

Igualdad y equidad en educación: retos para una América Latina en transición

GABRIELA DE LA CRUZ FLORES*

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación -
Universidad Nacional Autónoma de México

Recibido el 29-01-2016; primera evaluación el 10-05-2017;
segunda evaluación el 16-05-2017; tercera evaluación el 12-06-2017;
cuarta evaluación el 13-07-2017; aceptación el 17-07-2017

RESUMEN

En la actual sociedad, conocimiento y crecimiento económico se condicionan. En este contexto, en educación el debate sobre el concepto de equidad ha cobrado fuerza. El presente documento tiene como propósito contribuir a dicho debate, para ello se analizan una serie de tensiones y transiciones en torno a la equidad educativa en América Latina. Se discute la relación entre igualdad y equidad; se analiza la complementariedad entre equidad escolar y equidad sistémica; se examina el concepto de equidad mostrándolo como dinámico y cambiante en concordancia con los contextos sociales y educativos; se argumenta sobre la necesidad de la equidad en el tránsito de educación primaria hacia la secundaria alta, por último, se examina el paso de la equidad enfocada exclusivamente en la cobertura hacia la equidad en la calidad educativa.

Palabras clave: equidad educativa, igualdad educativa, calidad educativa, inclusión educativa.

Equality and equity in education: challenges for a Latin America in transition

ABSTRACT

In today's society knowledge and economic growth are interdependent. Because of this, the concept of equity has gained momentum in educational debate. This paper has the purpose to contribute to this debate. The tensions and transitions around educational equity in the context of Latin America are discussed.

* Investigadora asociada en el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctora en Psicología con énfasis en Educación graduada por la UNAM. Es socia del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI-Nivel I). Contacto: gabydc@unam.mx



The relationship between equality and equity is analyzed. the complementarity between scholar equity and systemic equity is discussed; the concept of equity showing it as dynamic and changing in accordance with social and educational contexts is examined; it is argued on the need for equity in transit from primary education to senior high school. Finally, the passage of equity focused exclusively on coverage towards equity in educational quality is examined.

Keywords: Educational equity, educational equality, educational quality, educational inclusion.

Igualdade e equidade na educação: desafios para a América Latina em transição

RESUMO

Na sociedade de hoje o conhecimento eo crescimento econômico são interdependentes. Devido a isso, o conceito de equidade ganhou impulso no debate educacional. Este artigo tem o propósito de contribuir para este debate. São discutidas as tensões e transições em torno da equidade educacional no contexto da América Latina. A relação entre igualdade e equidade é analisada. Discute-se a complementaridade entre equidade acadêmica e equidade sistêmica; O conceito de equidade mostrando-o como dinâmico e em mudança de acordo com contextos sociais e educacionais é examinado; Argumenta-se sobre a necessidade de equidade no trânsito do ensino primário para o ensino médio. Por fim, examina-se a passagem da equidade focada exclusivamente na cobertura de equidade na qualidade educacional.

Palavras-chave: Equidade educacional, igualdade educacional, qualidade educacional, inclusão educacional.

INTRODUCCIÓN

El presente ensayo tiene como propósito analizar el concepto de equidad educativa en el contexto de América Latina. Para ello se optó por proponer y explorar cinco grandes tensiones en torno al concepto a la luz de ciertos referentes en la región. Las tensiones descritas en las siguientes cuartillas sobre la equidad, dejan entrever que América Latina, pese a su complejidad y gran desigualdad, ha instrumentado distintos esfuerzos en pro de atender a los sectores poblacionales con mayor riesgo de exclusión, sin embargo los retos sobre el derecho de recibir una educación de calidad siguen siendo una deuda en la región.

A continuación se muestra un panorama general sobre América Latina a fin de apuntalar algunas de sus problemáticas en materia social y educativa y posteriormente se presentan cinco tensiones en torno al concepto de equidad en nuestra región.

1. AMÉRICA LATINA: PANORAMA GENERAL DE LA DESIGUALDAD

América Latina pese a su desarrollo económico acontecido en las últimas décadas es en una de las regiones más desiguales del mundo, lo cual tiende a asociarse con menores tasas de democracia y equidad (Adelantado Scherer, 2008; Maravall, 2009). Aunado a lo anterior para Blanco (2006, p. 1) nuestra región se “caracteriza por tener sociedades muy desintegradas y fragmentadas debido a la persistencia de la pobreza y a la gran desigualdad en la distribución de los ingresos, lo cual genera altos índices de exclusión”.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2016) la desigualdad en nuestra región no solo se expresa a través de las brechas de ingresos y los bienes económicos, sino también en el desarrollo de capacidades (derivadas del acceso a servicios de educación, salud y nutrición, tecnologías de la información y a bienes duraderos), por diferencias relacionadas con el género, la discapacidad e incluso por el estatus migratorio. Además en América Latina, la desigualdad social está condicionada por su dinámica productiva altamente heterogénea, por lo que la clase social se configura como el primer eslabón de aquella. La conjunción de diferentes factores asociados con la desigualdad, configuran lo que la Cepal (2016) ha denominado ejes estructurales de la matriz de la desigualdad social, mismos que al entrecruzarse generan pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.

Para Cortés (2011) la desigualdad frena el desarrollo económico porque los actores carentes de conocimiento y capacidad de inversión toman decisiones equivocadas que solo rinden beneficios parciales. Sin embargo, el desarrollo económico no puede centrarse en buscar ganancias monetarias porque la economía es solo un instrumento para el desarrollo humano. El propósito de una política regional y nacional equitativa e inclusiva, debe crear la posibilidad de que la gente tenga una vida plena, desarrollando su potencial y dignidad, para que pueda tomar decisiones y construir su futuro (Nussbaum, 2011).

