual específica: combatir y vencer el “complejo museográfico” en relación con el pasado (que consiste en recoger materialmente el pasado, en lugar de recogerse sobre él

mismo, como fuente de inspiración y, eventualmente, como problema para resolver y entender); permanecer atento al pueblo no alineado, depositario de la “auténtica cultura”, a la que no se trata de admirar devotamente, sino al contrario: lo que hay que hacer es reflexionar sobre ella, racionalizarla e, incluso, criticarla para que así pueda generar la nueva cultura africana. Ésta no será ni la “cultura de nuestros antepasados” ni la que trata de imponerse a nosotros sin nosotros y a veces contra nosotros<sup>3</sup>. Sólo así se entiende todo el sentido y toda la importancia – diremos la abrumadora e histórica responsabilidad – que Ki-Zerbo atribuye a la inteligencia africana y, por lo tanto, a la educación en África.

Ki-Zerbo entiende por educación no solamente la educación escolar de inspiración occidental, sino también la educación tradicional que ha dado tantos intelectuales y sabios (1978, pág. 642). La escuela por sí sola no satisface la necesidad de educación del hombre, ni mucho menos. Es sólo una oportunidad entre otras, desde luego, la más organizada, pero quizá no la mejor, sobre todo en África. Sin embargo, se suele referir a la educación escolar y universitaria y a la investigación científica en su reflexión constante sobre las condiciones para el desarrollo de África. En este punto, se opone, legítimamente y con toda la razón, a algunas corrientes e intelectuales no africanos que, todavía en nuestros días, siguen negando la urgencia y el interés del desarrollo de la educación universitaria africana en beneficio de una educación básica y de una formación profesional elemental (sobre todo agrícola), con el pretexto discutible de que África es un continente esencialmente agrícola<sup>4</sup> y demasiado pobre para mantener universidades.

Desde luego, una educación básica universal y eficaz sigue siendo una prioridad para algunos Estados africanos con un bajo índice de escolarización, y la alfabetización una exigencia todavía actual para el desarrollo, teniendo en cuenta el estado de analfabetismo en el que se encuentran las poblaciones adultas, sobre todo las del mundo rural. Pero si la educación básica y la alfabetización se quedan ahí, sin la aportación vivificadora de la universidad y de la investigación científica gracias a la cual se introducen las correcciones o las adaptaciones necesarias, no avanzarán, irán perdiendo prestigio ante los alumnos y sus familias, lo que hará que éstos se alejen de la escuela. Para que la educación básica y la alfabetización sean eficaces y eficientes, tendrán que sufrir modificaciones en su estructura, en su funcionamiento, en su contenido y en sus objetivos, que estarán orientados a la emancipación cultural y psicológica de los beneficiarios y a atender las expectativas sociales que en ellas se ponen. También en este terreno, Joseph Ki-Zerbo ha trabajado intensamente, especialmente en Burkina Faso. Más adelante volveremos sobre este punto.

Entre tanto, nos conformaremos con recordar que él confía a los intelectuales – es decir, a los universitarios e investigadores – la tarea de encabezar una “migración espiritual sin desarraigo”, a través de la educación que han recibido y que transmiten. Esta tarea se logrará en primer lugar por medio de la “africanización”: africanización de los programas e implantación de un método didáctico que dará prioridad a la cultura de un “espíritu nuevo”, un espíritu de observación con capacidad creativa, que fomente la imaginación y la sana curiosidad de los niños, todo lo cual pasa por la introducción de las lenguas africanas<sup>5</sup>.

Es evidente en este punto la crítica a las limitaciones de la educación tradicional africana, por ejemplo, la primacía de la memoria y la introversión exagerada, así como la denuncia de la escuela actual, que emplea como lengua de instrucción casi exclusivamente el francés, con una fuerte resistencia al uso de las lenguas nacionales. En efecto, hoy reconocemos que, si la educación colonial tuvo sus virtudes, es insuficiente ante la extensión y la movilidad tremenda de los conocimientos y referencias que hay que asimilar y de las exigencias de la ciencia y de la cultura contemporáneas. Si bien la comunicación oral (la única empleada en la educación tradicional) cultiva la memoria, favorece menos la inteligencia y la reflexión sostenida que la escritura.

También corresponde a la universidad, aparte de las demás funciones, servir de nexo entre la educación clásica y la educación popular, partiendo de la base de tomar en consideración sistemáticamente las necesidades y aspiraciones reales de las masas y las exigencias del mundo contemporáneo. Suya es la responsabilidad de alumbrar la neocultura que se impone ya a África y que pasa por una sublimación del pasado.

Por todos estos principios teóricos, creemos que la contribución de Ki-Zerbo a la emancipación teórica y práctica de la educación se puede resumir empleando las dos fórmulas equivalentes siguientes: “el desarrollo con llaves en la mente” y el “desarrollo endógeno”.

### **¿Qué sentido e implicaciones prácticas tienen estas fórmulas?**

Desde el punto de vista de su significación, estas fórmulas son la expresión concentrada de lo que para Ki-Zerbo es una verdadera obsesión: la primacía absoluta de la educación y la necesidad igualmente categórica de contar en primer lugar con uno mismo. Estas dos fórmulas son como una especie de *leitmotiv* en la obra de este intelectual africano que, orgulloso de sus orígenes y consciente de la misión que debe cumplir su país, está profundamente preocupado por que el presente “trate” con delicadeza al pasado para preparar el futuro.

