

# Los desplazamientos en el discurso educativo para América Latina \*

JOSEFINA GRANJA CASTRO \*\*

*Resumen: En este artículo se analiza el lugar central que han ido adquiriendo las nociones de calidad y equidad en el discurso educativo de México y América Latina. Se sostiene la hipótesis de que esos cambios se asocian con las transformaciones conceptuales en el discurso educativo para América Latina en las últimas décadas, para lo cual se revisan y comparan los planteamientos sostenidos en el periodo 1950-1970 conocidos como "educación para el desarrollo" y la propuesta de los años noventa conocida como "educación para la transformación productiva con equidad". De manera particular se indaga en la concepción de equidad que sostiene esta última propuesta, así como en el papel central que se le asigna a la producción de conocimientos y algunos lineamientos críticos que apuntan a la necesidad de un replanteamiento a fondo de la noción de equidad para hacerla compatible y significativa en el contexto de sociedades estructuralmente diferenciadas.*

*Abstract: This paper analyzes the central idea that the notions of quality and equality have acquired in the educational discourse in Latin America. The author presents the hypothesis that those changes are associated with the conceptual transformations in this discourse for the region during the last decades. Thus she examines and compares the concepts held during 1950-1970, known as "education for development", and the proposal for the nineties known as "education for productive transformation with equality". This conception of equality is particularly examined in this last proposal, as well as the central role of the production of knowledge and a few critical guidelines about the need for an in-depth analysis of this notion to make it compatible and significant in the context of structurally differentiated societies.*

**E**STAMOS PRESENCIANDO UNA TRANSICIÓN, un desplazamiento, en la forma de conceptualizar la educación y en sus orientaciones rectoras. Tanto en México como en otros países de América Latina, los modelos educacionales que germinaron hacia finales del siglo XIX hincaron sus pilares en la triple fundamentación de obligatoria, gratuita y laica, trazando con ello la fisonomía de los modernos sistemas educativos.

En México, en los debates recientes —últimos quince años— ha ido tomando forma y emergiendo una caracterización que fue incorporando los rasgos de equidad y calidad hasta llegar a establecerlos como principios políticos, normativos y éticos de la educación.

\* Ponencia presentada en el XX Congreso Latinoamericano de Sociología, ALAS, México, D.F., 1995. Este trabajo se inscribe en una línea de investigación que bajo el título de "Formaciones conceptuales en educación" aborda el análisis de los procesos de emergencia, cambio y sedimentación de contenidos de conocimiento sobre la educación. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada como ponencia en el XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología: *América Latina y el Caribe: perspectivas de su Reconstrucción*, México, D. F., octubre, 1995.

\*\* Dirigir correspondencia a: Departamento de Investigaciones Educativas, CINVESTAV, E-mail: jgranja@mva1.red.cinvestav.mx.

No se trata, en lo fundamental, de planteamientos inéditos: el problema de la calidad ha venido siendo mencionado y documentado reiteradamente desde muy diversos espacios de enunciación durante los últimos veinte años (diagnósticos de política educativa, investigaciones, etc.); el problema de la equidad ha sido también extensamente diagnosticado desde la referencia a las desigualdades educativas.

Aunque en estricto sentido equidad y calidad no son términos nuevos en el discurso educativo, su significado sí lo es. La diferencia radica en el lugar articulador que en los discursos actuales, tanto locales como internacionales, se les hace desempeñar a la calidad y la equidad en cuanto parámetros valorativos para caracterizar las condiciones de funcionamiento de la enseñanza básica y en la definición de principios y orientaciones valorativas de la misma, llegando incluso a quedar contemplados en el marco normativo que regula la prestación del servicio educativo. Esto último se aprecia —para el caso de México— en el capítulo dedicado a la equidad en la Ley General de Educación aprobada en julio de 1993 (*Diario Oficial de la Federación*, 13 de julio de 1993).

Paralelamente al desplazamiento obligatoriedad-calidad/equidad, característico del último tercio del siglo XX, presenciamos un proceso de movimiento y cambio conceptual a nivel de las concepciones sobre el papel y la función de la educación en la vida social, sostenidas y difundidas por los grandes organismos internacionales que desde los años sesenta liderean el campo de producción de políticas educativas (UNESCO, CEPAL, OREALC, etc.). En ese nivel el movimiento más significativo radica en el cambio desde una conceptualización de la “educación como factor del desarrollo”<sup>1</sup> hacia una conceptualización de “las condiciones educacionales que hagan posible la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social”.<sup>2</sup>

¿En qué consisten estos desplazamientos (obligatoriedad-calidad/equidad y educación para el desarrollo-educación para la transformación productiva con equidad), es decir, cómo se ha modificado el espectro conceptual en que se asientan y cómo, por lo tanto, ha variado la concepción de educación implicada en ellos? ¿por qué causas el principio de obligatoriedad, que durante prácticamente todo este siglo sirvió para definir las orientaciones de la educación, se muestra ahora insuficiente para responder a las nuevas e incontenibles demandas de acceso, permanencia y rendimiento?; ¿con qué se asocia el desplazamiento en los principios rectores de la educación y la reproblematicación ahí implicada?; ¿cuáles son los factores que están implicados en esta necesidad de actualización de los principios rectores de la educación?; y ¿qué papel han jugado en este proceso los macrodiscursos educa-

<sup>1</sup> Esta concepción adquirió carácter formal en la Conferencia General de la UNESCO de 1960. Múltiples documentos posteriores la fundamentan en extenso, por ejemplo: ONU, *Informe de la Conferencia sobre Educación y Desarrollo social y económico en América Latina*, Consejo Económico y Social, Comisión Económica para América Latina. Décimo periodo de sesiones, Mar del Plata, Argentina, mayo, 1963.

<sup>2</sup> CEPAL-UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1992, p.125.

tivos (propuestos por organismos internacionales) que, a su vez, también han experimentado desplazamientos propios?

El análisis que se presenta en este trabajo se dirige a ofrecer algunos elementos para iniciar la reflexión en torno a estas interrogantes, abordándolas desde una doble perspectiva analítica complementaria: por una parte, la reconstrucción histórica de procesos estructurales (expansión y evolución de los sistemas de enseñanza en América Latina, gestación de formaciones discursivas) y, paralelamente, la deconstrucción de conceptos presentes en los discursos (educación para el desarrollo, educación para la transformación productiva con equidad, conocimiento, calidad y equidad).