Desde un punto de vista conceptual todos los ciudadanos podrían enfocarse a contribuir al bien social y obtener beneficios sociales y económicos derivados de su esfuerzo personal. Las sociedades que permiten y recompensan el desarrollo del talento y la capacidad personal, están mejor preparadas para la innovación y el desarrollo económico. Este tipo de sociedades se han descrito como meritocráticas o abiertas. En cambio, las sociedades que impiden y bloquean el desarrollo del talento y el ascenso social en favor de las posiciones heredadas se denominan cerradas, lo cual según Van Leuween (2009) genera graves disparidades que deslegitiman el orden social existente.

En una sociedad perfectamente meritocrática cada persona recibiría recursos en función de su esfuerzo y contribución al bien común. Los problemas se presentan cuando existen ciertos grupos que reciben ingresos muy superiores a su esfuerzo personal provenientes de distorsiones del mercado derivadas del control político o económico, lo cual se conoce en economía como *rentas* que se reciben por no hacer nada. Las sociedades absolutamente meritocráticas no existen, pues siempre existen factores distorsionadores como el poder político y económico e instituciones y leyes que favorecen en mayor o menor grado a ciertos grupos. Para Stiglitz (2012) en el terreno económico-político se ha creado un grupo minoritario que desfigura la economía y manipula la ideología a su favor, para hacerse de rentas que no corresponden a sus esfuerzos, transfiriendo recursos de los que menos tienen hacia los que más tienen, mediante la implantación de las denominadas políticas neoliberales que erosionan al sistema democrático y las posibilidades del desarrollo humano.

Se ha demostrado mediante estudios comparativos entre diferentes países que la desigualdad social y económica se asocia con la calidad de vida de las personas, así a mayor desigualdad existen menores niveles de confianza, esperanza de vida, desempeño educativo, respeto hacia la mujer, movilidad social, involucramiento con la preservación del medio ambiente y peores desempeños en el índice de paz global. Además, a mayor desigualdad mayores índices de enfermedad mental y adicciones, obesidad, embarazos en adolescentes, homicidios y tasa de personas en prisión. Por lo que la desigualdad nos lesiona a todos y a múltiples ámbitos del desarrollo social e individual (Wilkinson & Pickett, 2010), reproduciendo ciclos de marginación, exclusión y pobreza. Se ha podido observar que las desigualdades se heredan y se transfieren de una generación a otra, pues no solo se heredan los recursos económicos sino también se transfieren conocimientos y bienes culturales. Así aquellos que gozan de mayores recursos económicos y culturales, utilizan mejor los servicios sociales y educativos.

1.1. Algunos datos que dan cuenta de la indigencia y la pobreza en América Latina

Según las bases de datos estadísticas de la CEPALSTAT, en el 2014 el porcentaje de indigencia en la región representaba 11,8%, en las zonas urbanas significaba 8,0%, en tanto en las rurales 27,6%. Uruguay ocupaba la menor posición con un 0,8% nacional, un 0,7% en localidades urbanas y 1,0% en rurales. Por su parte Guatemala, según las cifras reportadas, ascendía al lugar más alto con un 46,1% de indigencia nacional, con un 33,7% y 58,2% para

zonas urbanas y rurales respectivamente. En cuanto al porcentaje de pobreza, se reportaba en la región 28,2%; de este, 23,8% correspondía a áreas urbanas, mientras que un 46,2% a comunidades rurales. Uruguay se ubicó como el país con un menor porcentaje de pobreza a nivel nacional con un 4,4%, de los cuales 4,5% en zonas urbanas y 2,3% en rurales. Por otra parte, Guatemala representó el país con mayor nivel de pobreza nacional con un 67,7%: 58,1% medida en zonas urbanas, en tanto 77,2% en rurales. Estos datos permiten apreciar en la región las diferencias entre zonas urbanas y rurales. Además es de llamar la atención los contrastes entre los países con los porcentajes más bajos y más altos.

En esta misma línea es preciso aclarar que la pobreza se mide de conformidad con las carencias para satisfacer las necesidades básicas, mientras que la desigualdad mide la distribución de la riqueza entre sectores económicos. En general en América Latina hay esfuerzos por combatir la pobreza: por ejemplo a través de programas de discriminación positiva así como políticas sociales focalizadas, pero no ha existido una política económica para redistribuir la riqueza entre la población y combatir la desigualdad.

La desigualdad restringe las posibilidades de ascenso educativo y social de grandes sectores de la población que viven en pobreza física y cognitiva, mientras una minoría posee el conocimiento y lo utiliza económicamente. Incluso la Unesco (2005) ha hablado de una “brecha cognitiva” entre el norte y el sur del continente americano. A nivel global vivimos en una sociedad que usa crecientemente el conocimiento y el saber, y depende menos del trabajo manual debido al creciente uso de la automatización de procesos y la robótica. Empero, los países de América Latina se han enfocado primordialmente a desarrollar una función maquiladora sustentada en el uso intensivo de la mano de obra, la cual será inevitablemente depreciada por la automatización de procesos. Incluso la Commission on Growth and Development (World Bank, 2008) advirtió que la desaparición del trabajo no calificado en las manufacturas dejará estancada y sin buenas opciones de empleo a la parte menos preparada y educada de la población.

En la sociedad actual, conocimiento y crecimiento económico se condicionan mutuamente pues la ciencia ha transitado de ser un insumo de la producción a ser el motor que genera las nuevas industrias de alto valor agregado, así surgen campos como la biotecnología, los nuevos materiales, la microelectrónica, entre otros (Berman, 2012). En suma, es imponderable contar con una población más preparada capaz de incorporarse mejor a la nueva economía y al trabajo en redes de conocimiento, lo cual implica fortalecer la cobertura y calidad del sistema educativo en todos sus niveles.