Si, como creemos, la primera fórmula está suficientemente explicada, conviene insistir un poco en la segunda, aunque sólo sea para disipar una cierta ambigüedad, relacionada en parte con la comprensión que podemos tener del adjetivo “endógeno”. En primer lugar, “endógeno” no significa “autarquía”, ni repliegue en uno mismo, ni referencia unilateral y obsesiva al pasado o a lo “tradicional”, sino reivindicación previa de ser uno mismo antes de todo intercambio con otro.

La política de la “mano tendida” o de las “fábricas ‘llave en mano’” ha dado pruebas suficientes de sus limitaciones, de su nocividad para el desarrollo de África. En efecto, durante mucho tiempo y demasiado a menudo, las potencias extranjeras han pensado por África y en su lugar, relegándola a un puesto de minoría de edad perpetua, a veces incluso incapaz de saber lo que quiere. Es como si se pudiera hacer feliz a alguien a sus espaldas, sin su participación, sin su opinión. De hecho, Ki-Zerbo rechaza para África y los africanos “las prótesis que nos ahorren el empleo de

nuestras propias piernas" (1992, pág. iv). Desde luego, no es que rechace la ayuda internacional ni la cooperación entre los pueblos: "la civilización contemporánea" consiste en considerar el mundo como una aldea global, por lo estrechas y fuertes que son las interdependencias. Aun así, es necesario que cada uno aporte su contribución y haga oír su voz sin diluirse en una solución cuyo destino sea sólo el de algunos.

El "desarrollo endógeno" de que hablamos significa el autodesarrollo, por medio de la investigación, de la formación y de la acción práctica, que rechaza a la vez la imitación infantil, el culto al pasado y el repliegue autárquico sobre sí mismo, que son tres tendencias que se observan todavía en muchos responsables africanos (tanto políticos, es decir, decisores, como intelectuales): la tendencia fácil, pero engañosa, de copiar o mimetizar lo de fuera; la tendencia a lamentarse del pasado, los falsos "viejos buenos tiempos"; la tendencia a buscar en vano la "vía africana del desarrollo" aislando a África ideológicamente de las corrientes generales de una época a la que pertenece quiera o no; la tendencia a querer aprovecharse de los frutos del trabajo humano que, pese a todo, es la realidad de algunos pueblos más que de otros. Un dicho africano muy conocido y empleado por Ki-Zerbo reconoce que "dormir en la estera ajena es como dormir en el suelo", aunque, como dice Saint Exupéry, ser hombre sea enorgullecerse de la victoria de los demás; pero es preciso ser consciente de haber participado en esta lucha. En la práctica es lo que recomienda Ki-Zerbo para África: el "desarrollo endógeno" supone y exige que África acepte sus responsabilidades y las asuma libremente, aportando su parte a la construcción de la humanidad.

Pero, en muchos frentes, África ha brillado por su ausencia o ha aparecido solamente encubierta, prefiriendo enarbolar bandera extranjera. Las excusas que se daban ayer para justificar esta ausencia son hoy difícilmente admisibles. África dispone ahora – en principio – de los requisitos previos imprescindibles para su participación responsable y específica en el desarrollo: la soberanía internacional y las competencias técnicas e intelectuales. No obstante, decimos "en principio" porque, a pesar de todo, nuestras potencialidades a veces se quedan en virtualidad sin llegar a "materializarse". Una vez más, es necesario pasar por la investigación, especialmente la investigación-desarrollo, y por la educación universitaria, pues "el mero hecho de que el 85% de la investigación sobre África se realice fuera de ella pone de manifiesto que este continente está desconectado de sí mismo y sobre todo de su materia gris" (Ki-Zerbo, 1992).

La fuga de cerebros africanos, la escasez de investigación relacionada con las realidades y preocupaciones del continente y la limitación de recursos dedicados a la ciencia son algunas de las causas estructurales del retraso del desarrollo y del mal desarrollo de los países africanos. La balkanización de la universidad africana, reflejo lamentable de la balkanización de todo el continente, viene a agravar la situación: es urgente, por no decir capital, incluir a las universidades en el ámbito de la soberanía nacional. Desgraciadamente, la mayor parte de los centros de educación superior y los centros de investigación científica están todavía bajo tutela económica y, lo que es peor, bajo orientaciones ajenas a sus prioridades. Nadie



mejor que Ki-Zerbo ha tenido el valor de decirlo y denunciarlo. Y lo que es más importante, es uno de los pocos intelectuales africanos que, tras esta denuncia, se ha lanzado a la acción. Además de la creación del CAMES en la que tuvo tan importante papel, se añaden otros hechos diversos que dan fe de este compromiso. En el plano conceptual primero, por medio de expresiones del tipo “desarrollo con las llaves en la mente”, “investigación-desarrollo”, “desarrollo endógeno”, “ciudad educativa” y más tarde, la creación y animación de centros de estudios y de investigaciones diversas.

Ki-Zerbo no se ha conformado con “denunciar”, hacer intelectualismo y teoría fácil, sino que se ha comprometido en el terreno.

### **Ki-Zerbo, persona entregada a la educación en África**

Cabe preguntarse si, en Ki-Zerbo, la dedicación a la educación ha precedido a su teoría educativa o si, por el contrario, es ésta la que ha inspirado aquélla. La pregunta es legítima y la respuesta, evidente. Ki-Zerbo ha sido profesor en todas las formas y niveles posibles a lo largo de su vida profesional activa, pero no todos los docentes han sido teóricos o filósofos de la educación, como Kant, Hegel, Abdou Moumouni, Pierre Erny, Guy Beloncle... Por otra parte, muchos “teóricos” de la educación no han sido nunca docentes ni educadores famosos, como J.-J. Rousseau; por último, otros, como C.A. Kane, se han limitado a ofrecernos algunos elementos de reflexión sobre el problema en algunas obras de tipo novelesco. Ki-Zerbo es para el continente africano un intelectual que ha sabido conjugar la teoría y la práctica y se ha comprometido a llevar a la práctica sus ideas y convicciones filosóficas y políticas con rigor y tenacidad.