#### I. EL ESCENARIO EDUCATIVO LATINOAMERICANO EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX: DE LA EXPANSIÓN COMO PRIORIDAD A LOS PROBLEMAS DE CALIDAD

El perfil educacional de América Latina hacia inicios de la década de los sesenta fue trazado por la UNESCO en los siguientes términos:

De una población en edad escolar estimada en cerca de 40 millones, solamente reciben educación primaria unos 19 millones. Además del ausentismo escolar señalado, la deserción en el curso de los estudios es altísima: el número de alumnos que termina la escolaridad primaria no alcanza al 20% de los que la inician. El promedio del nivel educativo en América Latina no supera el primer grado de la escuela primaria para la totalidad de la población, ni el cuarto grado para los que tuvieron la oportunidad de ingresar en la escuela. El extraordinario crecimiento demográfico de América Latina agrava progresivamente el problema ya existente de la población en edad escolar que no recibe educación por falta de escuelas. Como consecuencia de la situación descrita, serían necesarios uno 500 000 maestros más, y similar número de aulas, para atender adecuadamente la población en edad escolar.<sup>3</sup>

Las décadas siguientes pueden ser descritas como años en que se desplegó un esfuerzo sostenido por modificar esos patrones planificando el crecimiento de los sistemas educativos; de tal suerte que la evolución de la región en materia educativa entre 1950 y 1980 suele ser caracterizada, actualmente, en términos de una sostenida elevación del nivel educacional promedio de la población como tendencia histórica del periodo (véase el cuadro).

Vista de manera general, esta tendencia se tradujo fundamentalmente en una expansión sostenida de la cobertura, resultado no desdeñable si se toma en cuenta la precariedad y atraso de la situación educativa latinoamericana a mediados del presente siglo. La expansión sostenida en los sistemas de enseñanza latinoamericanos se vio reflejada de diversas formas: descenso en la tasa de analfabetismo absolu-

<sup>3</sup> UNESCO, *Boletín Trimestral*, vol. II, núm. 5, enero-marzo de 1960, p. 34, citado en UNESCO-OEA, *Informe de la comisión de evaluación del Proyecto Principal sobre Extensión y Mejoramiento de la Educación Primaria en América Latina*, Buenos Aires, 1966.

to, <sup>4</sup> “universalización” del acceso a la educación básica, <sup>5</sup> aumento de la atención preescolar, <sup>6</sup> incremento en el número de escuelas, <sup>7</sup> ampliación de las plantas docentes, <sup>8</sup> etcétera.

MATRÍCULA Y TASAS DE ESCOLARIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE<sup>9</sup>  
(MILES DE PERSONAS Y PORCENTAJES)

	1960	1970	1980
<b>PREESCOLAR</b>			
Población atendida	983	1 728	4 739
Tasa de atención	2.4	3.3	7.9
<b>PRIMARIA</b>			
Número de alumnos	26 653	43 983	64 795
Tasa neta de escolarización	57.7	71.0	82.4
Tasa bruta de escolarización	72.7	90.7	104.8
<b>MEDIA</b>			
Número de alumnos	4 085	10 662	17 595
Tasa neta de escolarización	36.3	49.8	62.6
Tasa bruta de escolarización	14.6	25.5	44.9
<b>SUPERIOR</b>			
Número de alumnos	573	1 640	4 872
Tasa neta de escolarización	5.7	11.6	23.6
Tasa bruta de escolarización	3.0	6.3	3.5

El esfuerzo de expansión sostenido durante más de un cuarto de siglo dio forma a sistemas escolares que lograron superar enormes deficiencias todavía existentes hacia los años cincuenta. Con ello se ensanchó el umbral de los logros alcanzados

<sup>4</sup> Pasó de 34% en 1960 a 16% en 1987; *cf.* CEPAL-UNESCO, *op. cit.*, p. 40.

<sup>5</sup> En 1988 la tasa de escolarización para el grupo de 6 a 11 años era de 90%, *ibidem*.

<sup>6</sup> Del 2% al 14% en el lapso de 1960 a 1988, *idem.*, p. 41.

<sup>7</sup> Incremento estimado de 32.45% entre 1957 y 1985. Datos de 1957: UNESCO-OEA, *op. cit.*, datos de 1985: UNESCO-UNICEF, *La educación preescolar y básica en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1993.

<sup>8</sup> Incremento estimado en 19.91% entre 1957 y 1985. Mismas fuentes de la nota anterior.

<sup>9</sup> Cifras de OREALC-UNESCO, *cf.* CEPAL-UNESCO *op. cit.*, p. 41. La tasa neta de escolarización se refiere al número de alumnos de un grupo de edad (sin importar grado que cursan) dividido por la población en el mismo grupo de edad. La tasa bruta se refiere a la matrícula total del grado (sin importar la edad) dividida por la población del grupo de edad que corresponde al grado. Los grupos de edad son: 0 a 5 años para preescolar, 6 a 11 para primaria, 12 a 17 para secundaria y 18 a 23 para superior.

y, consecuentemente, se corrieron las fronteras de las condiciones mínimas de funcionamiento y desempeño exigidos a los sistemas educacionales. Una vez alcanzado cierto nivel de expansión y crecimiento, se generaron las condiciones de posibilidad para poner en el centro de las políticas educativas de la región los problemas sobre la calidad y equidad educativas. Desde el punto de vista de la demanda, la expansión educativa y la universalización de la enseñanza primaria se tradujeron en un problema de calidad de la educación; desde el punto de vista de la oferta se expresaba como un problema de igualdad en la distribución del servicio.

No es mera coincidencia que los diagnósticos de los años 1960 y 1970 subrayen los diversos rasgos de dicha expansión, y mencionen aspectos relacionados con la calidad (índices de reprobación, deserción, repetición, etc.) como metas todavía no alcanzadas en el contexto de la expansión, mientras que los diagnósticos más recientes los sitúan como indicadores de estructuras educacionales inequitativas que requieren ser reformadas. Veamos cómo están documentados los problemas de calidad y equidad en un informe de 1993 correspondiente a la región de América Latina y el Caribe:<sup>10</sup>

—un 20% de la población ingresa tardíamente con respecto a la edad de ingreso establecida [...] el ingreso tardío es una fuente de inequidad ya que reduce los años de permanencia en la escuela de los alumnos de menores recursos y genera heterogeneidad de edades en las clases [...] De esta manera, se reducen sus niveles de aprendizaje, tanto por el menor tiempo que están en la escuela como por el hecho de que sus discípulos tienen edades heterogéneas y el maestro no suele dar enseñanza individualizada;<sup>11</sup>

—el alumno promedio permanece en la escuela primaria de seis grados durante 6.8 años, pero sólo avanza 4.2 grados. Sólo el 47.2% de los alumnos que ingresa hoy a la escuela finalmente completaría la educación primaria de seis grados, pero 56% de los graduados lo haría después de haber repetido tres o más cursos. En promedio, por cada estudiante graduado de la educación primaria se emplearían 15.5 años-alumno de estudio. El promedio de años de estudio necesarios para ser promovido al grado siguiente es de 1.7 años [...] Estas cifras indican que el alumno promedio debe ocupar un lugar en el grado (asistir a clases) durante 1.7 años antes de aprobarlo finalmente y ser promovido al siguiente o, también que el 70% de los alumnos requeriría un año o más para completar un grado;<sup>12</sup>

—en la región existe un serio problema de repetición que sólo se ha reducido levemente en la última década. El problema de la repetición se acentúa en el primer grado (41.4%), aunque la repetición es alta en todos los grados (30.9%) [...] Este nivel de repetición es un índice de la dificultad que han experimentado los sistemas educativos para adecuarse a la creciente heterogeneidad cultural y etaria de la población atendida y a su limitada capacidad para asimilar el cambio. Es cada vez más notoria la distancia que separa, por un lado, el rápido proceso de creación y acumulación de conocimientos a nivel de la sociedad y, por otro, la lenta incorporación, transmisión y difusión de ese saber a través de la escuela.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> UNESCO-UNICEF, *La educación preescolar y básica en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1993.