De no confrontar esos retos, otros países seguirán avanzando en el camino de conformar sociedades del conocimiento, y como región nos quedaremos rezagados, volviéndonos cada vez más débiles y vulnerables.

El análisis de la desigualdad en el ámbito educativo en América Latina ha dejado evidencia de que los ingresos per cápita en los hogares se relacionan con el acceso y la asistencia escolar, además dichas diferencias tienden a acentuarse por género y por área geográfica. Por otra parte, sin entrar en el debate de las evaluaciones a gran escala, los resultados del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA) coordinado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), han subrayado que en promedio los países participantes de la región, muestran niveles de desempeño bajos comparados con el promedio del total de las naciones participantes.

Los cuestionamientos sobre la desigualdad en América Latina se han agudizado cuando a nivel internacional la Unesco ha encabezado distintas Declaraciones y Acuerdos en el marco de la educación como un derecho. Así por ejemplo, en la década de 1990 la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje (Unesco, 1990) productos derivados de la Conferencia de Jomtien celebrada en Tailandia, reivindicaron el derecho que toda persona tiene a la educación y subrayaron el papel de esta última en las políticas de desarrollo humano. En el año 2000 una década después de la Conferencia de Jomtien, se celebró el Foro Mundial sobre la Educación en Dakar, Senegal organizado también por la Unesco dando como resultado el Marco de Acción de Dakar, Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes (Unesco, 2000). Este Marco resulta relevante ya que estableció objetivos y estrategias a partir de un balance derivado de informes en materia educativa de las distintas regiones comprometidas con la labor de la Unesco. Dicho balance permitió identificar avances, pero también reiteradas desigualdades e inequidades acentuándose en los sectores sociales más desprotegidos. Quince años después, en la Declaración de Incheon y el Marco de Acción ODS4 (Unesco, 2015, p. 20) la meta 4.5 sigue reiterando: “De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situación de vulnerabilidad”.

En las siguientes páginas se analizará el concepto de equidad educativa como componente clave en la configuración de sociedades democráticas e inclusivas, para ello se discutirán cinco tensiones y transiciones en torno a dicho concepto en el contexto contemporáneo.

2. EQUIDAD EDUCATIVA: ANÁLISIS DE CINCO TENSIONES Y TRANSICIONES EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

2.1. De la igualdad hacia la equidad

Por oposición al sistema de estamentos que se regían por la desigualdad de derechos, la revolución francesa de 1789 realizó como preámbulo a la nueva constitución la denominada: “Déclaration des droits de l’homme et du citoyen” (Assemblée Nationale, 1789), la cual en su artículo primero estableció que: los hombres nacen y permanecen libres e iguales en cuanto a sus derechos. A partir de ese momento se sentaron las bases para definir una serie de derechos básicos comunes a todos los ciudadanos como son las libertades civiles, políticas y económicas. Esta forma de pensar y organizar la sociedad se ha hecho extensiva a las democracias occidentales y ha culminado con la Declaración Universal de los Derechos Humanos promovida por la Organización de las Naciones Unidas en la posguerra. Ello ha sido el fundamento para que todos los ciudadanos tengan garantizados por igual una serie de derechos básicos, entre ellos, la educación.

Al respecto, se ha hablado de igualdad de oportunidades y de un *terreno de juego parejo* como punto de partida para el desarrollo de los ciudadanos. No obstante, se ha reconocido que no es posible ni conveniente la igualdad absoluta pues se destruirían los estímulos para el crecimiento personal y económico, además se pondría en riesgo a la democracia. Ello ha conducido a preguntarnos hasta dónde las diferencias son fruto del esfuerzo personal o producto de condiciones injustas. Como bien han documentado Sitglitz (2012) y Acemoglu y Robinson (2012) existen mecanismos sociales que impulsan la transferencia de recursos de los que menos tienen hacia los que más poseen y por ello es necesario reformar la economía.

Un reclamo de las sociedades democráticas ha sido la *igualdad de oportunidades educativas*. En una primera mirada, pareciera que el problema se resuelve aplicando el denominado enfoque de la oferta, en el cual se brinda la igualdad de condiciones en el ingreso, la igualdad de infraestructura educativa, la igualdad en los procesos pedagógicos y la igualdad en la evaluación de los aprendizajes. Ello significa un avance porque en el caso de América Latina con frecuencia existen condiciones desiguales y los más pobres, en especial los que habitan en zonas rurales, tienen instalaciones educativas de menor calidad, profesores menos preparados y el financiamiento por alumno es menor. No obstante cuando se dan condiciones de igualdad, los alumnos provenientes de las clases menos favorecidas arriban a la escuela socializados con

una cultura previamente adquirida y reforzada por el entorno en el cual viven, configurando un *habitus* que los coloca en condiciones de desventaja; además la escuela ejerce contra ellos una violencia simbólica (Bourdieu & Passeron, 2001). Desde otro enfoque, para Bernstein (2003) existen ciertos códigos lingüísticos restringidos con los que se confrontan los niños provenientes de familias trabajadoras y les dificultan el acceso al conocimiento escolar.

En suma, tratar *igual a los desiguales* promueve la desigualdad, por ello surge la necesidad de instrumentar acciones compensatorias que rebasen la simple igualdad, para dar más a quienes menos tienen. En virtud de lo anterior el debate se reconfigura y cobra fuerza el concepto de equidad. European Group for Research on Equity in Educational Systems (EGREES por sus siglas en inglés) (2005), define un sistema educativo equitativo de la siguiente forma: “Un sistema educativo equitativo será aquel en el cual los resultados no estén determinados de ninguna manera por la pertenencia a ningún grupo y en el cual se dé respuesta apropiada (compensen) a los diferentes puntos de origen” (traducción de la autora, p. 21).