Aun sin haber sido nunca ministro de educación, su impronta, ya sea implícita o explícita, en las políticas de educación de Burkina Faso es evidente. Por ejemplo, vemos su mano, y sobre todo su mente, en la primera reforma verdadera del sistema educativo del país en 1970, tras la experiencia moderada de la educación rural (1962-1975); en efecto, las orientaciones generales de la reforma de 1979 reaparecían casi textualmente en el famoso estudio que dirigió por cuenta de UNESCO-UNICEF al que llamó: *Éduquer ou périr*. Las ideas centrales son las mismas: educación íntegra e integradora que abarca todos los niveles (educación básica, secundaria y universitaria); democratización de la educación; relación entre educación y formación; reducción de las distancias entre la población rural y la urbana por y en la educación; creación y animación de la “ciudad educativa” e interacción social de la escuela; valoración de la cultura africana y lucha contra el complejo de inferioridad por medio de la adopción de las lenguas nacionales y una lectura positiva de la historia de África; educación en la democracia y para la defensa de los derechos humanos; desarrollo de la enseñanza técnica y formación profesional y de la investigación científica: unidad del continente teniendo como vía de acceso la educación contra la desintegración africana.

Joseph Ki-Zerbo ha permanecido fiel a sus convicciones que impregnaban su práctica con respecto a la educación. Entre sus convicciones, la más fundamental nos parece aquella que afirma “no hay que desarrollar, hay que desarrollarse”. En ella se manifiesta su formación de historiador, la historia de su raza, de su continente, de su país y por supuesto, la suya propia. Esta misma convicción le llevó a crear en Ouagadoudou, en 1980, el Centro de Estudios para el Desarrollo Africano (CEDA). El CEDA – dirigido por los intelectuales de Burkina y africanos de otros países – pretende ser un marco de reflexión en el que se traten y discutan diversos temas relacionados con cuestiones del desarrollo. Este centro, que cuenta con la participación de jóvenes investigadores de disciplinas diversas, quiere convertirse en un hogar para la renovación cultural de Burkina Faso por medio de los estudios que en él se llevan a cabo en la línea de la investigación-acción.

Además de este centro, el Profesor sigue animando la vida intelectual nacional mediante conferencias, que pronuncia allá donde se requieran su sabiduría y sus competencias. Podemos encontrarlo, como verdadero peregrino, en la mayor parte de las reuniones africanas en las que enarbola, con legítimo orgullo, el muy honorífico título de “decano”, con todo lo que esta palabra conlleva como símbolo de reconocimiento en el universo mental africano.

En el plano continental, ha contribuido a la creación del Centro de Investigación para el Desarrollo Endógeno (CRDE), que tiene su sede en Dakar y cuyo lema es: “No hay que desarrollar, hay que desarrollarse”. Más allá de este lema, que es en sí mismo toda una filosofía de lucha y de vida, esta ONG, de base interafricana e interdisciplinar, podría servir para la materialización sublime del compromiso y del sentido que a Ki-Zerbo le gustaría dar a su vida. Para convencerse, basta con citar los principios fundadores del CRDE: “La investigación forma parte integrante del desarrollo, como uno de los aspectos del derecho al desarrollo, pero también como etapa estructural de todo cambio positivo. Sin investigación endógena, no hay desarrollo endógeno. No hay progreso, ni siquiera material, sin reflexión teórica, sin ciencia y sin conciencia de la práctica”.

Por su vocación, el CRDE pretende romper con una cierta práctica, una cierta configuración, ya clásica por desgracia, de las organizaciones africanas en las cuales predominan el discurso, las declaraciones de intenciones y las acusaciones fáciles. Se trata de aprehender las contradicciones, los retos, los riesgos y las oportunidades del no desarrollo actual en todos los terrenos; de poner al día, por medio de estudios específicos, la dinámica de los factores internos y externos del mal africano, especialmente por medio del análisis de sus conexiones. Hay que contribuir a la edificación de una sociedad que sea a la vez una versión contemporánea positiva de la africanidad y una versión africana positiva de la “civilización contemporánea”, puntualizan los objetivos del Centro. Y Ki-Zerbo añade: “Queremos participar en el autodesarrollo por medio de la investigación, la formación y la acción práctica” (1992).

¿Qué otra fórmula podría resumir mejor la trayectoria intelectual y el compromiso militante de este hombre cuyo profundo optimismo sólo es igual a su fe en el futuro del continente africano? Un futuro que, para materializarse, tendrá que pasar forzosamente por la educación.

## Conclusión

Globalmente, es forzoso afirmar que, por ser un conjunto de principios de profesión de fe, una filosofía de la educación africana con las condiciones a la vez precisas y desde luego realistas y realizables, los audaces análisis del profesor Ki-Zerbo tienen mucho de teoría. Una teoría práctica, pero teoría al fin y al cabo. ¿Qué destino le espera? Sabemos ahora lo que debería ser la educación en África para el futuro. Pero, para su implantación, falta un dato esencial que no acaba de manifestarse como debería tras la acción reflexiva y la investigación de los intelectuales del CRDE y el CEDA. Se trata del dato político. Todavía no ha llegado el momento en que, a falta de “filósofos” en el poder, los que lo ocupen sean “filósofos”.