<sup>11</sup> *Idem*, p. 6.

<sup>12</sup> *Idem*, p. 7.

<sup>13</sup> *Idem*, p. 9.

El diagnóstico que ofrece esta descripción fue elaborado con posterioridad a la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (UNESCO, Jomtein, Tailandia, 1990) y su objetivo era evaluar las condiciones educacionales de la región para definir las estrategias que permitieran cumplir con las metas de educación para todos fijadas en Jomtein. En ese marco resulta significativo que el diagnóstico se organice a partir del énfasis que se pone sobre los aspectos de calidad y equidad.

El problema de la calidad de la educación y las medidas para atenderlo se plantea en términos de lograr un ingreso oportuno y la reducción de la deserción prematura, tareas que estarían “asociadas con incentivos apropiados y con una adecuada selección de técnicas y experiencias educacionales atractivas. Esto implica investigar más sobre las características de la demanda y los diversos factores (incluidos los étnicos y culturales) que la afectan, e identificar (y evaluar) las técnicas y experiencias exitosas”.<sup>14</sup>

## 2. CALIDAD Y EQUIDAD EN EL PLANTEAMIENTO EDUCATIVO MEXICANO DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

En México, al igual que en otros países de América Latina, el principio de obligatoriedad de la educación, sancionado constitucionalmente, constituyó a lo largo de todo el siglo que está por concluir, el marco legal que garantizaba la distribución del servicio educativo entre toda la población del país. En diversos documentos de política educativa esta idea es reiterada como el marco que permitió e impulsó el desarrollo y la extensión de la oferta educativa en el México contemporáneo.

En 1981, un importante diagnóstico sobre la situación educativa nacional indicaba lo siguiente:

Noventa años después de la formulación del principio legal de la obligatoriedad de la educación primaria (1892), y cincuenta y cinco años después de la creación de la Secretaría de Educación Pública, el país logró alcanzar una capacidad de atención a la demanda cercana al 100% y cuenta con el número suficiente de escuelas, aulas y maestros para atender a toda la población que demanda este nivel educativo. Sin embargo, aunque existe tal capacidad de atención, el funcionamiento del sistema educativo y las condiciones económicas y sociales imperantes en el país dificultan la atención efectiva del total de la demanda, registrándose una baja eficiencia interna y la existencia de un flujo de desertores que, aun cuando en los últimos años se ha reducido, tiende a reconstituirse. Los problemas de eficiencia interna y del sentido y calidad de la enseñanza en el nivel, parecen constituir los principales problemas que deberá enfrentar en el futuro la educación primaria mexicana.<sup>15</sup>

El diagnóstico ofrecido en este documento se estructura conforme a un patrón típico de argumentación en el que se establecen los logros alcanzados bajo la égida de la obligatoriedad como orientación rectora de la educación, y se muestran las insu-

<sup>14</sup> *Idem*, p. 8.

<sup>15</sup> COPLAMAR, *Necesidades esenciales de México. Educación*, Siglo XXI Editores, México, 1981, p. 107.

ficiencias del servicio educativo. Mediante la designación de "atención efectiva" pone de relieve una extensa franja de problemas que ya desde entonces se asociaban con la calidad: baja eficiencia interna, flujo de desertores y reciclamiento de estos fenómenos dentro del sistema de enseñanza. Sin embargo, el texto no plantea todavía la necesidad de una refundamentación parcial de los principios rectores de la educación. La referencia a la calidad desempeña una función adjetivante, es decir, expresa uno de los aspectos problemáticos y/o deficientes del servicio educativo básico; pero no es todavía un factor sustantivo que articule en torno suyo los demás aspectos con que se caracteriza la enseñanza.

Planteamientos como "universalización" de la enseñanza están también presentes en diagnósticos de los años ochenta, en consonancia con las tendencias internacionales.<sup>16</sup> El término expresa una lógica afín a la del principio de obligatoriedad, pero trasluce un sentido que rebasa o excede a lo connotado mediante la obligatoriedad. El sentido con el que se propone la "universalización" de la enseñanza básica atañe a darle un alcance que no se había logrado todavía a pesar de su carácter obligatorio: a la expansión en términos de cobertura agrega la atención en términos del rezago. Veámoslo en el siguiente documento de política educativa.

El *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994* planteó como objetivo prioritario la "universalización" del ciclo completo de la primaria, con especial atención a las zonas en las que subsiste una elevada proporción de población infantil que no termina los tres primeros grados de enseñanza básica: "Para atender la demanda educativa y reducir el rezago en materia de educación primaria es preciso universalizar el acceso a la educación primaria";<sup>17</sup> es decir, además de obligatoria hay que hacerla universal: "La universalidad de la primaria completa es una medida necesaria para cumplir con la justicia social que obliga a ofrecerla a todo mexicano y a reducir las disparidades de atención educativa entre regiones y grupos sociales. Consecuentemente, hacerla el objetivo prioritario y alcanzarlo modificarán al sistema en su conjunto".<sup>18</sup>

La noción de universalidad propuesta y utilizada en este programa de política educativa no tuvo mayor resonancia a juzgar por la escasa recurrencia del término en otros documentos y diagnósticos. Por su parte, la noción de calidad aparece de manera reiterada con un significado asociado a "modernización" de los sistemas de enseñanza: "Los próximos años nos imponen la tarea de realizar una profunda modificación de nuestro sistema educativo para hacerlo más participativo, eficiente y de mejor calidad, es decir, más moderno"<sup>19</sup> y con mayor énfasis: "La característica distintiva de la educación moderna debe ser la calidad. Para lograrla se propone

<sup>16</sup> La "universalización" de la educación primaria está asentada como primer objetivo del Proyecto Principal de Educación de la UNESCO.

<sup>17</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la modernización educativa 1988-1994*, México, 1989, p. 23.

<sup>18</sup> *Idem*, p. 27.

<sup>19</sup> *Idem*, p. 5.

revisar los contenidos, renovar los métodos, privilegiar la formación de maestros, articular los diversos niveles educativos y vincular los procesos pedagógicos con los avances de la ciencia y la tecnología”.<sup>20</sup>

En el mismo documento, la noción de equidad recibe un tratamiento indirecto; se le aborda básicamente desde la óptica del reconocimiento de una “distribución inequitativa” de las oportunidades. No obstante, para el *Programa para la Modernización Educativa*, calidad y equidad constituyen criterios que forman parte de las “ambiciones” en materia educativa: “una educación de calidad y una auténtica apertura de oportunidades iguales para todos” son factores concurrentes para “un cambio que posibilite nuestras metas de crecimiento con equidad”.<sup>21</sup>

Esta última frase es altamente significativa pues expresa el hermanamiento con los planteamientos de los macrodiscursos sobre educación para América Latina de los últimos años: transformación de las estructuras productivas en un marco de progresiva equidad social.

