

C.474

emilio tenti fanfani
la escuela y la cuestión social

Durante los años en que se gestó en América Latina el mayor índice de exclusión social, paradójicamente se registró un crecimiento constante de la inclusión escolar. La masificación de la escolaridad —esgrimida como un logro por aquellos que destruían el aparato productivo de las naciones— ocultaba un aspecto crucial: la ineptitud del sistema educativo para enfrentar nuevos problemas.

La escuela y la cuestión social interroga algunos clisés frecuentes en las discusiones sobre educación: la supuesta correlación entre años de escolarización y desarrollo de conocimientos; la aparente neutralidad de diversos actores que intervienen en la polémica, cómo la academia y la Iglesia; y el predominio de cierto discurso científico que desdeña la evidencia empírica, es decir, aquello que ocurre concretamente en las escuelas. Y constata que, en una sociedad donde los consumos culturales masivos, las dificultades del mercado laboral y la desigualdad dificultan la integración social, el paradigma escolar tradicional ya no les sirve a los docentes ni a los alumnos.

Con claridad teórica y conciencia del presente, este trabajo de Emilio Tenti Fanfani incluye en el debate educativo a un público mucho más amplio, el que le pone el cuerpo a la difícil experiencia cotidiana de la escolarización. Si la ciudadanía se compromete con la construcción de una sociedad más justa, más libre y más próspera, la educación básica dejará de ser sólo un asunto de especialistas, técnicos e intereses corporativos.

 **siglo veintiuno**
editores

ISBN 978-987-629-185-9



9 789876 291859

los editoriales se p...
4. f. Empresa que se ded...
editorial especialista e...
educación
1. f. Proceso de socializaci...
2. Instrucción por medio de...
ción primaria.

LA ESCUELA Y LA CUESTIÓN SOCIAL

ensayos de sociología de la educación

Cap. 2

emilio tenti fanfani

FOTOCOPIADA
0474 CENGE
Folio 81 S/F - D/F 6

 **siglo veintiuno**
editores

2. Escolarización con pobreza: desarrollo reciente de la educación básica en América Latina

A continuación se presenta un panorama general acerca de las tendencias de desarrollo de la educación básica en América Latina durante los últimos diez o quince años. Más que un diagnóstico detallado se destacan algunos procesos, tales como la masificación de la escolarización de las nuevas generaciones en un contexto de desigualdades económicas y sociales crecientes. En consecuencia, la mayoría de los niños y las niñas de América Latina (salvo excepciones importantes en ciertos contextos rurales e indígenas) ingresan en la escuela, pero no todos cuentan con iguales recursos familiares y escolares para avanzar en el aprendizaje, permanecer en la carrera escolar y lograr certificados y títulos escolares socialmente relevantes. Esta combinación de escolarización con pobreza y exclusión social se ve agravada por la persistencia de problemas graves en la arquitectura institucional de los sistemas educativos, los cuales, pese a las reformas de la última década, no han logrado institucionalizar dispositivos que permitan mejorar su propia gobernabilidad democrática. Por lo tanto, en la mayoría de los casos, las sociedades nacionales latinoamericanas deben resolver varios problemas al mismo tiempo. Algunos de ellos son "viejos problemas", tales como la universalización de la escolarización en niveles que hoy se consideran socialmente obligatorios; otros son problemas nuevos, tales como la reducción de diferencias en materia de calidad de los aprendizajes desarrollados y una mejora sustantiva de las condiciones institucionales y políticas que aseguren el gobierno eficiente y eficaz de los sistemas nacionales de educación básica.

1. Masificación de la escolarización con desigualdad social

La masificación de la escolarización es una especie de "tendencia pesada" del desarrollo de casi todas las sociedades del planeta. Durante la última década del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, en la gran mayoría de los países de América Latina, se registró una tendencia sostenida al crecimiento general de la escolarización en todos los niveles. Este crecimiento es particularmente notorio en las franjas de edades de 3 a 5 años (educación inicial) y de 13 a 18 años (nivel secundario).

En la mayoría de los países del continente, el crecimiento de la escolarización estuvo acompañado de una prolongación del período de escolarización obligatoria. Esta extensión se realiza "a dos puntas". Primero "por abajo", anticipando y prolongando el nivel preprimario y estableciendo una escolarización obligatoria más temprana (a los 3 años, como es el caso de México, o a los 5 años, como es el caso en la Argentina). A su vez, la obligatoriedad tiende a extenderse en edades más avanzadas (hasta los 15 o 18 años). En este caso, niveles educativos como el secundario —que tuvieron en sus inicios una racionalidad claramente selectiva— hoy se han convertido en gran parte en obligatorios. En efecto, los primeros años o ciclos de la enseñanza media se han convertido en obligatorios para la mayoría de los adolescentes latinoamericanos. Incluso en algunos territorios, como es el caso de la ciudad de Buenos Aires, la obligatoriedad llega hasta las puertas de la universidad.

El viejo nivel de la escolaridad primaria presenta otro ritmo de crecimiento. En este caso la situación es distinta. En casi todos los países, en el nivel de la escolaridad obligatoria (7 a 12 años de edad) las tasas de asistencia escolar ya eran altas (cercasas al 100%) a principios de la década de los noventa (salvo excepciones como la de Haití, que presenta una tasa neta de matrícula en el nivel primario del 73% en el año 2000). En este nivel persisten graves problemas de exclusión en ciertos contextos territoriales, por lo general rurales, de los países más pobres de la región.