En palabras de Bolívar (2005) un sistema educativo será más equitativo que otro si las desigualdades existentes en el ámbito educativo son ventajosas para los más desfavorecidos. En este sentido la equidad es más justa que la igualdad pues ejerce una acción compensadora. Es decir, podemos aceptar una pluralidad cultural y de trayectorias formativas pero se deben garantizar resultados comunes mínimos al final de la educación obligatoria. La equidad es conceptualmente superior a la igualdad, pues compensa la desigualdad. No obstante la igualdad es mucho más fácil de medir que la equidad, pues la equidad implica una desigualdad compensatoria positiva. En economía de la educación se reconocen dos tipos de equidad: la horizontal y la vertical. La equidad horizontal implica que los recursos asignados a cada zona escolar deben ser similares en infraestructura, financiamiento, tipo y calificación de profesores, número de alumnos por profesor y deben tener un gasto por alumno equivalente independientemente del nivel socioeconómico, educación y riqueza de la población meta. A esta equidad se le denomina como *igual tratamiento de los iguales*. En tanto que la equidad vertical consiste en dar más a aquellas zonas escolares en las cuales el costo de vida es más alto, pero también se deben otorgar recursos adicionales para realizar esfuerzos compensatorios como mejorar el capital cultural de los alumnos o corregir desventajas sociales, lo cual se conoce como *tratamiento desigual de los desiguales*. Desde un punto de vista conceptual la equidad educativa se deriva de ambos tipos de equidad: primero se debe establecer un financiamiento y distribución de los recursos en condiciones de igualdad para todas las zonas escolares y además

se deben entregar otros recursos adicionales para las acciones compensatorias. No obstante, se carece de un consenso sobre cómo deben medirse ambos tipos de equidad y cuántos recursos adicionales deben asignarse para las acciones compensatorias (Toutkoushian & Michael, 2007). En suma la equidad *solo puede construirse como un excedente* otorgado por encima de las condiciones de igualdad orientada a compensar las diferencias. En el caso de América Latina, la mayoría de los países han instrumentado programas para apoyar económicamente (a través de *vouchers* y/o becas) a sectores poblacionales con menores recursos económicos o provenientes de sectores vulnerables, además se han configurado programas que buscan contribuir a la mejora de las instalaciones e infraestructura de las escuelas de educación básica.

Sin embargo lo idóneo es que las acciones compensadoras destinadas a *igualar el terreno* consideren tanto la inversión en educación por alumno realizada por el Gobierno, cuanto el gasto de las familias, ya que las clases medias complementan la formación que brinda el estado con recursos adicionales e incluso la substituyen con escuelas particulares y ello genera también desigualdad.

Un reporte de la Unesco titulado *Educational Equity and Public Policy: Comparing Results from 16 Countries* (2007) *añade un tercer elemento a la equidad horizontal y vertical* el cual denomina *oportunidades educativas iguales* que se refiere a la posibilidad de que los estudiantes provenientes de diferentes estratos socioeconómicos tengan iguales oportunidades de éxito en los estudios. Es decir, la calidad de la educación no debe estar asociada al nivel socioeconómico de los estudiantes y todos tienen las mismas posibilidades de adquirir los conocimientos exigibles. Lo anterior exige condiciones de igualdad en las oportunidades de ingreso en los niveles inferiores del ciclo de estudios obligatorios y también igualdad en los resultados mínimos exigibles al egreso del sistema educativo. Aunque habrá desigualdad positiva (compensadora) en los procesos formativos y en los apoyos sociales otorgados a los estudiantes y sus familias.

2.2. De la equidad escolar hacia la equidad sistémica

Inicialmente se pensó que los marcos básicos para la equidad educativa (Harvey & Klein, 1985) se relacionaban básicamente con la escuela y eran los siguientes: condiciones de ingreso; proceso educativo; resultados de la educación; organización y metas del proceso educativo.

En primera instancia pareciera que el problema podría reducirse al entorno escolar, para formar individuos capaces de integrarse a una vida socialmente activa, mediante una mayor eficacia y eficiencia en el proceso formativo,

dejando de lado las condiciones del entorno escolar y las especificidades de las personas, su cultura y sus valores, lo cual se ha denominado *gerencialismo* (Avis, 1996).

En segundo término, también pareciera que el problema puede limitarse a desarrollar mejores escuelas, al margen de los entornos sociales y culturales en los cuales se desarrollan los alumnos y sus familias. Por ejemplo, en nuestra región con frecuencia es imprescindible la ayuda alimentaria y de salud hacia los alumnos, así como becas y apoyos económicos a las familias para que no saquen a los alumnos de la escuela.

Al respecto, Raffo (2006) ha estudiado los procesos formativos de los jóvenes en la educación secundaria dando como resultando una crítica al enfoque restringido de la equidad que se limita a la escuela, señalando la necesidad de alinear los programas sociales dirigidos a compensar a los menos favorecidos con la acción escolar. Estos programas deben contender con carencias económicas, desempleo, problemas de salud, desintegración familiar, adicciones y violencia, entre otros. Además llama a articular la escuela con programas de empleo para sus egresados. Es decir no basta con mejorar el sistema escolar como si fuese una institución aislada de su entorno social.