Las nociones de calidad y equidad presentes ya en este documento de 1989, aunque de manera incipiente, irán ganando concreción en diversos planos durante los años posteriores: la reformulación de la ley de educación, que dedica un apartado a la equidad; las propuestas del sindicalismo magisterial (específicamente el SNTE) en torno a la calidad, así como múltiples estudios de investigación que documentan las diversas facetas del problema de la calidad y la equidad.

Otro documento de política educativa relevante para reconstruir la trayectoria de formación de las nociones de calidad y equidad en la educación es el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, dado a conocer en mayo de 1992. En él, siguiendo el patrón típico de argumentación, se pone de manifiesto la transición entre los logros de un servicio educativo impulsado por el principio de la obligatoriedad y los retos que se perfilan ante una cobertura aún insuficiente y no colmada por la obligatoriedad como criterio rector de política educativa. En un brevísimo recuento se señala la magnitud de la transformación del servicio educativo verificada a lo largo de este siglo en los márgenes del principio de obligatoriedad, calificándola como “hazaña impresionante”:

[...] de 1921 a la fecha se ha logrado un avance notable en la cobertura: la escolaridad promedio pasó de un grado a más de seis, el índice de analfabetos se redujo del 68 al 12.4 por ciento, uno de cada tres mexicanos está en la escuela y dos de cada tres niños tienen acceso a la enseñanza preescolar, la atención a la demanda en la primaria es de alrededor del 90 por ciento y cuatro de cada cinco egresados tiene acceso a la secundaria [...] <sup>22</sup>

Asentados los logros, agrega:

<sup>20</sup> *Idem*, p. 19.

<sup>21</sup> *Idem*, p. vi.

<sup>22</sup> SEP, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, 1992, s/p.



[...] el reto de la cobertura subsiste. Los resultados del XI Censo General de Población y Vivienda, relativos al año 1990, permiten apreciar limitaciones muy serias en la cobertura educacional en lo que se refiere a alfabetización, acceso a la primaria, retención y promedio de años de estudio, esto acentuado con disparidades regionales muy marcadas. La calidad de la educación básica es deficiente en que, por diversos motivos no proporciona el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos y para que estén en condiciones de contribuir, efectivamente, a su propio progreso social y al desarrollo del país [...]<sup>23</sup>

De acuerdo con este documento, la calidad es un problema que atañe no sólo al cómo de la enseñanza (distribución de las oportunidades), sino al qué de la misma (significatividad de los conocimientos y destrezas que se propician). Esta especificación de calidad se encuentra enfatizada desde otros ámbitos de producción, como se verá más adelante. Ubicado en un plano de discursividad propio, el sindicalismo magisterial también ha contribuido a trazar el perfil de los problemas de calidad y equidad.

El entramado que da forma al problema de la calidad en la perspectiva sindical no difiere mucho de las lógicas con que se le articula en documentos oficiales como los que se han analizado. También aquí se comienza por reconocer los logros y apuntar las carencias: existe un consenso en cuanto a que los problemas de la calidad de la enseñanza tienen como telón de fondo las deficitarias condiciones de cobertura, distribución e impartición del servicio educativo que se ofrece. Veamos cómo es descrito el panorama educativo.

Si bien la cobertura del servicio educativo alcanzó niveles óptimos en las décadas de los setenta y ochenta (en 1981 se registraron tasas de inscripción a la educación primaria por arriba del 95%), ésta ha tenido lugar en una estructura esencialmente inequitativa: las oportunidades de escolaridad no se ofrecen de manera homogénea, así como tampoco son igualitarias las posibilidades de acceso, permanencia y egreso exitoso; una alta proporción de población infantil y adolescentes del país todavía no accede a alguno de los niveles básicos; 13 de cada 100 niños en edad de 6 a 14 años no asisten a la escuela primaria. Si se mira regionalmente, se acentúan los rasgos de esta desigualdad: en el Distrito Federal no asisten cuatro de cada 100, en Guanajuato y Oaxaca 18 de cada 100, en Michoacán 20 de cada 100, en Chiapas 28 de cada 100.<sup>24</sup> Ahora bien, de quienes logran inscribirse en una escuela, no todos continúan sus estudios, ni aprueban y terminan el año escolar que cursan. La reprobaciones, deserciones temporales y deserciones definitivas son, desde otro ángulo, expresión de la inequidad educativa. Un alto porcentaje de alumnos no logra permanecer con éxito en la escuela, y ésta, a su vez, no ha sido capaz de retenerlos. El abatimiento del "fracaso escolar" se mueve lentamente: en un periodo de 15 años,

<sup>23</sup> *Idem*, s/p.

<sup>24</sup> SNTE, "La equidad como prerrequisito de la educación nacional", *Primer Congreso Nacional de Educación. Documentos de Trabajo*, Documento núm. 5, México, 1994, p. 1.

la reprobación en primaria prácticamente se ha mantenido en el mismo porcentaje, mientras que la deserción ha disminuido de 8.7% a 5.3 por ciento.<sup>25</sup>

Las nociones de calidad y equidad reciben un tratamiento diferencial. En diversos documentos se advierte una atención privilegiada a la primera de ellas, en tanto que la equidad es concebida como *prerrequisito* de la calidad de la educación nacional.<sup>26</sup> Una interpretación estricta de este planteamiento encontraría que en él la cuestión de la equidad no representa una meta por sí misma, sino que es considerada instrumento, medio o condición para la consecución de la calidad como meta prioritaria.

La función sustantiva o articulante que va adquiriendo el problema de la calidad durante los años ochenta recibe un importante impulso de formalización y documentación sistemática a través de diversas investigaciones concretas cuyos resultados empezaron a difundirse en los primeros años de la década de los noventa.<sup>27</sup> Los esfuerzos desplegados desde este campo de producción hacia la caracterización y conceptualización de los problemas de calidad y equidad merecen ser considerados.

La noción de calidad mantiene diversas connotaciones, es decir, se le asocia a una gama de referentes que van desde la pertinencia de la oferta escolar hasta la atención diferencial de la demanda social, pasando por la relevancia de los contenidos de aprendizaje y los procedimientos y agentes mediante los cuales se realiza:

—desde el punto de vista de las oportunidades de escolarización, el problema de la calidad se traza enfatizando las desiguales condiciones en que la escolarización se efectúa y consecuentemente los desiguales resultados que produce;

—desde el punto de vista de la formación integral de las personas se plantea en términos de la capacidad de propiciar la adquisición de posiciones críticas, responsables, creativas que redunden en formas de integración adecuadas a la sociedad;

—desde el punto de vista de la relevancia social de los contenidos educativos, el problema de la calidad se formula argumentando en una doble dirección: por una parte, la necesidad de una adecuación permanente de lo que se enseña atendiendo a las características, aspiraciones, intereses y necesidades de quienes reciben la enseñanza; por otra, la urgencia inaplazable de actualizar los contenidos de la enseñanza para ponerlos a la altura de los nuevos retos derivados de las transformaciones sociales del fin del siglo (informática, globalización, etcétera);

—desde el punto de vista de las características de la demanda de educación, el problema de la calidad se perfila a partir de los “efectos perversos” que se derivan del hecho de brindar una oferta educativa homogénea y de tendencias uniformes a

<sup>25</sup> *Idem*, p. 3.