Diagnósticos educacionales realizados a inicios de la década de los noventa, a través de la aplicación de metodologías rigurosas de reconstrucción de cohorte de alumnos a las informaciones de matrícula escolar procedentes del propio sistema educativo (Unesco/OREALC, 1992), indicaban que, en general, la exclusión escolar, el ingreso tardío y la deserción temprana permanente de la educación primaria en América Latina eran problemas en vías de resolución a corto plazo. Si bien esta conclusión parece haber sido correcta para la región en su conjunto y para algunos países en particular, datos más recientes indican que debería aceptarse con cierto reparo para otros países más rezagados de la región.

Por otra parte, los diagnósticos arriba citados concluían que los niveles y la distribución de la repetición escolar, especialmente en los dos primeros grados, condensaban todas las deficiencias y los desajustes del sistema educativo y, por lo tanto, eran el gran desafío para la década. Es decir, la casi totalidad de la población en edad escolar no sólo ingresaba en la escuela, sino que además permanecía en ella un período extenso. Quedaba así planteada la eficacia del sistema educativo como el principal problema para enfrentar.

Paralelamente, en diversos países de la región comienza a acelerarse la escolarización en los niveles posprimario y a plantearse su universalización como un objetivo prioritario y alcanzable. Forma parte de la dinámica histórica de los sistemas educativos, mantener cierto grado de expansión cuantitativa en sus niveles superiores, coexistiendo con fuertes falencias y desigualdades en los logros cualitativos de la población escolarizada en los niveles inferiores del sistema. En la mayoría de los casos, este nuevo objetivo cuantitativo estuvo acompañado no sólo de una expansión o un uso más eficiente de la planta física, sino también de reformas en el esquema institucional del sistema y en sus estructuras curriculares.

El ritmo y la forma como se concretizan estas dos tendencias generales de los sistemas educativos en los diversos países del área varían notoriamente. Los diagnósticos económicos, sociales y educacionales de la región han destacado recurrentemente la alta heterogeneidad en su composición.

Los niños tienden a escolarizarse en edades cada vez más tempranas. En efecto, en los países más poblados, tales como el Brasil, México y la Argentina, durante los últimos quince años se registra un crecimiento significativo de la asistencia escolar en la franja de edad de 3 a 5 años. El caso del Brasil es paradigmático, ya que entre 1990 y el año 2001 la tasa de cobertura en esa franja de edades tuvo un crecimiento espectacular y pasó del 12,6 al 45%. El mismo crecimiento se observa en México (del 19,9 en 1992 al 28,3% en 2002), la Argentina (27,8 en 1991 y 50,8% en 2003) y Chile (30,7 en 1990 y 45,9% en 2000).¹

En estos países, la probabilidad de la escolarización temprana depende fuertemente de la ubicación de las familias en la estructura social. En efecto, la tasa de escolarización temprana (3 a 5 años de edad) es mucho más baja en aquellos hogares que tienen "clima educativo" bajo (menos de seis años de escolaridad promedio del padre y la madre). Las diferencias en la probabilidad de la escolarización son notorias en el caso del Brasil: en el 2001 sólo uno de cada tres niños de este estrato estaba escolarizado, mientras que lo estaba el 81,4% de los que viven en hogares con el clima educativo más alto (doce o más años de escolaridad).

Durante los últimos años también se observa un crecimiento significativo en la escolarización de los adolescentes. La asistencia escolar en la franja de edad de 13 a 19 años en el Brasil pasa del 64,6 (1990) al 77,5% (2001), en México la tasa va del 62,7 (1992) al 68,9% (2002) y en la Argentina sube del 68,8 (1990) al 83,2% (2002). También se observa la misma tendencia al crecimiento en el resto de los países latinoamericanos.

En esta franja de edad, la mayor parte del crecimiento de la escolarización se debe a la incorporación de los grupos menos favorecidos de la población (en términos de posición en la estruc-

¹ Los datos de escolarización por franjas de edades se obtienen de las encuestas de hogares de los respectivos países y se pueden consultar en el SITEAL (Sistemas de información de Tendencias Educativas en América Latina) de IIPe/Unesco/OEI (<http://www.siteal.iipe-oei.org/>).

tura de distribución del ingreso). En especial, los grupos que antes estaban excluidos tienden a permanecer más años en el sistema educativo hasta alcanzar niveles (como el bachillerato) antes reservados exclusivamente a los "herederos", es decir, a los hijos de las clases más favorecidas de los grandes centros urbanos y a los "pobres meritorios" que se iban incorporando a las capas medias de las grandes ciudades.

En todas partes la probabilidad de inserción en la educación escolar es más elevada en el quintil más rico de la población (en especial, cuando se la compara con la que tiene el quintil más pobre). En efecto, salvo en el nivel primario, que está casi generalizado, en el nivel preprimario y en el secundario las tasas de cobertura están directamente relacionadas con el nivel de ingreso de las familias y con el capital escolar de las madres y de los padres de familia. Por último, es preciso tener en cuenta que la probabilidad de acceder a la escuela, permanecer y aprender en ella es significativamente más alta en la población urbana que en la población rural. De todas maneras, las tendencias muestran que las desigualdades educativas tienden a desplazarse hacia arriba (los niveles secundario superior y universitario), o bien hacia abajo (tres y cuatro años de edad).