Raffo (2006), enfatiza el hecho de que jóvenes provenientes de vecindarios económicamente similares tienen desempeños escolares diferenciados y algunos sectores muestran desempeños muy superiores a los que se podrán predecir por su situación socioeconómica. Investigando al respecto, demostró la relevancia de los procesos de construcción de la identidad y del desarrollo de los jóvenes como agencia. Así, cada joven proviene de una familia y un vecindario determinado y se ubica en una red de relaciones sociales que lo contiene y dota de una cultura particular que puede impulsar o dificultar su desempeño escolar y laboral. Por ello resulta imprescindible analizar los problemas culturales que se generan entre la cultura de los alumnos y la cultura escolar, apuntando la necesidad de una atención personal y colectiva para desarrollar una identidad de los jóvenes con la escuela mediante un proceso de constructivismo social.

En el caso de América Latina, López, Opertti y Vargas (2017) afirman que el déficit de escolarización de los jóvenes provenientes de estratos sociales menos favorecidos es diez veces mayor que el de los sectores más favorecidos. Además, las trayectorias escolares de los jóvenes, se muestran más debilitadas y de baja retención, comparadas con las de los estudiantes de educación básica.

En suma, abordar la equidad educativa demanda de un enfoque sistémico que articule programas sociales con la escuela y el empleo, fortalezca culturalmente a los que lo requieran y ayude a los jóvenes a desarrollar una identidad que los impulse a trascender las limitaciones del entorno.

2.3. De la equidad estática a la equidad dinámica

La educación además de ser un derecho es un bien posicional, pues su valor está dado por nuestra ubicación en una escala comparativa con los demás. El desarrollo educativo de otros nos hace perder posición y probablemente nos desplaza (Muñoz-Izquierdo, 1997). Tal afirmación es válida, tanto en la formación individual como en los sistemas educativos y se hace más evidente cuando existen sistemas de comparación como PISA. Dicho programa pese a las críticas, se ha utilizado como un instrumento destinado a generar comparaciones internacionales. En el campo educativo la elevación de los logros educativos de unos deprecia el valor de otros tanto a nivel internacional, cuanto a nivel regional y nacional.

El desarrollo de algunas regiones coloca en desventaja a otras y las diferencias se transforman en desigualdad. En el concierto global la denominada sociedad del conocimiento cada vez demanda mayores niveles de calificación y existe una competencia internacional por poseer mejores niveles educativos que buscan atraer las inversiones de diferentes empresas, pero en el caso de empresas de punta, que ofrecen mejores condiciones de trabajo, se busca la buena formación y el talento. En cambio los menos preparados tienden a ubicarse en la economía informal realizando tareas de baja calificación.

A nivel global las exigencias educativas se incrementan continuamente, así es probable que toda equidad educativa basada en estándares nacionales fijos devendrá obsoleta con el tiempo. Por ello, es indispensable que los estándares y los procesos educativos se muevan de conformidad con el movimiento de la frontera de la educación mundial. Pero ambas fronteras no están claramente delimitadas, pues son fruto de una construcción social e incluso pueden existir diferentes enfoques y apuestas en diferentes regiones de un país o entre diferentes países. Ello implica realizar una comparación constante interna, entre diferentes regiones y externa con otras naciones buscando identificar cuándo nuestros estándares se han depreciado debido a los avances educativos internos y externos. En consecuencia debe estructurarse una evaluación continuada y un permanente debate regional y nacional sobre las metas y resultados de la educación, es decir discutir a la educación como proyecto y acción política.

El carácter posicional de la educación genera una dinámica incesante entre lo local, lo nacional, lo regional y lo global. Las metas y estándares mínimos exigibles al concluir el periodo de educación obligatoria se definen a nivel nacional, pero deben contemplar un horizonte global. Mas toda acción educativa en su ejecución es local y se produce en contextos y circunstancias específicas, pero al mismo tiempo es en esa ejecución contextual en la cual se

generan muchos de los cambios e innovaciones, que deben ser reconocidos como señeras y transferidos a otros contextos similares. Las nuevas condiciones vuelven obsoletas a las formas de trabajo centralistas impulsadas desde arriba. Al margen de los actores, dichas condiciones se tornan ineficientes, por lo que es imprescindible crear sistemas de doble vía, en los cuales los docentes tomen decisiones, asuman responsabilidades y desarrollen iniciativas, por lo que debe desterrarse la idea del profesor como simple ejecutor de programas estandarizados. El problema se torna más complejo pues la globalidad, el neoliberalismo, la polarización económica y social que afecta a los ciudadanos, frecuentemente nos hace percibir la globalidad como una amenaza y nos impide ver las oportunidades de incorporarnos eficazmente a la sociedad del conocimiento (Michel, 2001).

2.4. De la equidad centrada en la educación primaria, a la equidad en la educación secundaria alta

El acceso a la educación primaria y la posibilidad de completarla ya no es un indicador de diferencias entre distintos grupos sociales, pues en promedio en América Latina se han alcanzado tasas de cobertura por arriba del 90%. Ahora el gran reto gravita en la educación secundaria alta, en tanto dicho nivel ha dejado de ser solo un puente hacia la educación terciaria para una élite, situándose como el nivel mínimo de exigencia para incorporarse a la vida social, la economía del conocimiento, el empleo y continuar con la formación a lo largo de la vida.

Según la Unesco (2013) en 2000 los países de la región presentaban un alto nivel de acceso y cobertura en la educación primaria (tasa neta de matrícula de 94% promedio). Además se advertía que la repitencia y la deserción mostraban tendencias favorables a lo largo del tiempo, lo cual ha mejorado las tasas de retención y la conclusión de los estudios. Cabe señalar que en términos de equidad, se observaron mejoras significativas en la atención a la población más pobre en especial habitantes de zonas rurales.