<sup>26</sup> Cfr. SNTE, “La equidad como prerrequisito de la educación nacional”, Documento núm. 5, México, 1994; SNTE, *Primer Congreso Nacional de Educación. Documentos de Trabajo, 10 Propuestas para asegurar la calidad de la educación pública*, México, 1995.

<sup>27</sup> La *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, además de artículos de investigación publicados sobre el tema, ha dedicado dos “Editoriales” al problema de la calidad (vol. XXI, núm. 2, 1991 y vol. XXIV, núm. 1 y 2, 1994) y uno al problema de la equidad (vol. XXV, núm. 2, 1995).

demandantes heterogéneos en términos de grupo social y étnico de origen, capital cultural, ubicación sociogeográfica, pertenencia cultural, etcétera.

En cuanto a la noción de equidad es posible identificar también esfuerzos por trazar para ella connotaciones específicas. Por una parte, de manera recurrente la cuestión de la equidad se formula como una adjetivación al problema de la calidad aludiendo, de manera más precisa, a la distribución de las oportunidades educativas, incluyendo en ellas no sólo el acceso sino la permanencia, la aprobación y la promoción al grado siguiente. Por otra parte, se formulan planteamientos que intentan situar la naturaleza propia del problema de la equidad más allá de su subordinación a los aspectos de calidad. Visto desde este último modo, el problema de la equidad se esboza a partir del reconocimiento explícito y tematizado de las diferencias:

[...] se ha intentado eliminar las diferencias económicas, sociales y culturales en nuestros países, por medio de la instrumentación de sistemas pedagógicos que, por su uniformidad, no pueden responder a los requerimientos de las diferentes subculturas existentes en la región [...] esto se ha traducido en una desigual distribución de oportunidades educativas, ya que se ha violado el principio de que no se debe dar un trato uniforme a quienes son profundamente desiguales entre sí.<sup>28</sup>

Los conceptos de calidad y equidad emergen como reivindicaciones fundamentales en un panorama de desequilibrios estructurales acumulados, ocupando un lugar sustantivo y rector en el debate educativo actual de México y Latinoamérica. El sentido y significado de estas nociones ha ido tomando forma en las últimas décadas, de tal suerte que el debate en el que ocupan un lugar protagónico es también un espacio en el que los propios términos se definen.

### 3. DE LA “EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO” A LA “EDUCACIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD”: EL REBASAMIENTO DE LOS DISCURSOS<sup>29</sup>

Los cambios anteriormente descritos en el plano de una caracterización de un servicio educativo de calidad y equitativo, corren paralelos a cambios en los macrodiscursos educativos para América Latina. Tales formaciones discursivas han contribuido a dar forma a una conceptualización de los aspectos de calidad y equidad. En ese nivel es posible observar también una serie de desplazamientos.

Las grandes tendencias educacionales propuestas para América Latina que predominaron alrededor de un cuarto de siglo (esto es, 25 años entre las décadas de los

<sup>28</sup> CEE, “La equidad educativa: un reto permanente”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXV, núm. 2, 1995, p. 7.

<sup>29</sup> El término rebasamiento tiene una fuerte carga analítica. Cualifica los procesos de cambio en las formaciones conceptuales como procesos donde las transformaciones no suceden de manera lineal, ni tampoco como pasos de una etapa de pensamiento a otra completamente distinta con mayor complejidad. Por el contrario, enfatiza el hecho de que una nueva formación conceptual es el resultado de una reorganización de los elementos precedentes, es decir, una nueva articulación de los elementos construidos en formaciones anteriores.

cincuenta y setenta) estuvieron asociadas con un modelo de ordenamiento social centrado en la idea de "desarrollo".

Históricamente la noción de desarrollo ha asumido diversas acepciones; incluso durante las décadas en que ocupó un lugar protagónico en el pensamiento sociológico y económico de los años cincuenta, no tuvo un único sentido uniforme.<sup>30</sup> Los tratados clásicos de Rostow (*Las etapas del crecimiento*) y Germani (*Sociología de la modernización*) sentaron los pilares teóricos que dieron sustento a una visión del desarrollo como sucesión lineal de etapas. Conforme a esa visión, el desarrollo de una sociedad consistía en hacerla transitar desde etapas iniciales o tradicionales hacia etapas avanzadas o modernas. En términos concretos, tal concepción se traducía en instrumentar los mecanismos para que las sociedades atrasadas lograran su propia transición desde economías agrarias y orientadas a la exportación, hacia economías urbano-industriales orientadas al mercado interno y con una creciente capacidad productiva. Se suponía que el proceso mismo haría posible proporcionar a la población empleo e ingresos que permitieran un nivel de consumo y acceso a servicios sociales modernos. La noción de desarrollo se conjuntó en por lo menos dos sentidos medulares: como crecimiento de la producción que depende de la tasa de inversión, y como resultado de la modernización de las instituciones de la sociedad.<sup>31</sup> En ambas acepciones cabía a la educación cumplir un papel potenciador del desarrollo.

En el plano educacional ese paradigma de cambio y evolución social se tradujo en una serie de postulados concretos.<sup>32</sup> La concepción sobre el papel de la educación en las sociedades en desarrollo se configuró mediante la articulación de una triple caracterización:

a) la educación como factor del desarrollo, postulado que se desdobló en dos tipificaciones conceptuales: la educación como inversión en capital humano y su condición de formadora de cuadros profesionales o recursos humanos calificados;

b) la educación como mecanismo de transformación social, función que se desagrega en dos caracterizaciones: la educación como medio de selección y ascenso social, y la educación como instrumento de progreso técnico;

c) los soportes humanos, fundamentalmente el tipo de maestros que requiere la educación para cumplir su papel en el crecimiento económico.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Al respecto recuérdese que la teoría de la dependencia elaboró una propuesta contestataria a la concepción desarrollista. Asimismo, durante los años setenta circularon planteamientos que a partir de la noción de "estilos de desarrollo" cuestionaban el carácter neutral y universal de la ideología desarrollista: cfr. Rama, G., *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, UNESCO-CEPAL-PNUD, Buenos Aires, 1977; Wolfe, M., "Estilos de desarrollo y educación. Un inventario de mitos, recomendaciones y potencialidades", *Revista de la CEPAL*, núm. 21, diciembre, 1983.

<sup>31</sup> Cfr. Wolf, M., *El desarrollo equivo*, FCE, México, 1976.

<sup>32</sup> Un recuento detallado de los postulados en materia de educación anteriores a los años sesenta puede consultarse en UNESCO, *Conferencias internacionales de instrucción pública. Recomendaciones, 1934-1968*, Ginebra, Suiza, 1970.

<sup>33</sup> De entre los muchos documentos de la época que signaron dicha concepción de educación, son representativos: ONU-CEPAL, 1963, *op. cit.* y Medina Echevarría, *Filosofía, educación y desarrollo*, Siglo XXI Editores, México, 1979.