Por último, es preciso señalar que, en el contexto de sociedades extremadamente desiguales, la masificación de la escolarización en el nivel medio se acompaña de una fuerte acentuación del carácter estratificado de la oferta institucional de enseñanza. Mientras que las elites tradicionales o modernas escolarizan a sus hijos en colegios de jornada completa y con una oferta curricular bilingüe (por lo general, español/inglés) al mismo tiempo que más rica y más variada en contenidos, los sectores populares del campo y la ciudad tienden a frecuentar instituciones más pobres en términos de infraestructura, oferta curricular y recursos en general. El carácter territorial de la oferta educativa refuerza esta tendencia a la segmentación escolar. En ciertos contextos de América Latina, la fragmentación y jerarquización del sistema escolar ha alcanzado tal magnitud y calidad que resulta cada vez más difícil pensarlo en términos tradicionales como un "sistema" homo-

géneo que tiende a cumplir las mismas funciones y a alcanzar los mismos objetivos. La desigualdad institucional de la escolarización en el nivel medio determina fuertemente la probabilidad de acceso y terminación de estudios en el nivel universitario.

2. Nivel educativo alcanzado por la población adulta

Pese a la escolarización creciente, los datos indican que el capital escolar acumulado por la población adulta de América Latina todavía es muy desigual. En términos generales:

El decil más pobre tiene un promedio ponderado de 3,1 años de escolaridad, mientras que el decil más rico tiene un promedio ponderado de 11,4 años. Esto repercute con mucha fuerza en la equidad social, dado que el nivel educativo de los padres tiene enorme influencia en la escolaridad de los hijos. Los datos indican que, en promedio, si un padre nunca frecuentó la escuela, los hijos estudian en promedio tres años; y si el padre tiene algún nivel de estudios superiores, el hijo tendrá un promedio de 13 años de estudio (CEPAL/Unesco, 2005, p. 25).

En esta materia las situaciones nacionales muestran fuertes desigualdades. En Guatemala, por ejemplo, más de la mitad de su población de 15 años en adelante posee un muy escaso capital escolar (población que tiene como máximo tres años de escolaridad). Entre la población rural, este porcentaje de exclusión escolar llega prácticamente al 70% de la población en esa franja de edad. En la misma situación se encuentra aproximadamente un tercio de la población de otros países de América Central, tales como El Salvador, Nicaragua y Honduras, la cuarta parte de la población del Brasil y de Bolivia y un 20% de la población de México, Perú y Paraguay. En cambio, en Costa Rica, la Argentina, Chile y Uruguay se presentan porcentajes más bajos, siempre muy inferiores al 20 por ciento.

En casi todos los casos, las probabilidades de la población de 15 o más años en las áreas rurales de tener un nivel extremada-

mente bajo son, por lo menos, dos veces mayores a las que presenta la población urbana. Tener como máximo tres años de escolaridad es sinónimo de analfabetismo funcional. Esta situación es proporcionalmente más frecuente en los grupos de edad más avanzada de la población, ya que los grupos más jóvenes se han visto beneficiados por una mayor permanencia en el sistema de escolarización formal.

En las áreas urbanas del Brasil, por ejemplo, los años de escolaridad promedio de la población de 25 a 59 años en 1996 eran 3,9 en el cuartil más pobre de ingresos, pero llegarían a 10,3 en el más rico. Las diferencias entre ambos grupos son aún mayores cuando se trata de la población rural (1,7 y 5,4 en los mismos cuartiles). En El Salvador (1997), en el primer cuartil la escolaridad promedio era de 4,6 años, mientras que en el cuarto cuartil era de 11,9. Con mayor o menor intensidad, las mismas diferencias tienden a presentarse en la mayoría de los países latinoamericanos (Reimers, p. 10.).

Hoy puede afirmarse que en la mayoría de las áreas urbanas metropolitanas de América Latina, para construirse una subjetividad relativamente autónoma, participar en la vida pública como ciudadano activo e insertarse con éxito en el mercado de trabajo es preciso contar por lo menos con doce años de escolaridad o, lo que es lo mismo, completar los estudios secundarios. Éste es el nuevo piso de la obligatoriedad "social". Diversos estudios muestran que éste es el capital básico que garantiza a sus poseedores, entre otras cosas, una probabilidad elevada de escapar de la pobreza por ingresos. Pero sólo una minoría de ciudadanos de América Latina logra completar estudios secundarios. En la franja de edad que va de los 25 a los 50 años, sólo tienen estudios secundarios completos (o más) menos del 15% de los nicaragüenses (2001), el 18% de los hondureños (2001), el 30% de los salvadoreños (2003). En los países más poblados, como el Brasil (2001), México (2002) y la Argentina (2003, sólo en áreas urbanas), los porcentajes de población con este "nuevo piso básico de escolaridad" llegan al 32,5, 23,9 y 51,5%, respectivamente. En las áreas rurales de América Latina, en la población de 25 a 50 años, sólo una minoría, por lo general inferior al 10%, alcanzó a completar estudios secundarios.