En América Latina la atención educativa a la población juvenil sigue siendo un tema que pese a las políticas, los cambios de orden estructural y las reformas educativas acontecidas en las dos últimas décadas, muestra serias problemáticas que agudizan la desigualdad y la fragmentación social, como son los procesos de desescolarización, las bajas expectativas hacia el papel de la educación y la falta de oportunidades laborales. Al respecto López, Opertti y Vargas (2017) refieren dos aspectos clave que se han ido consolidando en nuestra región, el primero integra el reconocimiento y las acciones que

los estados han emprendido para garantizar la educación como un derecho humano fundamental. El segundo ha sido la incorporación como parte del ciclo obligatorio de la educación secundaria alta, por lo que casi la totalidad de los países de la región consideran ciclos escolares desde edades tempranas (de los 3 a los 5 años de edad) hasta la finalización de la educación secundaria alta, que en la mayoría de los casos se extiende hasta los 17 años de edad. Según los autores citados:

Estas transformaciones, implementadas en los marcos normativos de la región, representan uno de los mayores retos de las últimas décadas en términos de política educativa. El principal desafío radica en pasar de una educación secundaria pensada como privilegio y, por lo tanto, sustentada en claros mecanismos de selección y discriminación, hacia otra, concebida como un derecho y que se basa en propuestas educativas de inclusión (López, Operti y Vargas 2017, p. 7).

El carácter obligatorio de la educación secundaria alta en América Latina, según Reimers (2002) ha tenido un efecto contrario al esperado, en tanto los jóvenes que antes no tenían acceso a la educación secundaria alta son quienes con frecuencia interrumpen sus estudios e incluso los abandonan. El autor en cuestión afirma que en su mayoría dichos jóvenes provienen de sectores vulnerables cuyo capital cultural y social los sitúa en desventaja comparados con el resto de la población estudiantil.

Las nuevas exigencias, si queremos dejar de ser países maquiladores, implica promover el acceso y culminación de la educación secundaria alta y favorecer que un número mayor de jóvenes en América Latina culmine la educación terciaria o superior (Reimers, 2000). La necesidad de que todos los jóvenes culminen la educación secundaria alta es indispensable para formar una ciudadanía capaz de impulsar sociedades abiertas, demandar sus derechos y contribuir al desarrollo económico y social. En regiones como la nuestra que posee un bono demográfico y cuenta con una gran cantidad de jóvenes, la educación secundaria alta está llamada a ser el gozne para incorporarlos a la vida social y productiva, de otra manera solo tendrán la opción de incorporarse a la economía informal y desarrollarse en ambientes miserables y violentos.

Por otra parte, el impulso a la educación secundaria alta no puede ser la simple prolongación del presente, con un carácter esencialmente rutinario y memorístico, el cual ha sido descrito como un *curriculum irrelevante* que tienen en su mayor parte solo propósitos selectivos para la educación terciaria (World Bank, 2005). Las nuevas exigencias laborales, cognitivas y de la vida democrática demandan un cambio: dejar de estar centrados en una colección de asignaturas que proporcionan datos memorísticos para transitar al

desarrollo de capacidades transferibles al contexto de la práctica social y económica y brindar una formación amplia, desplegando capacidades transferibles a muchos contextos y dotando al individuo una visión compleja, dinámica y flexible, para adaptarse al cambio incesante en el conocimiento y la sociedad, y en su caso, proseguir estudios superiores. Simultáneamente debe preparar para el trabajo y responder a las necesidades de las nuevas exigencias derivadas de la globalización económica y social.

Las capacidades formadas al concluir la educación secundaria alta deben ser consideradas como las capacidades ciudadanas y los estándares de desempeño establecidos en este nivel deben normar el desempeño de los niveles precedentes. En la medida en que estamos transitando de una sociedad basada en el uso intensivo de la mano de obra, hacia el uso intensivo de los conocimientos, la educación debe cambiar y adecuarse a las nuevas exigencias. Dichas exigencias implican generar un amplio debate nacional y regional sobre las capacidades a desarrollar al concluir la educación secundaria alta, asimismo es imprescindible modificar los procesos formativos y sistemas de evaluación.

2.5. De la equidad en la cobertura hacia la equidad en la calidad

Durante décadas en nuestra región se ha priorizado la cobertura de la educación por encima de la calidad de la formación otorgada. En educación básica tenemos una cobertura prácticamente total, no obstante los índices de fracaso, reprobación, repitencia, abandono escolar y sobre edad son indicadores que denotan problemas relacionados con la exclusión al interior de los sistemas educativos. En este escenario, la equidad demanda que todos los alumnos tengan oportunidades de éxito en los estudios y alcancen los estándares mínimos de desempeño establecidos para cada nivel educativo. Si los niños y jóvenes resultan marginados de los sistemas educativos no tienen oportunidades de desarrollarse como ciudadanos, pero si estudian y no reciben una educación de calidad se comete con ellos un fraude educativo. Por ello cobertura y calidad son complementarias.

La calidad educativa es un concepto dinámico y comparativo. Toda comparación se desarrolla seleccionando ciertos atributos que son comunes a los objetos a comparar y estos atributos constituyen un modelo conceptual, el cual debe ser revisado periódicamente, pues todo modelo genera avances iniciales que después de cierto punto se vuelven asintóticos.