Las dificultades que el filósofo Ki-Zerbo ha encontrado y sigue encontrando en la escena política nacional parecen invitarnos al pesimismo. Su partido (sucesivamente, Movimiento de Liberación Nacional, después, Unión Progresista del Volta y por último Partido para la Democracia y el Progreso), constituido partiendo de la pequeña burguesía intelectual, tiene muchas dificultades para encontrar una respuesta en la conciencia de la población burkinabesa, aunque, en nombre de su principio de “realismo crítico”, Ki-Zerbo no haya estado nunca totalmente ausente de la escena política nacional (Tenaille, 1970, pág. 203).

Además, la independencia política del continente – una de las condiciones necesarias para las reformas en profundidad en todos los ámbitos, *a fortiori*, en el de la formación de los hombres y la definición libre de las opciones de un desarrollo endógeno – sigue siendo una cuestión por resolver, lo mismo que la de la democracia.

Pero “la lucha continúa”, como le gusta repetir a Ki-Zerbo, a modo de estribillo, al término de sus intervenciones políticas. Hay que seguir repitiendo la verdad con fuerzas permanentemente renovadas. Imperceptiblemente, ella se va abriendo su camino, al margen de lo que hagamos, e irá dejando su huella en la educación de África. Algunos logros innegables se manifiestan aquí y allá y los decisores políticos cada vez van siendo más conscientes de la necesidad ineluctable de una “neoeducación africana”. Desde luego, el camino será largo, pero cabe la esperanza: un día la “utopía” puede ser realidad.

## Notas

1. “El desarrollo ‘con las llaves en la mano’” es el título de la ponencia que presentó el Profesor Ki-Zerbo en el coloquio organizado por el Centro de Investigación para el Desarrollo Endógeno (CRDE), en Bamako, en 1989, y que fue publicada en la obra *La natte des autres (pour le développement endogène en Afrique)*, 1992, págs. 3-67.
2. Ki-Zerbo, 1992, págs. 22-24. Especialmente: “pero las primeras técnicas científicas fueron dadas al mundo a partir de la cuna africana y esto hasta cuando Egipto fue la institutriz de Grecia y de todos los pueblos del Mediterráneo”, pág. 23.
3. “No se trata tanto de cantar a la negritud como de actuar. No se trata de lamentarse de un paraíso perdido, pues no hay tal paraíso perdido. No se trata de arrullar nuestra

- pena ni de exaltar nuestros valores pasados, sino de transformar nuestro propio yo colectivo para encontrar en él razones para la esperanza". J. Ki-Zerbo, 1978, pág. 643.
4. Ki-Zerbo alude directamente a algunas instituciones internacionales (Banco Mundial, FMI) y a algunos autores como Guy Beloncle, que ha escrito *La question éducative en Afrique noire*, París, Karthala, 1989.
  5. Según Ki-Zerbo, el francés se debe aprender "cada vez más como lengua viva extranjera teniendo en cuenta el sustrato de las lenguas africanas", 1978, pág. 642.
  6. Principios del CRDE, recordados por J. Ki-Zerbo en *La natte des autres...*, 1992.

## Referencias

- Beloncle, G. 1984. *La question éducative en Afrique noire* [La cuestión educativa en el África negra]. París, Karthala.
- Ki-Zerbo, J. 1978. *Histoire de l'Afrique noire* [Historia del África negra]. París, Hatier.
- . 1986. *Histoire générale de l'Afrique*, Tome I : *Méthodologie et préhistoire africaine* [Historia general de África, Tomo I: Metodología y prehistoria africana]. París, Présence Africaine, Edicef, UNESCO.
- . 1991. *Historia general de África*, Tomo. IV : *África del siglo XII<sup>e</sup> au XVI<sup>e</sup>*. París, Présence Africaine, Edicef, UNESCO, 1991.
- . (comp.). 1990. *Éduquer ou périr (Impasses et perspectives Africaines)* [Educar o perecer (Callejones sin salida y perspectivas africanas)]. Dakar-Abidjan, UNESCO-UNICEF.
- . (comp.). 1992. *La natte des autres (pour un développement endogène en Afrique)* [La estera de los otros (por un desarrollo endógeno en África)]. Actas del coloquio del Centre de recherche pour le développement endogène (CRDE). París, CODESRIA/Karthala.
- Tenaïlle, F. 1970. *Les 56 Afrique – Guide politique I, de A à L* [Las 56 Áfricas – Guía político 1, de A a L]. París, Petite collection Maspéro.

---

# ÍNDICE

---

## Volumen XXIX, 1999

Nº 1, 1999, págs. 5-166

Nº 2, 1999, págs. 167-331

Nº 3, 1999, págs. 333-505

Nº 4, 1999, págs. 507-697

AKKARI, A.; PÉREZ, S. La investigación educativa en América Latina: reflexiones en torno a algunos ejemplos, 401

ALTBACH, P. G. La educación superior privada: temas y variaciones desde una perspectiva comparada, 339

ARAYICI, A. Los institutos rurales en Turquía, 291

ATCHOARENA, D.; CAILLODS, F. La enseñanza técnica: ¿una vía condenada o en proceso de adaptación?, 77

BADINI, A. Joseph Ki-Zerbo (1922-), 685

BAECK, L. Texto y contexto en la tematización sobre el desarrollo, 511

BALEGAMIRE, J. B. El niño, sus derechos y su entorno educativo en Kivu meridional (República Democrática del Congo), 263