Las evidencias indican que el crecimiento constante y en ciertos casos "espectacular" en las tasas de escolarización de las nuevas generaciones no ha beneficiado por igual a los distintos grupos poblacionales. El capital escolar medido en años de escolaridad acumulados por los distintos grupos sociales sigue siendo muy bajo y extremadamente desigual. Dado que los años de escolaridad y los títulos alcanzados tienen un valor relativo y "posicional" (dependen de su escasez en el mercado), el crecimiento generalizado de la escolarización no implica un achicamiento automático de las diferencias en la distribución general para un conjunto poblacional determinado. En ciertas áreas urbanas de América Latina, las desigualdades que en un momento del tiempo se expresaban en la distancia que había entre los analfabetos y los que tenían escolaridad primaria completa hoy tienden a manifestarse en la distancia que existe entre quienes tienen primaria completa y los que terminan la educación secundaria o poseen estudios de nivel superior.

3. La calidad como problema

Más allá de las desigualdades en términos de años promedio de escolarización, durante los últimos veinticinco años en casi todos los países desarrollados y de mediano desarrollo del mundo occidental comienza a instalarse fuertemente en la agenda de la política educativa el tema de la calidad de la educación. América Latina no es una excepción.

En casi todas las llamadas "reformas educativas" que se instrumentaron en la región durante la década de los noventa se instituyeron sistemas nacionales de evaluación de la calidad de la educación. Como resultado de las condiciones (sociales y pedagógicas) en que se llevó a cabo la masificación de la escolaridad, la distancia entre los títulos y certificados que distribuyen los sistemas educativos y los conocimientos efectivamente incorporados por los alumnos tendió a ampliarse. En consecuencia, los sistemas educativos y sus políticas dejaron de estar más allá de toda sospe-

cha y se los convirtió en objeto de evaluación. Los Estados llevaron a cabo pruebas de evaluación de la calidad de la educación que mostraron desigualdades profundas en los logros alcanzados por los estudiantes al terminar determinados niveles o ciclos.

Durante los últimos años varios países de América Latina se incorporaron a diversos programas de evaluación a escala internacional. El cuadro 1 provee un panorama muy crítico de la posición relativa de América Latina en materia de rendimiento escolar.

CUADRO 1: POSICIÓN RELATIVA DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS EN ESTUDIOS INTERNACIONALES DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

ESTUDIO	PAÍSES PARTICIPANTES	PAÍSES LATINOAMERICANOS	POSICIÓN RELATIVA
Laboratorio 1997	13	13	Los puntajes promedio del país I distan entre 1,5 y 2,0 desvíos estándar de los doce restantes
TIMSS 1966	41	3	31, 37, 40
TIMSS 1999	38	1	35
IALS 1998	22	2	19 y 22
PISA	41	5	33, 35, 36, 37 y 41

FUENTE: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE, OREALC/Unesco, Santiago), Asociación Internacional de evaluación del Rendimiento (IEA), The Third International Mathematics and Science Study (TIMSS), Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "Encuesta Internacional sobre Alfabetización de Adultos" y OCDE, "PISA, Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes" (Unesco/CEPAL, 2005, p. 16).

Los resultados del estudio PISA (cuadro 1) muestran que el porcentaje de estudiantes de los países latinoamericanos "con destrezas de lectura inferiores al límite establecido como Nivel 1 osciló entre el 10 y el 54%. Si una persona no alcanza al Nivel 1, significa que no tiene una destreza lectora que permita realizar las tareas más elementales, como entender cómo preparar el biberón de un niño" (CEPAL/Unesco, 2005, p. 16).

Los promedios de rendimiento obtenidos por los estudiantes latinoamericanos son más bien decepcionantes.² Pero por otra parte es lógico suponer que no se podían esperar otros resultados, dado que la distribución del capital escolar de las personas tiende a reproducir las mismas desigualdades que se presentan cuando se examina la distribución de los ingresos. Cabe recordar que América Latina es el continente que posee el triste privilegio de tener la distribución más desigual de la riqueza. No debe sorprender que el conocimiento también sea un valor muy concentrado en ciertas categorías privilegiadas de la población urbana.

Por otra parte, existe una relación bastante proporcional entre los resultados de aprendizaje efectivo medidos por el estudio PISA y el monto de inversión por alumno que caracteriza a cada país participante. Sin embargo, también es cierto que se presentan aprendizajes desiguales entre países que tienen un gasto por estudiante similar, lo cual quiere decir que la correlación entre inversión y aprendizaje es fuerte, pero no absoluta. Por lo tanto, es preciso reconocer que existe cierto margen de intervención para optimizar los recursos disponibles. En la mayoría de los países de América Latina no sólo se presenta un problema de escasez de recursos, sino también un bajo grado de eficacia en la gestión y el uso de ellos.

El crecimiento de la cobertura es constante, aunque tiene ritmos diferentes en los distintos países, según sectores sociales o áreas territoriales. Pero en materia de calidad, los indicadores de rendimiento por lo general no muestran variaciones significativas en el tiempo. Por otro lado, la medición de la calidad de la educación es un operativo que tiene aristas teórico-ideológicas y metodológicas mucho más complejas que la medición de la inclusión

² El estudio comparativo internacional coordinado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (OREALC/Unesco de Santiago de Chile), que evaluó a los estudiantes de tercer y cuarto grado de la Argentina, Bolivia, Costa Rica, Cuba, Honduras, el Paraguay, el Perú, República Dominicana y Venezuela, muestra que Cuba obtiene rendimientos sensiblemente superiores a los del resto de los países de la región, tanto en matemáticas como en lenguaje.

escolar. Por una parte, no es fácil definir en forma conceptual y operativa cuáles son los "conocimientos" o resultados de la experiencia escolar que son "socialmente significativos". Todo el mundo está de acuerdo en que los niños y adolescentes vayan a la escuela. En cambio, cuando se trata de definir qué es lo que tienen que aprender predominan las visiones y expectativas diferentes, cuando no claramente conflictivas.