En cuanto al significado de *educación de calidad*, en la actualidad impera como característica esencial el énfasis por promover una educación dirigida

a todos (focalizando la atención a la diversidad y a la desigualdad). Así la Unesco en el informe de monitoreo de Educación para Todos del año 2005, establece tres elementos para definir una educación de calidad: el respeto de los derechos de las personas; la equidad en el acceso, procesos y resultados; y la pertinencia de la educación (Blanco, 2006). Knight y Trowler (2000) distinguen dos tipos de calidad la denominada tipo I, la cual se concentra en la eficiencia a fin de verificar el cumplimiento de estándares, se centra en lo mensurable y tiene procedimientos bien establecidos; por otra parte la calidad de tipo II es más constructivista y reconoce la complejidad, busca la eficacia, establece metas pero cambiantes y modificables, pone el énfasis en el análisis de los procesos, reconoce que los sistemas no son lineales, ni totalmente predecibles, fomenta la cultura de la confianza y el aprendizaje de las organizaciones, favorece la creatividad y la innovación. Resulta imprescindible que la equidad se fundamente en una calidad de tipo II e incluya la participación de los actores, la construcción social de metas y procesos, que apoye el desarrollo profesional continuado de los docentes e incluya la investigación educativa como elemento central para la mejora.

Existe un grave riesgo para la equidad derivado de una visión mecánica de la calidad la cual considera que aquella es un asunto meramente escolar y se reduce a establecer estándares de ingreso, programas detallados, procedimientos controlados y evaluaciones estandarizadas, en este esquema se eliminan las intervenciones sociales y educativas compensatorias a favor de los más débiles. Toda vez que el neoliberalismo redefine a la equidad como un mero cumplimiento de estándares, limitándose a establecer pruebas estandarizadas que lo único que logran es excluir a los más débiles, pues tienen dificultades para cumplir los mínimos, ello es visto como un simple “daño colateral”, pero en la práctica significa la destrucción de la escuela como un bien común, pues no es lo mismo construir la calidad educativa mediante el esfuerzo social, que seleccionar a aquellos que demuestran calidad.

3. CODA: ¿DEL MECANICISMO INSTRUMENTAL AL EMPODERAMIENTO DE LA MAYORÍA?

Desde el punto de vista de quien escribe, las políticas sobre equidad desgranadas en programas y acciones educativas en América Latina, si bien han tenido efecto en centrar la atención en la mejora de las condiciones de los sectores poblacionales más vulnerables, ampliando la cobertura y los recursos destinados, aún se decantan brechas importantes relacionadas con la calidad educativa y la generación de oportunidades educativas relevantes y acordes

con los entornos donde se desarrollan los jóvenes, quienes representan un bono poblacional relevante para el desarrollo de la región.

Durante muchos años la dinámica mecanicista predominó en la vida social. La mayoría laboraba en la repetición de rutinas y era despojada de toda iniciativa para incorporarlos a la organización industrial fordista y a la administración científica de Taylor, donde solo una minoría era educada en las instituciones más prestigiadas para dirigir a los otros. Este proceso ha implicado una gran violencia pues constituye una verdadera des-educación e implica limitar las capacidades humanas y obligar al otro a aceptar ese rol.

Para ser congruente con el modelo industrial, la educación se orientó a instruir y disciplinar de manera masiva al trabajador para el mundo fabril, preparándolo para seguir instrucciones y realizar operaciones elementales, estableciendo estándares para la producción de trabajadores con lo cual también se transfirió la lógica industrial a la educación. Este proceso ocurrió entre en las primeras décadas del siglo XX, denominándose como el “periodo de la eficiencia”, en esa época se acusó a las escuelas de tener baja calidad y desperdiciar los recursos. Los administradores de escuela buscaron posibles soluciones y en el camino descubrieron a la “administración científica” de Taylor y transfirieron los métodos industriales a la educación. Según relata Eisner (2001), el lenguaje utilizado en la época es significativo: la sociedad era vista como los consumidores de los productos de la escuela, los estudiantes eran la materia prima que sería procesada, de conformidad con las especificaciones establecidas por la sociedad y los profesores se visualizaban como trabajadores que serían controlados por los directores y supervisores. De esta manera se intentó producir en masa individuos estandarizados para los procesos industriales.

El propio Eisner concluye que estas analogías son decepcionantes pero fueron las que se aplicaron. Tenían razón Bourdieu y Passeron (2001) cuando hablaban de la violencia simbólica dentro de las escuelas, pero a veces era mucho más que simbólica y era completada con el racismo, la discriminación franca e incluso la violencia física. Las denominadas clases subalternas manifestaron resistencia en múltiples ocasiones como bien lo documentaron Ezpeleta y Rockwell (1983).

Hoy con el advenimiento de la computadora, la automatización de procesos y la robótica podemos ir más allá de la organización mecánica del trabajo para desplegar el trabajo cognitivo y creativo como bien lo previó Hirschhorn en su trabajo pionero de 1986. Hoy ya no se justifica el uso inhumano de las personas, pero al mismo tiempo la situación es más brutal pues un capitalismo agónico que pretende cobrarnos el capital ficticio y meramente especulativo está dispuesto a saquear países y personas y a destruir toda traza del estado