BHATTI, G.; MCPAKE. Educación y pobreza en Europa Occidental, 613

BINET, E. Françoise Dolto (1908-1988), 495

BOUBEKEUR, F. La evaluación de la formación universitaria: el punto de vista de los licenciados, 307

BUCHMANN, C. Pobreza y desigualdad educativa en África Subsahariana, 561

CAILLODS, F.; ATCHOARENA, D. La enseñanza técnica: ¿una vía condenada o en proceso de adaptación?, 77

CARTON, M.; MELLA, O. Dos ejemplos de relaciones internacionales, 449

CASTORINA, J. A. El conocimiento social de los niños: psicogénesis y representaciones sociales, 151

DASEN, P. R.; PÉREZ, S. La investigación en materia de educación, 357

FARRELL ERICKSON, M.; PRICE COHEN, C.; FLEKKØY, M. G.; HART, S. Una conferencia internacional y un *dossier*, 183

FERRER, F. Reflexiones y tendencias de la investigación en ciencias de la educación, 453

FLEKKØY M. G.; PRICE COHEN, C.; FARRELL ERICKSON, M.; HART, S. Una conferencia internacional y un *dossier*, 183

FLUITMAN, F. Origen e índole de las reformas de la enseñanza y la formación profesional: marco analítico y ejemplos, 65

FREDRIKSSON, U. Conciliar la legislación, las decisiones políticas y la práctica cotidiana, 171

GRETLE, A. La investigación educativa en Europa, 417

GROUX, D. La investigación educativa en Francia, 435

HANNUM, E. Pobreza y enseñanza básica en China: cuestiones de equidad en el decenio de 1990, 623

HART, S.; PRICE COHEN, C.; FARRELL ERICKSON, M.; FLEKKØY M. G. Una conferencia internacional y un *dossier*, 183

- HERNANDEZ, E.-M. Perspectivas y límites de la profesionalización de la universidad: el ejemplo de Togo, 325
- JEONG, K. El ajuste estructural y la formación profesional en la República de Corea: la lucha entre los mercados y el sistema institucionalizado, 99
- KATJIVENA, U. E. Epílogo: educación y dignidad, 283
- KEMPNER, K.; LOUREIRO JUREMA, A. El camino hacia una economía de buen comportamiento: el caso de la educación en Brasil, 117
- LAMMERT, J. Una economía en transición: su repercusión en la educación superior en Viet Nam, 665
- LANSDOWN, G. La aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño: factores a favor y en contra, 209
- LENGLET, F.; MCINTOSH, C. Dos centros internacionales de enseñanza técnica y profesional, 135
- LOUREIRO JUREMA, A.; KEMPNER, K. El camino hacia una economía de buen comportamiento: el caso de la educación en Brasil, 117
- MASON, S. P. Los derechos educativos de los niños, 199
- MCINTOSH, C.; LENGLET, F. Dos centros internacionales de enseñanza técnica y profesional, 135
- MCPAKE, J.; BHATTI, G. Educación y pobreza en Europa Occidental, 613
- MELLA, O.; CARTON, M. Dos ejemplos de relaciones internacionales, 449
- MISHRA, R. C. La investigación educativa en la India, 367
- MOURA CASTRO, C. DE. La enseñanza técnica y profesional: poner las cosas en su sitio, 43
- ORFIELD, G. Política y equidad: un tercio de siglo de reformas educativas en los Estados Unidos, 643
- PÉREZ S.; DASEN, P. R. La investigación en materia de educación, 357
- PÉREZ, S.; AKKARI, A. La investigación educativa en América Latina: reflexiones en torno a algunos ejemplos, 401
- POWER, C. N. La enseñanza técnica y profesional en el siglo XXI, 33
- POWER, F. C. La educación para la democracia ¿cómo ponerla en práctica?, 237
- PRICE COHEN, C.; FARRELL ERICKSON, M.; FLEKKØY, M. G.; HART, S. Una conferencia internacional y un *dossier*, 183
- QUIST, H. O. La enseñanza secundaria en Ghana en vísperas del siglo XXI: perfil, problemas y perspectivas, 473
- RAINA, V. K. La indigenización de la formación docente en los países menos desarrollados: el contexto de India, 5
- REIMERS, F. Las oportunidades educativas de los pobres a finales del siglo XX, 535
- REIMERS, F. Oportunidades educativas para las familias de escasos recursos en América latina, 595
- SALEH, L. Los derechos de los niños con necesidades especiales: de los derechos a las obligaciones y responsabilidades, 221
- SERPELL, R. Oportunidades y limitaciones de la investigación educativa y desarrollo humano en Africa: la evaluación y la educación especial, 383
- TILAK, J. B. G. Educación y pobreza en Asia meridional, 575
- VERHELLEN, E. Apoyar los derechos educativos del niño: expectativas y demandas de docentes y de padres, 245
- WILLIE, C. V. Excelencia, equidad y diversidad en la educación, 549
- ZHU, M. Criterios educativos de los padres chinos y sus consecuencias en la educación de los niños, 255

Para suscribirse a  
**PERSPECTIVAS**  
la revista trimestral de educación comparada

Rellene este formulario y envíelo por correo o por fax a:

**Jean De Lannoy, Servicio de suscripciones UNESCO, Avenue du Roi 202, 1190 Bruselas (Bélgica)**

Tel.: (32) 2 538 43 08; Fax: (32) 2 538 08 41.