Además, tampoco existe consenso respecto de las estrategias técnicas empleadas para "medir el rendimiento escolar" (los aprendizajes efectivamente desarrollados por los alumnos). En muchos casos, las estrategias empleadas sistemáticamente en varios países de la región (selección de ítems "conforme a normas") no permiten comparar resultados a lo largo del tiempo.³

Chile es el país que posee el sistema de evaluación de la calidad de la educación más antiguo y socialmente legitimado de América Latina. Sin embargo, los promedios de rendimiento alcanzados durante los últimos años muestran variaciones poco significativas. Pese a los esfuerzos realizados durante estos años (incremento de la inversión pública en educación, reforma pedagógica, políticas consistentes y estables en el tiempo, etc.), la "calidad" promedio de la educación básica chilena "no progresa" como la expansión de la escolaridad.

En el contexto actual de su desarrollo, los países de mayor crecimiento relativo de América Latina tienen que enfrentar dos problemas al mismo tiempo. Por una parte, deben facilitar la inclusión escolar de niños de 3 a 5 años y de adolescentes de 13 a 18 años.

³ Éste es el caso cuando se emplean técnicas de medición "conforme a normas" (y no conforme a criterios). Esta estrategia excluye de las pruebas aquellos ítem (problemas o preguntas) que o bien son calificados como "fáciles" (tienen respuestas correctas cercanas al 100%), o bien como "difíciles" (tienen alto porcentaje de respuestas equivocadas, cercanas al 100%). Por su propio diseño, estas evaluaciones siempre producen distribuciones homólogas y próximas a la "curva normal" y, por lo tanto, sirven para mostrar diferencias en los rendimientos según factores escolares y extraescolares, pero no son útiles para estudiar la evolución de los aprendizajes a lo largo del tiempo.

Pero, por la otra, deben prestar atención al mejoramiento de la calidad de la educación. Todo pareciera indicar que es más fácil avanzar en lo primero que realizar progresos significativos en materia de calidad.

4. Las condiciones sociales del aprendizaje

Las reformas educativas aplicadas en muchos países latinoamericanos durante la década de los noventa se llevaron a cabo en un contexto de relativo crecimiento económico, lo cual en varios casos permitió un aumento sustancial de las inversiones públicas en el sector educativo. Pero este crecimiento económico fue acompañado de un notable proceso de concentración de la riqueza (CEPAL, 2003). En países como la Argentina y Uruguay, categorías sociales enteras vivieron la dura experiencia de la decadencia social. La pobreza material de las familias, y sus consecuencias en el plano de los comportamientos, los valores y otros recursos culturales, disminuyó drásticamente la capacidad de esas familias para acompañar la escolarización de sus hijos. En muchos casos (por ejemplo, los jóvenes y los adolescentes), la consecuencia fue la lisa y llana exclusión escolar. En la mayoría, el empobrecimiento de las familias limita las oportunidades de aprendizaje de los niños, los cuales, pese a permanecer en la escuela, no aprenden lo que se supone deben aprender de acuerdo con el programa escolar. En este contexto las ambiciosas reformas educativas de la década del noventa encontraron un obstáculo difícil de superar (Tedesco y Tenti Fanfani, 2002).

Hoy pareciera predominar la opinión de que los resultados de las reformas no fueron satisfactorios. En efecto, varios países de la región (Chile y la Argentina son casos paradigmáticos) no sólo vivieron la experiencia de reformas educativas muy ambiciosas, sino que también incrementaron el monto absoluto de la inversión educativa. Pero este relativo "enriquecimiento" de la oferta no pudo compensar el empobrecimiento de la demanda. Esto explica en gran parte que los resultados de las pruebas de evaluación de

rendimiento educativo (que paradójicamente en más de un caso constituyen una novedad introducida por las reformas educativas) no muestran mejoras sustantivas y sostenidas a lo largo del período. Por otra parte, tampoco se producen reducciones de peso en las desigualdades que se observan en los aprendizajes logrados. Esta contradicción objetiva entre los esfuerzos y las inversiones desplegadas en el marco de las reformas educativas y los pobres resultados alcanzados tiende a deteriorar el clima de optimismo pedagógico que prevaleció entre los políticos y los tecnócratas durante la última década del siglo pasado.

Para no cargar sobre la política educativa y la escuela toda la responsabilidad acerca del comportamiento de los resultados de aprendizaje, se recurre, muchas veces de un modo no totalmente consciente, a los viejos argumentos de la sociología de la década de los años sesenta. En efecto, muchos especialistas volvieron a insistir en un hecho rayano con el sentido común (que no es nada nuevo en el campo intelectual de las ciencias sociales): el aprendizaje no depende sólo de los factores escolares; para que los niños aprendan no basta una buena escuela, buenos docentes, programas modernos y pertinentes, métodos didácticos adecuados. En otros términos: el éxito del aprendizaje depende también de factores sociales que básicamente se resumen en los diferentes tipos de capital (cultural, económico, simbólico, social, afectivo) que las familias están en condiciones de invertir en la educación de sus hijos (Brunner, 2003).