La afirmación de que la educación es un factor del desarrollo tiene como antecedente y base de sustentación los análisis sobre los “factores residuales” del crecimiento económico que ocuparon la atención de los economistas después de la segunda guerra mundial. Hasta antes de que se diera a conocer la “teoría de los factores residuales”, el crecimiento económico de las sociedades se había explicado a partir de los tres factores clásicos que intervienen en la producción: tierra, capital y trabajo. Sin embargo, a partir de ellos no era posible explicar cabalmente los ritmos de crecimiento del PNB. “Lo que no logra explicarse se adscribe, entonces, a un cuarto factor denominado ‘residual’ que, de hecho, es un elemento complejo que incluye al mismo tiempo el progreso técnico, el desarrollo del conocimiento y el nivel social de la educación”.<sup>34</sup> Estudios inspirados en el modelo de economía neoclásica aportaron elementos para cuantificar los efectos de diferentes variables sobre el crecimiento económico; en esta “contabilidad del crecimiento”, como llamaron a ese modelo de desagregación de factores del crecimiento, la educación fue identificada como un factor importante en la explicación de las tasas de crecimiento. En ese contexto, hacia finales de los años cincuenta y a principios de la década de los sesenta comienzan a aparecer estudios cuya finalidad es concretamente analizar la educación como un mecanismo que contribuye al desarrollo;<sup>35</sup> en todos ellos se comparte la idea de que “los cambios tecnológicos introducidos por el sistema productivo no son suficientes para alcanzar un incremento de productividad”. Este incremento sólo puede lograrse gracias al “trabajo vivo”, es decir, mediante la aplicación de una “fuerza de trabajo” educada.<sup>36</sup>

Vista de esta foma, la educación llegó a ser considerada como uno más de los insumos para la producción; un insumo que “posee el mismo carácter que las inversiones económicas propiamente dichas”,<sup>37</sup> y en cuanto tal debe regirse por los criterios de rentabilidad y rendimiento con los que se norman las demás actividades económicas de la sociedad. Se afirma, desde este enfoque, que la educación es una inversión que debe ser redituable en los mismos términos que se habla de rentabilidad en una unidad productiva, generalizándose un estilo de concepción de la institución escolar como una organización productiva, como un proceso susceptible de ajustarse a los criterios de rendimiento y rentabilidad puesto que es con base en ellos como podrá optimizar su funcionamiento y responder en forma adecuada a las demandas que el desarrollo económico impone a la educación vía el sistema escolar. En este sentido Medina Echavarría señala: “[...] todas las actividades sociales pueden y deben medirse por su rendimiento”,<sup>38</sup> y la educación no escapa a ello:

<sup>34</sup> Sergé, M. et. al., “Una nueva ideología de la educación”, en G. Labarca, *Economía política de la educación*, Nueva Imagen, México, 1980, p. 334.

<sup>35</sup> Algunos de los más relevantes son: Shultz T. W., *Valor económico de la educación*, 1962; Denison, E. F., *Measuring the Contribution of Education (and the Residual) to Economic Growth*, 1964; Solow, R., “A Contribution to the Theory of Economic Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, núm. 70, 1956.

<sup>36</sup> Sergé, M. et al., *op. cit.*, p. 336.

<sup>37</sup> Medina Echavarría, J., *op. cit.*, p. 108.

<sup>38</sup> *Idem*, p. 176.

“cuando la labor educativa se inserta en una organización, los rendimientos de la misma en cuanto tal pueden medirse y están sujetos a la vigencia contemporánea del incremento de la productividad”.<sup>39</sup>

El enfoque desarrollista que predominó durante más de dos décadas sostenía que la educación es una inversión de igual naturaleza que otras inversiones económicas; sin embargo, le reconoce una peculiaridad que se deriva del objeto al cual esta inversión está orientada: en el caso de la educación se trata de una inversión cuyo objeto lo constituyen los miembros de la sociedad. Es una inversión que se orienta a actuar sobre los hombres para transformarlos en recursos que hagan posible el desarrollo económico; los hombres se consideran como una variable específica de la producción, son “capital humano” que debe ser utilizado óptimamente; son categorizados como fuente de recursos en fuerza de trabajo, para lo cual requieren recibir una preparación que se obtiene de la educación, y más concretamente, de la educación, entendida como la capacitación que se adquiere dentro del sistema escolar. La educación se concibe entonces como el “mecanismo fundamental para la formación de la infraestructura social” (los recursos humanos) que requiere el desarrollo.<sup>40</sup>

Estas concepciones trazaron el perímetro en el que tuvo lugar la expansión histórica de los sistemas de educación en América Latina. Pero los límites y distorsiones de ese ensanchamiento cuantitativo no tardaron en manifestarse, y con ellos, la necesidad de formalizarlos y diagnosticarlos.

La transición entre la llamada “década perdida” —como se dio en llamar a los años ochenta— y los años noventa, se caracteriza porque empiezan a circular nuevos planteamientos que expresan una renovada concepción sobre lo educativo.

La centralidad de la noción de desarrollo como crecimiento económico cede terreno a una formulación que pone en tela de juicio aquel patrón de desarrollo histórico al mostrar las dificultades de diversas economías para “compatibilizar el crecimiento con la equidad”. De acuerdo con esa lógica analítica, la historia reciente de América Latina se describe en los siguientes términos: “El patrón de desarrollo económico que rigió a América Latina a partir de la Segunda Guerra Mundial mostró diversos signos de agotamiento a finales de los años setenta y principios de los ochenta. Durante las décadas precedentes, algunos países lograron niveles elevados de dinamismo económico, unos pocos alcanzaron grados mínimos de equidad y ninguno, aparentemente, cumplió simultáneamente los objetivos esperados del proceso de desarrollo”,<sup>41</sup> a saber, crecimiento con equidad.

Tampoco se cumplieron las metas de inserción internacional de estas economías en la esfera de una comunidad mundial de mercado,<sup>42</sup> ya que los esquemas de competitividad en que se basaron no estaban asentados en la incorporación del

<sup>39</sup> *Idem*, p. 137.

<sup>40</sup> *Idem*, p. 121.

<sup>41</sup> CEPAL, UNESCO, *op. cit.*, 1992, p. 23.

<sup>42</sup> Inserción internacional significa, en este contexto, formar parte del escenario económico mundial como “requisito para estimular el crecimiento, favorecer la incorporación del progreso técnico, elevar la productividad y el nivel de vida de la población”, *idem*, p. 127.

progreso técnico y la elevación de la productividad, sino en el estrangulamiento económico de los sectores más pobres. En consecuencia, tampoco alcanzaron a ser satisfechas las expectativas de democratización vía la formación de la moderna ciudadanía.<sup>43</sup>

La inserción internacional y la formación de la moderna ciudadanía constituyen los pilares en que se apuntala el modelo de ordenamiento social de la transformación productiva con equidad; constituyen, de hecho, el objetivo estratégico cuyo logro está supeditado al “desarrollo de una eficiente interacción entre el desarrollo científico, los avances tecnológicos y la aplicación de éstos a las actividades productivas”.<sup>44</sup>

Puiggrós, en su ya clásico estudio sobre las políticas de penetración de los países desarrollados hacia los subdesarrollados, analiza con nitidez cómo desde la posguerra el progreso se convirtió en desarrollo.<sup>45</sup> En nuestro tiempo presenciamos un desplazamiento homólogo: el desarrollo se convierte en transformación productiva con equidad.