Correo electrónico: [jean.de.lannoy@infoboard.be](mailto:jean.de.lannoy@infoboard.be);

Internet: <http://www.jean-de-lannoy.be>

Deseo suscribirme a *Perspectivas*, revista trimestral de educación comparada de la UNESCO.

*Versión lingüística (elija la casilla adecuada):*

☐ Edición española      ☐ Edición inglesa      ☐ Edición francesa

*Tarifas anuales de suscripción (elija la casilla adecuada):*

☐ Particulares e instituciones de países desarrollados,

**180 francos franceses** (un número: 60 FF)

☐ Particulares e instituciones de los países en desarrollo,

**90 francos franceses** (un número: 30 FF)

Adjunto la suma correspondiente en forma de:

☐ un cheque en francos franceses de un banco domiciliado en Francia a la orden de  
"DE LANNOY — Abonnements UNESCO";

☐ tarjeta Visa/Eurocard/Mastercard/Diners/American Express:

Nº ..... Fecha de expiración .....

☐ bonos de la UNESCO

Nombre:

.....

Dirección:

.....

.....

(Se ruega escribir a máquina o con letra de imprenta)

Firma: ..... Fecha: .....

Para mayor información o detalles sobre las otras versiones lingüísticas puede dirigirse a:

Oficina Internacional de Educación, PUB, C.P. 199, 1211 Ginebra 20, Suiza.

Correo electrónico: [j.fox@ibe.unesco.org](mailto:j.fox@ibe.unesco.org)

Para mayor información sobre las publicaciones de la UNESCO, puede dirigirse a:

Ediciones UNESCO, 1, rue Miollis, 75732 París Cedex 15, Francia; Tel.: (33) 1-45.68.43.00;

Fax: (33) 1-45.68.57.41; Internet: <http://www.unesco.org/publishing>

# P E R S P E C T I V A S

revista  
trimestral  
de educación comparada

publicada por la Oficina Internacional de Educación, Casilla postal 199, CH-1211 Ginebra 20

Se puede consultar el sumario más reciente de la revista en Internet:

<http://www.ibe.unesco.org>

## *Dossiers de Perspectives en 2000 — Volumen XXX*

- N° 1, marzo 2000: *Educación para un desarrollo sostenible y Educación para todos*
- N° 2, junio 2000: *El profesionalismo en la enseñanza*
- N° 3, septiembre 2000: *La educación en Asia*
- N° 4, diciembre 2000: *La innovación educativa en el Sur*

Tarifas de suscripción anual:

- ☐ Particulares e instituciones de países desarrollados, 180 francos franceses (número unitario: 60 FF)
- ☐ Particulares e instituciones de países en desarrollo, 90 francos franceses (número unitario: 30 FF)

Se ruega dirigir toda correspondencia concerniente a las de suscripciones a *Perspectivas* a:  
Jean De Lannoy, Avenue du Roi 202, 1190 Bruselas, Bélgica.

Tel. : 32 2 538.43.08 ; Fax : 32 2 538.08.41 ; Correo electrónico :

[jean.de.lannoy@infoboard.be](mailto:jean.de.lannoy@infoboard.be)

Internet: <http://www.jean-de-lannoy.be>

*Perspectivas* aparece también en árabe, chino y en ruso. Envíe sus pedidos en estas tres lenguas a la OIE, PUB, C.P. 199, 1211 Ginebra 20, Suiza; correo electrónico:  
[j.fox@ibe.unesco.org](mailto:j.fox@ibe.unesco.org)



---

## Agentes de venta de las publicaciones de la UNESCO

---

**ARGENTINA:** Librería El Correo de la UNESCO, EDILYR SRL., Tucumán 1685, 1050 Buenos Aires; tel.: (54-1) 371 05 12; fax: (54-1) 371 81 94.

**BOLIVIA:** Los Amigos del Libro, Mercado 1315, Casilla postal 4415, La Paz; tel.: (591-2) 285 1779; fax: (591-2) 285 2586 y Avenida de las Heroínas 3-3011, Casilla postal 450, Cochabamba; fax: (591-42) 616 1408.

**BRASIL:** Fundação Getúlio Vargas, Editora, Divisão de Vendas, Praia de Botafogo 190, Caixa postal 62.591, 22257-970 Rio de Janeiro (RJ); tel.: (55-21) 536 9195; fax: (55-21) 536 9155; correo electrónico: livraria@fgv.br

**Books International Livros Comércio Exterior Ltda.,** Rua Pamplona, 724 conj - 67, Cerqueira Cezar, 01405-001 São Paulo, SP; tel.: (55-11) 283 5840, 288 0692; fax: (55-11) 287 1331; correo electrónico: booksint@mandic.com.br

**CHILE:** Editorial Universitaria S.A., Departamento de Importaciones, María Luisa Santander 0447, Casilla Postal 10220, Santiago; fax: (56-2) 209 94 55, 204 90 58.

**COLOMBIA:** Infoenlace Ltda., Carrera 6, n.º 51-21, Apartado 34270, Bogotá, D.C.; tel.: (57-1) 320 18 07; fax: (57-1) 285 27 98.

**COSTA RICA:** Distribuciones Dei Ltda, Apartado postal 447-2070 Sabánilla, San José; tel.: (50-6) 25 37 13; fax: (50-6) 253 15 41.

**CUBA:** Librería Cultural UNESCO, Palacio del Segundo Cabo, Plaza de Armas, La Habana; tel.: (53-7) 33 34 38; fax: (53-7) 33 31 44.