Para avanzar en el camino del aprendizaje es tan importante "lo que ponen los alumnos y sus familias" como lo que aporta el sistema escolar (buenos maestros, buenos métodos, bibliotecas, tiempo de aprendizaje). La calidad del aprendizaje es siempre el resultado de un sistema de factores relacionados que corresponden a lo que vulgarmente llamamos "la demanda" y la "oferta". Incluso hay condiciones de aprendizaje que son fundamentales, como el interés o la motivación por aprender, que no pueden colocarse lisa y llanamente en el campo de la demanda, ya que en gran medida (en especial en el caso de los sectores más desposeídos de capital cultural) son un producto de una buena práctica escolar. Si se tuviera

siempre en mente la complejidad de factores mutuamente relacionados que contribuyen a conformar las oportunidades de aprendizaje de los niños, se sería más prudente a la hora de imputar resultados a "variables" determinadas y aisladas (la calidad del docente, el tiempo de aprendizaje, el apoyo de la familia, entre otras).

5. Algunos desafíos de política educativa

En las consideraciones que siguen se propone una lectura "de segundo grado", es decir, no directa, de las tendencias al crecimiento de las matrículas con desigualdad. Ellas se vinculan al sentido que tiene la masificación de la escolarización, en especial en la franja de la adolescencia, y sus consecuencias en el campo de la política educativa en el futuro inmediato. El orden de las proposiciones no pretende ser más que un recurso usado para facilitar la discusión y el debate, y, por lo tanto, no obedece a una lógica teórica explícita.

Lo primero que llama la atención es la tendencia a la escolarización cada vez más temprana (antes de los 6 años) y, al mismo tiempo, cada vez más prolongada. El ritmo de avance de aquélla es desigual según los países y según las áreas (urbanas o rurales), y los sectores sociales concernidos. La masificación de la escolarización es muy notoria en la adolescencia. Pese a que todavía existen problemas de eficiencia interna en el funcionamiento del sistema, que se reflejan en la presencia de proporciones significativas de estudiantes con extraedad, es muy probable que el crecimiento de las tasas brutas de escolarización en la edad adolescente esté expresando una masificación (desigual) del nivel secundario en la mayoría de las áreas urbanas de América Latina.

Resulta probable que la expansión de la escolarización se haya realizado en gran medida mediante una lógica de proliferación del modelo pedagógico institucional tradicional (el colegio secundario). Sin embargo, es preciso constatar que en las zonas rurales este crecimiento ha implicado el desarrollo y la adecuación de nuevas estrategias pedagógicas e institucionales, tales como la edu-

cación comunitaria y la televisión educativa en México o la enseñanza media con docentes itinerantes en el caso de la Argentina. En lo que respecta al futuro mediato, existe la posibilidad de que los próximos niveles de expansión de la escolarización (tanto en las edades más tempranas como en la adolescencia) requieran esfuerzos mayores. Cuando se han alcanzado tasas significativas de cobertura, de allí en adelante los progresos en la cobertura son más difíciles, ya que son más complejos los desafíos que hay que resolver (Tedesco y López, 2002). Es probable, entonces, que para "seguir progresando" hasta alcanzar la universalización de las coberturas no baste continuar con la lógica de la proliferación, sino que haya que intensificar la inversión en el desarrollo de nuevas modalidades pedagógicas (por ejemplo, para ofrecer educación efectiva a las pequeñas poblaciones rurales aisladas) que den respuestas adecuadas a las situaciones particulares que hay que resolver. Al mismo tiempo, habrá que vencer los obstáculos que presentan las situaciones de pobreza que se presentan en el área urbana y rural de América Latina, y que dificultan en exceso la permanencia de los adolescentes en las instituciones escolares. En síntesis, dadas estas condiciones, es probable que el costo (en el sentido integral del término) unitario de la escolarización de los que hoy están excluidos tienda a ser más alto que en el pasado.

Cuando la mayoría de los adolescentes ingresan en la enseñanza media, aunque lo hagan en el marco del viejo modelo institucional, éste suele perder su sentido y función original, que era la selección social. Si la mayor parte de los adolescentes frecuenta la enseñanza media, ésta tiende a convertirse en el último piso de lo que ahora se denomina la Educación General Básica. En otras palabras, ésta se convierte en el equivalente funcional de la vieja educación primaria. El hecho mismo de que en muchos países la masificación de la escolarización haya estado acompañada de una decisión política de extender la obligatoriedad de determinados niveles educativos contribuye a este cambio de sentido que estamos proponiendo.

La expansión de la escolarización en todas las franjas de edad que se han considerado implica la llegada a la escuela de sectores

sociales que antes estaban excluidos de la educación temprana y de la educación posprimaria. Desde un punto de vista, esto significa una ampliación de las oportunidades educativas de los grupos más desfavorecidos de las áreas rurales y urbanas del continente. Sin embargo, hay que preguntarse cuál es el significado real que tiene este acceso en términos de apropiación efectiva de saberes por parte de estas categorías sociales.

Es preciso también reconocer que la mayor escolarización de los niños y adolescentes de los países considerados se ha realizado en condiciones de escasez de recursos públicos invertidos en la educación. Si bien durante la década de los noventa en América Latina se registró un aumento de la inversión en la educación pública (según CEPAL [2003] esta inversión pasa del 2,9 del PBI en 1990-1991 al 4,2% en 2000-2001) en muchos países ese incremento no fue proporcional al aumento de las matrículas. En muchos casos hubo que atender a más alumnos (por lo general pobres) con menos recursos. Esta desproporción en no pocos casos obligó a ofrecer educación de menor calidad a aquellos niños y adolescentes que hubieran necesitado más y mejor educación para compensar sus carencias sociales y familiares de recursos de diverso tipo.