Las representaciones sociales de los años sesenta sobre el desarrollo, entendido fundamentalmente desde su arista económica,<sup>46</sup> ya no mantienen, treinta años después, un lugar central; se forjan “nuevas” representaciones, y el papel protagónico que cumplió la noción de desarrollo empieza a ser rebasado por un modo de intelección que pone en el centro de sus argumentos la “transformación de las estructuras productivas” de la región en un marco de “progresiva equidad social” a partir de la expansión del conocimiento, entendido éste como difusión y uso eficiente de tecnologías modernas de producción, de información y comunicación.

En ese contexto mudan y se transforman las concepciones sobre el papel de la educación en las sociedades que no han alcanzado las metas de crecimiento y equidad. Entre las ideas básicas de esta forma emergente de pensar y problematizar la educación destacan las siguientes:

- a) la educación consiste en una inversión en conocimientos;
- b) más que calificar a una fuerza de trabajo, la educación debe orientarse a desarrollar la capacidad de aprender a aprender;
- c) la educación y el conocimiento son el eje de la transformación productiva con equidad.

<sup>43</sup> Formación de la ciudadanía se entiende como un agregado de aspectos en los que se incluyen “la cohesión social, la equidad en la distribución de las oportunidades y los beneficios y la solidaridad en el seno de una sociedad compleja y diferenciada”, *ibidem*.

<sup>44</sup> *Idem*, p. 128.

<sup>45</sup> Puiggrós, A., *Imperialismo y educación en América Latina*, Nueva Imagen, México, 1980.

<sup>46</sup> Es común encontrar en documentos de esa época una homologación directa y sin mayores mediaciones entre desarrollo y desarrollo económico. Un ejemplo lo tenemos en la posición de Medina Echevarría —adoptada por la CEPAL—, quien al analizar la naturaleza del desarrollo de las sociedades se remite al desarrollo económico entendido como “un proceso continuado cuyo mecanismo esencial consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones, y que tiene como resultado la expansión misma incesante de la unidad productiva de que se trate”. *Cfr.* Medina Echevarría, *op. cit.*, p. 12.

Las implicaciones educativas que conlleva el modelo de ordenamiento social asentado en la transformación productiva con equidad son múltiples: atañen desde las formas de organización y gestión institucional hasta los contenidos y orientaciones curriculares, pasando por el diseño de políticas educacionales y científicas consensuadas localmente para que respeten las identidades culturales de la región. Muchas de ellas han sido ya objeto de minuciosos análisis críticos,<sup>47</sup> por lo que ahora concentraremos la atención en dos aspectos: 1) la resemantización de las categorías de conocimiento y aprendizaje, así como el papel que se les adjudica en el desarrollo, y 2) la manera en que está planteado el problema de la equidad.

### *Conocimiento y aprendizaje*

Durante los años sesenta y setenta la educación fue caracterizada como una inversión en capital humano. Sin perder esa función sustantiva de inversión, en los años noventa se plantea que la educación consiste en una inversión en conocimiento. Pero ¿qué se entiende más precisamente por conocimiento en el marco de esta propuesta? La pregunta cobra relevancia si se tiene en cuenta que se inserta en un horizonte más extenso de experiencia histórica y de reflexión (filosófica, humanística, científica), donde el tópico del conocimiento ha adquirido una enorme importancia a raíz de la generalización en el uso y difusión de tecnologías informáticas; fenómeno peculiar de nuestro fin de siglo y piedra angular de lo que se ha dado en llamar "condición postmoderna".<sup>48</sup> En ese sentido, un modelo de desarrollo social y una propuesta educacional que ponen como centro al conocimiento resultan muy significativos.

¿De qué conocimiento habla la postmodernidad y de qué conocimiento habla el discurso cepalino? Ambos coinciden en situar la revolución de la informática como detonador de una serie de procesos de transformación asociados con la producción e intercambio de información desconocidos hasta entonces; pero mientras que los teóricos de la postmodernidad toman ese hecho como expresión de la disolución de los lazos sociales basados en el consenso y de la necesidad de nuevas formas de legitimación del saber, dentro del discurso cepalino se le concibe en forma diametralmente opuesta: "la incorporación masiva de las nuevas técnicas de comunicación e información representan una oportunidad única para potenciar el control de los individuos y de las organizaciones sociales sobre su propia dinámica y su vinculación con los poderes estatales y económicos".<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Cfr: Labastida, J., G. Valenti y L. Villa Lever (coords), *Educación, ciencia y tecnología. Los nuevos desafíos para América Latina*, UNAM, México, 1993, volumen que recoge las ponencias presentadas durante el Seminario "La importancia de las políticas de educación y de ciencia y tecnología para las nuevas estrategias de desarrollo", realizado en la UNAM para discutir y analizar la propuesta cepalina, septiembre, 1992.

<sup>48</sup> La referencia corresponde, ciertamente, a Jean-Francois Lyotard, quien en diversos análisis publicados hacia fines de los ochenta, escudriña y disecciona las transformaciones en la producción, difusión y uso del conocimiento en las "sociedades informatizadas". Cfr., entre algunos, *La condición postmoderna. Informe sobre el saber*, REI, México, 1989; *La posmodernidad (explicada a los niños)*, Gedisa, Barcelona, 1987.

<sup>49</sup> CEPAL, UNESCO, 1992, *op. cit.*, p. 129.



Para el postmodernismo se trata de un estallamiento en las formas de producir, difundir, usar y significar el conocimiento y lo interpreta como síntoma de una época donde los principios de fundamentación totalizantes y esenciales han sido erosionados y puestos en crisis, donde se desvanecen las certezas de interpretaciones “únicas” y “verdaderas”; síntoma, en fin, de una sociedad signada por la diferencia, por la pluralidad en todas sus dimensiones: cultural, étnica, de género, ideológica, religiosa, de significados, etc.<sup>50</sup> En el pensamiento cepalino, por el contrario, desempeña un papel articulante y ordenador expresado en postulados como “información y telecomunicaciones: vector de la transformación productiva con equidad”;<sup>51</sup> es decir, representa una línea de fuerza que orienta hacia metas preestablecidas cuyo significado y valoración social serían, en principio, aceptados de manera general.

La propuesta basada en la transformación productiva con equidad posiciona al conocimiento como mediación para el logro de los objetivos de competitividad: formar la capacidad de competencia se asocia con la difusión del progreso técnico y su incorporación a la producción de bienes y servicios. Ahora bien, difundir el progreso técnico presupone procesos de “acumulación de conocimientos técnicos” que implican “una complementación entre creación de conocimiento, innovación y difusión”.<sup>52</sup> De acuerdo con estas afirmaciones, la acumulación de conocimiento es un proceso de múltiples facetas que se desarrolla mediante la articulación de, por lo menos, tres elementos o factores (en realidad también son procesos): creación o producción de conocimientos, adecuación o innovación del conocimiento ya existente y difusión del conocimiento, tanto del “nuevo” como del “innovado”. No obstante el manejo diferenciado de los aspectos implicados en la acumulación de conocimiento, se conserva una concepción del mismo marcadamente estrecha; prácticamente se le entiende como progreso técnico y desarrollo de tecnologías.