**ECUADOR:** Oficina de la UNESCO, Veintimilla 450 y Tamayo, Quito; tel.: (593-2) 55 00 68; fax: (593-2) 50 44 35.

**EL SALVADOR:** Clásicos Roxsil, 4ª Av. Sur 2-3, Santa Tecla; tel.: (50-3) 28 12 12, 28 18 32; fax: (50-3) 228 12 12.

**ESPAÑA:** Mundi-Prensa Libros S.A., Castelló 37, 28001 Madrid; tel.: (+34) 914 36 37 00; fax: (+34) 915 75 39 98; correo electrónico: librería@mundiprensa.es; Internet: <http://www.mundiprensa.com>; *Suscripciones*: tel.: (+34) 914-36 37 01

**Mundi-Prensa Barcelona,** Consell de Cent 391, 08009 Barcelona; tel.: (+34) 934 88 34 92; fax: (+34) 934 87 76 59; correo electrónico: barcelona@mundiprensa.es

**Librería de la Generalitat de Catalunya,** Palau Moja, Rambla de los Estudios 118, 08002 Barcelona; tel.: (+34) 934 12 10 14; fax: (+34) 934 12 18 54.

**UNESCO Etxea - Centro UNESCO - País Vasco,** Alameda de Urquijo, 62 - 2º izqda., 48011 Bilbao; tel.: (+34) 944 27 64 32; fax: (+34) 944 27 51 49; correo electrónico: unescopv@eurosur.org

**ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA:** Bernan Associates (ex UNIPUB), 4611-F Assembly Drive, Lanham, MD 20706-4391; tel.: +1 800-274-4447; fax: (1-301) 459-0056; fax: Toll free: +1 800 865 3450; Internet: [www.bernan.com](http://www.bernan.com)

**Librería de la Naciones Unidas,** General Assembly Building, New York, NY 10017; tel.: (1-212) 963 76 80; fax: (1-212) 963 4910; Correo electrónico: [bookshop@un.org](mailto:bookshop@un.org)

**FILIPINAS:** International Booksource Center, Inc., IBC Infotech Center, 1127-A Antipolo street, Makati City; tel.: (63-2) 89 66 501/05/07; fax: (63-2) 89 66 497.

**FRANCIA:** *A través de las grandes librerías universitarias*

**Librerías de l'UNESCO,** 7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP; tel.: (33) 1-45 68 22 22 y 1, rue Miollis, París 75732 Cedex 15; tel.: (33) 1-45 68 28 48.

**Maisonneuve et Larose,** 15, rue Victor-Cousin, París 75005; tel.: (33) 1-44 41 49 30; fax: (33) 1-43 25 77 41.

*Pedidos por correspondencia, fax o Internet:*

**Ediciones UNESCO,** 7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP; fax: (33) 1-45 68 57 37, Internet: <http://www.unesco.org/publications>

**ITALIA:** LICOSA (Libreria Commissionaria Sansoni S.p.A.), via Duca di Calabria, 1/1, 50125 Firenze; tel.: (39-55) 64 54 15; fax: (39-55) 64 12 57, correo electrónico: [licosas@ftbcc.it](mailto:licosas@ftbcc.it); Internet: <http://www.ftbcc.it/licosa> y Via Bartolini 29, 20155 Milano; tel.: (39-2) 32 72513.

**FAO Bookshop,** viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma; tel.: 52 25 57 27; fax: (39-6) 5225 33 60; correo electrónico: [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org); Internet: <http://www.fao.org>

**MÉXICO:** Librería Correo de la UNESCO S.A., Guanajuato 72, Col. Roma, México D. F. 06700; tel.: (52-5) 574 75 79, 574 62 65; fax: (52-5) 264 09 19; Internet: [www.milenium.com.mx](http://www.milenium.com.mx); correo electrónico: [correoun@mail.internet.com.mx](mailto:correoun@mail.internet.com.mx)

**Librería Secur,** Av. Carlos Pellicer Cámara s/n, Zona CICOM, Villahermosa, 86090 Tabasco; tel.: (52-93) 12 39 66; fax: (52-93) 12 74 80/13 47 65.

**PERÚ:** Oficina de la UNESCO, Avenida Javier Prado Este 2465, Lima 41; tel.: (51-1) 476 98 71; fax: (51-1) 476 98 72; correo electrónico: [unescope@amauta.rcp.net.pe](mailto:unescope@amauta.rcp.net.pe)

**PORTUGAL:** Livraria Portugal, rua do Carmo 70-74, 1200 Lisboa; tel.: (35-1) 347 49 82/5; fax: (35-1) 347 02 64 (*dirección postal*: Apartado 2681, 1117 Lisboa Codex).

**SUIZA:** Van Diermen Editions Techniques  
ADECO, Chemin du Lacuez 41, CH-1807  
Blonay; tel.: (41-21) 943 26 73; fax: (41-21)  
943 36 05; correo electrónico:  
mvandier@worldcom.ch

**Europa Verlag**, Rämistrasse 5, CH-8024 Zürich;  
tel.: (41-1) 261 16 29.

**Librería de las Naciones Unidas** (*venta directa al público solamente*): Palais des Nations, CH-1211  
Ginebra 10; tel.: (41-22) 740 09 21; fax: (41-22)  
917 00 27.