La demanda creciente de educación y la constatación de que muchas familias carecían de los recursos básicos necesarios para sostener la escolarización de sus hijos obligó a muchos ministerios de Educación a desarrollar políticas compensatorias tendientes a enriquecer la oferta educativa orientada a los más pobres de las áreas urbanas y rurales. Esas políticas distribuyeron recursos y desarrollaron competencias tanto entre los actores escolares (instituciones y docentes) como a las familias. Es preciso tener en cuenta este esfuerzo para explicar las tendencias a la escolarización creciente de los adolescentes que se registraron durante la última década. Sin embargo, este compromiso de las escuelas con la creación de condiciones básicas para sostener el proceso de aprendizaje en muchos casos ha deteriorado las capacidades y los recursos con que cuentan las instituciones educativas para orientar específicamente a las actividades de enseñanza y aprendizaje.

En muchos casos, esta tarea asistencial asumida por la escuela corre el riesgo de desnaturalizar su función y, al mismo tiempo, de afectar la misma identidad profesional de los docentes (Tenti Fanfani, 2005). Durante los próximos años, las políticas educativas deberán resolver cómo articular mejor sus compromisos pedagógicos y sociales, ya sea a través del desarrollo de una oferta enriquecida (en tiempo escolar, recursos, etc.), o bien a través de una mejor vinculación con otras políticas sociales y recursos locales/comunitarios específicos.

En los países donde la escolarización de los adolescentes ha alcanzado las tasas más altas, tales como la Argentina, Chile y Panamá, todavía en 1999 existían problemas de deserción en el ciclo primario (alumnos que desertan durante el ciclo primario y al finalizarlo). Éstos alcanzaban aproximadamente el 10,7% en el caso de las zonas urbanas de estos tres países. En las zonas rurales del Brasil, el Perú y Colombia ese porcentaje de deserción era del 33,3%, mientras que en las áreas rurales de México, el Perú y Honduras la deserción afectaba al 49,2% de los alumnos (CEPAL, 2002). Estos datos indican que aun en un contexto de escolarización masiva existen fuertes dificultades para escolarizar a los adolescentes de las áreas rurales de los países más poblados de América Latina.

Dadas estas tendencias es probable que, en mayor o menor medida, los países considerados tengan que enfrentar durante los próximos años al menos dos desafíos fundamentales, y deberán resolverlos al mismo tiempo. El primero tiene que ver con la incorporación de los excluidos, es decir, de aquellos niños que ingresan en el sistema educativo pero permanecen en él menos del tiempo necesario para desarrollar competencias básicas para la vida. Por otro lado, cuando se trata de los adolescentes de las áreas rurales y urbanas más pobres que logran prolongar su escolaridad e ingresar en el nivel medio, es preciso articular una política de sostén de la demanda y una mejora sustantiva de la oferta escolar que se destina a estos grupos socialmente subordinados.

6. Problemas de gobernabilidad de los sistemas educativos

Las políticas de reforma educativa instrumentadas en varios países de la región en muchos casos tendieron a introducir transformaciones en los patrones tradicionales que estructuraban el gobierno de la educación. Estas intervenciones acentuaron la tendencia a la descentralización y en algunos casos modificaron las estrategias de financiamiento a la educación. El Estado central se desprendió de una serie de responsabilidades (por ejemplo, nombrar docentes, administrar instituciones educativas) y asumió funciones nuevas tales como la innovación pedagógica, la asistencia técnica, la evaluación, la producción de conocimientos e información, la acreditación de instituciones, la definición de programas curriculares nacionales, la compensación de diferencias. Todo parece indicar que muchas de estas transformaciones en la ingeniería institucional de los sistemas educativos, independientemente de sus efectos negativos en términos de la calidad y equidad del sistema, han venido para quedarse. Luego de las reformas, otras son las condiciones políticas e institucionales de la gobernabilidad de estos sistemas (Tenti Fanfani, 2004).

Por otro lado, y luego de las reformas de los años noventa (los casos de la Argentina y el Brasil son paradigmáticos), más que como un centro el campo educativo se nos presenta cada vez más policéntrico, como resultado de las descentralizaciones territoriales, las autonomías institucionales crecientes (las de la educación privada son tradicionales), el debilitamiento de los Estados centrales y sus respectivas capacidades y recursos, etcétera.

En muchos países de América Latina las reglas e instituciones (empezando por las instituciones públicas: escuela, justicia, policía y otras) nunca alcanzaron la consistencia de las instituciones francesas. Pero aun en este contexto se presentan propuestas tendientes a debilitar lo poco que hay de Estado y de instituciones emparentadas con el interés general y como fuerza instituyente y constructora de los actores y sujetos sociales. El caso paradigmático es Haití, donde nunca alcanzó a constituirse un Estado-nación

hegemónico. En ese país, uno de los más pobres del mundo, no existe ni el Estado educador ni un Estado regulador de la educación. El 80% de los alumnos frecuenta escuelas privadas que el Estado no tiene el poder de acreditar formalmente y menos aún de controlar. Incluso en este contexto privatizado donde reina un mercado sin Estado, se alzan voces que insisten con el neoliberalismo, la desregulación y el debilitamiento de un Estado prácticamente irrelevante. Si el programa institucional está en crisis o en decadencia y es atacado tanto en Francia como en Haití, quiere decir que hay un cierto grado de mundialización de las luchas políticas y culturales contemporáneas.