de bienestar, y en pleno siglo XXI, se regresa a la acumulación originaria de capital para mantener el poder del 1% sobre la gran mayoría (Stiglitz, 2012). Estos intereses se oponen al desarrollo de una sociedad del conocimiento plena y a que los seres humanos desplieguen todo el potencial que la época puede darnos. La educación en América Latina también se encuentra en una disyuntiva trabajar para la libertad y empoderar a las personas para hacerlas libres, en plena consonancia con la tradición humanista o cerrar los ojos frente a la desigualdad, dejando que el egoísmo y la ley del embudo siga imperando, como lo refería Díaz Mirón en su poema Asonancias hace casi un siglo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D. & Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Nueva York, NY: Crown Publishers.
- Adelantado, J. & Scherer, E. (2008). Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, 11, 117-134.
- Assemblée Nationale (1789) Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Recuperado de <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp>
- Avis, J. (1996). The Enemy Within: Quality and Managerialism in Education. En J. Avis, M. Boomer, G. Esland, D. Gleeson y P. Hodgkinson (eds.), *Knowledge and Nationhood: Education, Politics And Work* (pp. 105-120). Londres, Inglaterra: Cassel.
- Berman, E. (2012). *Creating the Market University: How Academic Science Became an Economic Engine*. Princeton, NJ: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400840472>
- Bernstein, B. (2003). *Class, Codes and Control, Vol. 3: Towards a Theory of Educational Transmissions (Primary Socialization, Language and Education)*. Londres, Inglaterra: Routledge.
- Blanco, R. (2006). La equidad y la inclusión social: uno de los desafíos de la educación y la escuela hoy. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(3), 1-15. Recuperado de <http://www.rinace.net/arts/vol4num3/art1.pdf>
- Bolívar, A. (2005). Equidad educativa y teorías de la justicia. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3(2), 42-69. Recuperado de <http://www.rinace.net/arts/vol3num2/art4.pdf>
- Bourdieu, P. & Passeron, J. (2001). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Madrid: España: Editorial Popular.

- Cepal (2014). CEPALSTAT. Base de datos y publicaciones estadísticas. Recuperado de http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e
- Cepal (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.
- Cortés, F. (2011). *Desigualdad económica y poder en México*. México: Cepal. Recuperado de <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/42089/P42089.xml&xsl=/mexico/tpl/p9f.xsl&base=/mexico/tpl/top-bottom.xsl>
- Eisner, E. (2001). *The Educational Imagination: On the Design and Evaluation of School Programs* (3ª ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- European Group for Research on Equity in Educational Systems EGREES (2005). *Equity in European Educational Systems: A set of indicators*. Lieja, Bélgica: European Commission Directorate General of Education and Culture.
- Ezpeleta, J. & Rockwell, E. (1983). Escuela y clases subalternas. *Cuadernos Políticos*, 37, 70-80.
- Harvey, G. & Klein, S. (1985). Understanding and Measuring Equity in Education: A Conceptual Model. *Journal of Educational Equity and Leadership*, 5(2), 145-168.
- Hirschhorn, L. (1986). *Beyond Mechanization: Work and Technology in a Postindustrial Age*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Knigh, P. & Trowler, P (2000). Academic work and quality (editorial). *Quality in Higher Education*, 6(2), 109-114. <https://doi.org/10.1080/713692736>
- López, N., Opertti, R. & Vargas, C. (eds.) (2017). *Adolescentes y jóvenes en realidades cambiantes. Notas para repensar la educación secundaria en América Latina*. París, Francia: Unesco.
- Maravall, J.M. (2009). Democracia, desigualdad y populismo en América Latina. En N. Serra y J. Vaquer (eds.), *Democracia en América Latina: la sombra de la desigualdad*. Serie América Latina (pp. 11-32). Barcelona, España: CIDOB edicions.
- Michel, A. (2001). Schools for an Emerging New World. En OECD (ed.), *Schooling for Tomorrow: What schools for the future?* (pp. 217-230). París, Francia: OECD.
- Muñoz-Izquierdo, C. (1997). Bases para la modernización curricular en la educación superior. En A. Alba (coord.), *El curriculum universitario de cara al nuevo milenio* (2ª ed.). Ciudad de México, México: UNAM / Plaza y Valdés.

- Nussbaum, M. (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674061200>
- Raffo, C. (2006). Disadvantaged young people accessing the new urban economies of the post- industrial city. *Journal of Education Policy*, 21(1), 75-94. <https://doi.org/10.1080/02680930500393377>
- Reimers, F. (2000). Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI. *Revista Iberoamericana de Educación (OEI)*, 23, 21-50. Recuperado de <http://www.rieoei.org/rie23a01.PDF>
- Reimers, F. (2002). Oportunidades y políticas educacionales en Latinoamérica. En F. Reimers (coord.), *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad en Latinoamérica* (pp. 117-198). Madrid, España: La Muralla.
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad: El 1 por ciento de la población tiene lo que el 99 por ciento necesita*. México: Taurus.
- Toutkoushian, R. & Michael, R. (2007). An Alternative Approach to Measuring Horizontal and Vertical Equity in School Funding. *Journal of Education Finance*, 32(4), 395-421.
- Unesco (1990). *Declaración mundial sobre educación para todos y marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*. París, Francia: Unesco.
- Unesco (2000). *Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. París: Unesco.
- Unesco (2005). *Hacia las Sociedades del Conocimiento*. París, Francia: Unesco. Consultado el 2 de febrero del 2015 en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf>
- Unesco (2013). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos al 2015*. París, Francia: Unesco.
- Unesco (2015). *Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4*. París, Francia: Unesco.
- Unesco, Institute for Statistics (2007). *Educational Equity and Public Policy: Comparing Results from 16 Countries* (UIS Working Paper No 6). Montreal, Canadá: Unesco.
- Van Leuween, M. (2009). Social inequality and mobility in history: introduction. *Continuity and Change* 24(3), 399-419. <https://doi.org/10.1017/S0268416009990142>
- Wilkinson, R. & Pickett, K. (2010). *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. Nueva York, NY: Bloomsbury Press.

World Bank (2005). *Ampliar oportunidades y construir competencias para los jóvenes: una nueva agenda para la educación secundaria*. Colombia: World Bank-Mayol Ediciones. Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079967208/Expending_opportunities_secondary_Spanish.pdf

World Bank, Commission on Growth and Development (2008). *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington D.C.: World Bank Publications.