**URUGUAY:** *Revistas* : Ediciones Trecho S. A.,  
Maldonado 1092, CP 11100 Montevideo; tel.:  
(598-2) 98 36 06 / 90 75 61; fax: (598-  
2) 90 59 83; correo electrónico:  
trecho@netgate.com.uy

**Librería Técnica Uruguay**, Colonia 1543, Piso  
7, Oficina 702, Casilla de correos 1518,  
Montevideo; fax: (598-2) 41 34 48; correo  
electrónico: LTU@cs.com.uy

**VENEZUELA:** Oficina de la UNESCO, Av. Los  
Chorros Cruce c/ Acueducto, Edificio Asovincar,  
Altos de Sebucán, Caracas; tel.: (58-2)  
286 21 56; fax: (58-2) 286 03 26.

La lista completa de agentes de venta de las  
publicaciones de la UNESCO se puede solicitar  
a: Ediciones UNESCO, División de Promoción y  
Ventas, 7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP,  
Francia.

#### *Bonos de la UNESCO*

Los bonos de la UNESCO se pueden utilizar para  
adquirir todas las publicaciones de carácter  
educativo, científico o cultural. Para mayor  
información sobre este sistema, dirigirse a:  
Programas de Bonos de la UNESCO, 7, place de  
Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia.

# CORRESPONSALES DE *PERSPECTIVAS*

## ALEMANIA

**Profesor Wolfgang Mitter**  
Deutsches Institut für internationale  
pädagogische Forschung

## ARGENTINA

**Sr. Daniel Filmus**  
Facultad Latinoamericana de Ciencias  
Sociales (FLACSO)

## AUSTRALIA

**Profesor Phillip Hughes**  
Australian National University, Canberra

## AUSTRALIA

**Dr. Phillip Jones**  
Universidad de Sydney

## BELGICA

**Profesor Gilbert De Landsheere**  
Universidad de Lieja

## BOLIVIA

**Sr. Luis Enrique López**  
Programa de Formación en Educación  
Intercultural Bilingüe para la Región  
Andina, Cochabamba

## BOTSWANA

**Sra. Lydia Nyati-Ramahobo**  
Universidad de Botswana

## BRASIL

**Sr. Jorge Werthein**  
Oficina de la UNESCO en Brasilia

## CHILE

**Sr. Ernesto Schiefelbein**  
Universidad Santo Tomás

## CHINA

**Dr. Zhou Nanzhao**  
Instituto Nacional Chino de Investigación  
Pedagógica

## COLOMBIA

**Sr. Rodrigo Parra Sandoval**  
Fundación FES

## COSTA RICA

**Sra. Yolanda Rojas**  
Universidad de Costa Rica

## EGIPTO

**Profesor Abdel-Fattah Galal**  
Instituto de Investigación y Estudios sobre la  
Educación, Universidad de El Cairo

## ESPAÑA

**Sr. Alejandro Tiana Ferrer**  
Facultad de Educación, Universidad de  
Madrid

## ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

**Sr. Wadi Haddad**  
Banco Mundial

## ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

**Sr. Fernando Reimers**  
Banco Mundial

## FRANCIA

**Sr. Gérard Wormser**  
Centre national de documentation  
pédagogique

## HUNGRIA

**Dr. Tamas Kozma**  
Instituto Húngaro de Investigación  
Pedagógica

## JAMAICA

**Profesor Lawrence D. Carrington**  
University of West Indies

## JAPON

**Profesor Akihiro Chiba**  
Universidad Internacional Cristiana

## MALTA

**Dr. Ronald Sultana**  
Facultad de Educación, Universidad de  
Malta

## MEXICO

**Dra. María de Ibarrola**  
Patronato del Sindicato Nacional  
de Trabajadores de la Educación para  
la Cultura del Maestro Mexicano A.C.

## POLONIA

**Profesor Andrzej Janowski**  
Comisión Nacional Polaca para la UNESCO

## REPUBLICA CENTROAFRICANA

**Sr. Abel Koulaninga**  
Secretario General de la Comisión Nacional  
Centroafricana para la UNESCO

## RUMANIA

**Dr. César Birzea**  
Instituto de Ciencias de la Educación

## SUECIA

**Profesor Torsten Husén**  
Universidad de Estocolmo

## SUIZA

**Sr. Michel Carton**  
Institut universitaire d'études du  
développement, Ginebra

## TAILANDIA

**Sr. Vichai Tunsiri**  
Comisión de Educación. Asamblea  
Nacional.

## POSICIONES/CONTROVERSIAS

Texto y contexto en la tematización sobre el desarrollo *Louis Baeck*

## DOSSIER: EDUCACION, POBREZA Y DESIGUALDADES

Las oportunidades educativas de los pobres  
a finales del siglo XX *Fernando Reimers*

Excelencia, equidad y diversidad en la educación *Charles V. Willie*

Pobreza y desigualdad educativa  
en África Subsahariana *Claudia Buchmann*

Educación y pobreza en Asia Meridional *Jandhyala B.G. Tilak*

Oportunidades educativas para las familias  
de escasos recursos en América Latina *Fernando Reimers*

Educación y pobreza en Europa Occidental  
*Joanna McPake  
y Ghazala Bhatti*

Pobreza y enseñanza básica en China:  
cuestiones de equidad en el decenio de 1990 *Emily Hannum*

Política y equidad: un tercio de siglo de reformas educativas  
en los Estados Unidos *Gary Orfield*

## TENDENCIAS/CASOS

Una economía en transición:  
su repercusión en la educación superior  
en Viet Nam *Jill Lammert*

## PERFILES DE EDUCADORES

Joseph Ki-Zerbo (1922-) *Amadé Badini*

Índice del volumen XXIX

ISSN 0304-3053

Vol. XXIX, n° 4, diciembre 1999