Hoy el sistema está fragmentado y jerarquizado (tiende a reproducir las diferencias que caracterizan a una sociedad cada vez más desigual), es cada vez más policéntrico (además de masivo e inclusivo), los actores que juegan en el campo de la política educativa son más numerosos (intervienen otros actores no tradicionales, tales como las corporaciones profesionales, los sindicatos, los organismos internacionales, la banca internacional, las familias, las iglesias, los expertos) y la diversidad reina en la sociedad y gana legitimidad (la diversidad cultural es un valor, un estado deseado y valorado en las sociedades actuales).

En América Latina hay que agregar otro elemento "complicador": se vincula a la crisis de la política entendida como representación. Es difícil gobernar cuando quienes tienen la responsabilidad política de la conducción poseen un bajo nivel de reconocimiento y legitimidad social. Un indicador de este déficit de legitimidad es la escasa confianza que tienen los docentes de América Latina en los ministerios de Educación nacionales y en las instancias locales de administración y gestión.

Por otra parte, el déficit fiscal del Estado limita la capacidad que posee el sector público de acompañar el crecimiento permanente de la escolarización (en las edades más tempranas y en la franja de la adolescencia y la juventud) con un crecimiento proporcional de la inversión en el sector educativo. En no pocas ocasiones, los ministerios de Educación se han visto en la obligación de tener que hacer más con menos recursos, lo cual termina siem-

pre por afectar la calidad de los procesos y productos educativos. Por otra parte, los defectos del Estado, no sólo en términos de eficiencia sino también en términos de corrupción, están en la base del éxito de las representaciones sociales que se estructuran alrededor de un neoliberalismo extremo que terminó de tirar al niño con el agua sucia. En otras palabras, las relaciones de fuerza tanto políticas como ideológicas terminaron por imponer una visión maniquea donde todo lo estatal se asocia con ineficiencia y corrupción, mientras una supuesta sociedad civil, compuesta por una confusa mezcla de mercado e iniciativas sociales sin fines de lucro, aparece como la solución mágica a todos los problemas del gobierno de la educación. La batalla ideológica ganada por un neoliberalismo muchas veces extremista vuelve imposible todo intento de construir un Estado eficiente, dotado de recursos humanos competentes y bien remunerados, y equipado con los recursos tecnológicos, informacionales e infraestructurales como para cumplir cualquier función mínima de orientación, asistencia técnica, evaluación y control de prácticas y procesos escolares. La pérdida de legitimidad de lo público y de las instituciones públicas desde donde se ejerce el gobierno muchas veces vuelve políticamente imposible pensar siquiera en remunerar con dignidad a los técnicos y profesionales que requiere una gestión eficiente y moderna de la educación.

Las viejas burocracias educativas ya no son burocráticas en el sentido racionalista y weberiano del término. En demasiados casos se han transformado en burocracias degradadas, meramente formales e incapaces de orientar la vida de las instituciones escolares hacia objetivos nacionales democráticamente acordados.

7. Datos mínimos de la nueva agenda de política educativa en la región

En síntesis, la mayoría de las sociedades latinoamericanas en estos inicios del siglo XXI debe resolver en forma integrada viejos y nuevos problemas de política educativa. Por una parte, es preci-

so avanzar hacia la universalización de la escolaridad obligatoria. Por otro lado, deben incorporar en la agenda pública el tema de la calidad de los aprendizajes efectivamente desarrollados. Pero para avanzar en ambos sentidos es preciso construir las condiciones políticas e institucionales que aseguren la gobernabilidad de sus sistemas nacionales de educación básica.

La experiencia de los últimos quince años demuestra que las políticas educativas han sido más eficientes para escolarizar a la población que para mejorar la calidad de los aprendizajes. El crecimiento de las matrículas en el nivel preescolar y en el nivel medio básico y superior no fue acompañado de un crecimiento proporcional de la inversión pública en educación. La pobreza de las poblaciones escolarizadas tendió a corresponderse con la pobreza de la oferta de educación pública.

A su vez, los procesos de descentralización y en muchos casos de privatización de la educación (desarrollo de experiencias de escuelas autogestionadas, subsidio a escuelas privadas, etc.) tendieron a fragmentar los sistemas educativos. Éstos reprodujeron las desigualdades sociales y las instituciones educativas ofrecen mejores oportunidades de aprendizaje a los grupos socialmente más privilegiados de los grandes centros urbanos. En la mayoría de los países de América Latina los sistemas educativos suelen ser realidades cada vez menos integradas y homogéneas para convertirse en agregados de redes diferenciadas y jerarquizadas en función de las características económicas, sociales y culturales de las poblaciones que atienden.

Si se quiere romper con este círculo vicioso de la desigualdad, se requiere la movilización de varios recursos. En primer lugar, voluntad política para construir una sociedad más igualitaria, una pedagogía racional y diferenciada para producir resultados de aprendizaje homogéneos y un fuerte incremento significativo de la inversión educativa asignada con claros criterios de eficiencia y equidad.