También en la década de los sesenta la idea del progreso técnico había desempeñado un papel relevante, pero mientras que en aquel contexto se le adjudicaba una condición de factor exógeno, ahora se le construye como variable endógena. Este cambio de posicionamiento que experimenta el conocimiento está asociado con un replanteamiento de lo que se entiende por aprendizaje.

Se considera que un requisito indispensable, tanto para desarrollar nuevas tecnologías como para utilizarlas de manera competente, radica en la exposición a “procesos fundamentales de aprendizaje, en particular las modalidades de aprendizaje mediante la práctica (*learning-by-doing*), el aprendizaje mediante el uso de sistemas complejos (*learning-by-using*) y el aprendizaje mediante la interacción entre productores y consumidores (*learning-by-interacting*)”.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Sobre el tema de postmodernidad y conocimiento específicamente abordado desde el ámbito de la educación, *cf.* De Alba, Alicia (comp.), *Posmodernidad y educación*, CESU-Porrúa, México, 1995.

<sup>51</sup> Bajo esta rúbrica fue publicado por CEPAL uno de los documentos fundadores de la perspectiva centrada en el conocimiento: *Información y telecomunicaciones: vector de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, diciembre, 1991.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>53</sup> *Ibidem.*

En este contexto las ideas de capacitación y formación de recursos se reforman. Se conserva el supuesto de que la formación de recursos humanos constituye un factor crucial para la transformación productiva, ya que ésta es “la materia en que mejor se conjugan consideraciones de dinamismo económico con equidad social”, pero se reformula de modo que no sólo se contemplan las tareas de “formar” y “adiestrar” sino también el “readiestrar”,<sup>54</sup> en otras palabras, formar recursos humanos “susceptibles de ser entrenados varias veces durante su vida productiva”<sup>55</sup> haciéndose capaces de asimilar y usar las innovaciones tecnológicas.

Las formaciones discursivas coinciden en señalar que la acumulación de conocimientos (*i.e.* creación, innovación y difusión) es una dimensión de la educación con una enorme capacidad de influencia en la transformación productiva con equidad; sin embargo, ha sido “insuficientemente utilizada por la región en el pasado”.<sup>56</sup> Documentos como el *Informe sobre Desarrollo Humano* de 1992 hablan incluso de una “industria del conocimiento” y aseguran que “a menos que los países en desarrollo adquieran un mayor control sobre la creciente ‘industria del conocimiento’ permanecerán por siempre rezagados en la producción de bajo valor agregado”.<sup>57</sup> Lo que se entiende por “industria del conocimiento” es simple y llanamente formación en capacidades técnicas y administrativas según queda expresado en esta cita: “Los países en desarrollo deberán trascender las preocupaciones básicas de sobrevivencia humana e invertir fuertemente en todos los niveles de formación de capital humano, sobre todo en capacidades técnicas y administrativas”.<sup>58</sup> Podríamos interpretar estas tendencias, parafraseando a Bourdieu, como la puesta en marcha de estrategias de reconversión del capital económico en capital de conocimiento.<sup>59</sup>

Llama la atención de manera poderosa el lugar de privilegio que se le concede a la “distribución de conocimiento y las capacidades”, incluso frente a la atención de necesidades básicas de sobrevivencia. Según la lógica en que se asienta esta posición, habría que generar las condiciones necesarias para producir y distribuir el conocimiento y como consecuencia de ello se lograría el mejoramiento de los niveles de vida: “Es poco probable que el mundo tenga en algún momento una distribución equitativa del capital físico. Pero el mejoramiento de la distribución de conocimiento y capacidades constituye una proposición mucho más manejable y puede contribuir a igualar la distribución de oportunidades de desarrollo”.<sup>60</sup>

<sup>54</sup> CEPAL, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, 1990, p. 17.

<sup>55</sup> CEPAL, UNESCO, 1992, *op. cit.*, p. 31.

<sup>56</sup> CEPAL, 1990, p. 14.

<sup>57</sup> PNUD, *Informe sobre desarrollo humano*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1992, p. 25.

<sup>58</sup> *Ibidem.*

<sup>59</sup> *Cfr.* Bourdieu, P., *La distinción*, Taurus, Madrid, 1988; en especial las secciones sobre “estrategias de reconversión”.

<sup>60</sup> *Ibidem.*

### *Equidad*

De manera sincrónica a la noción de conocimiento se presenta la de equidad. Tal relación vinculante no resulta extraña si se tiene en cuenta que según esta formación discursiva, los objetivos de inserción internacional y formación de la moderna ciudadanía sólo pueden ser alcanzados a través del incremento en la productividad, la difusión del progreso técnico (conocimiento) y la democratización, entendida no sólo como igualdad formal ante la ley, sino como distribución igualitaria de las oportunidades y beneficios, así como solidaridad en el interior de sociedades complejas y diferenciadas (equidad). Pero ¿qué es específicamente lo que se entiende por equidad? El manejo que se hace de la noción no es novedoso; no añade elementos sustantivos, no abre espacios de comprensión más allá de las problematizaciones que habitualmente se plantean en torno a la equidad entendida como igualdad de oportunidades y como compensación de las diferencias.

En la propuesta cepalina “la equidad tiene que ver con el acceso a la educación —es decir, con iguales oportunidades de ingreso— y con la distribución de las posibilidades de obtener una educación de calidad. Es decir, con oportunidades semejantes de tratamiento y de resultados en materias educacionales.”<sup>61</sup> Al Estado le corresponde una participación activa “que compense puntos de partida desiguales, que equipare oportunidades, que subvencione a los que lo necesitan, que refuerce capacidades educativas en las localidades y regiones más atrasadas y apartadas”.<sup>62</sup>

Aunque en el nivel de la conceptualización de equidad no hay nuevos elementos, sí los hay en cuanto al papel que se le hace jugar en el objetivo de la inserción internacional. A este respecto se afirma que “para compatibilizar la equidad con la inserción internacional es necesario elevar constantemente la productividad y mejorar todas las capacidades institucionales de los países, proceso en el cual la educación y la difusión del progreso técnico desempeñan papeles cruciales”.<sup>63</sup>

Si se da un giro pragmático, esta relación entre inserción internacional y equidad se traduce como articulación necesaria entre “desempeño eficaz” y “equidad”, donde el desempeño “mira hacia la eficacia (metas) y eficiencia (medios), evaluando rendimientos e incentivando la innovación”, y la equidad “mira hacia la igualdad de oportunidades, la compensación de las diferencias, el desarrollo equilibrado y la cohesión del cuerpo social en su conjunto”.<sup>64</sup>

Es posible identificar en esta formación discursiva una supeditación de la equidad a los objetivos de la competitividad y ciudadanía o, dicho de otro modo, la equidad no tiene el estatuto de meta u objetivo estratégico; consiste más bien en lineamiento de política y medio para arribar a los objetivos de ciudadanía y competitividad:

<sup>61</sup> CEPAL, UNESCO, 1992, p. 129.

<sup>62</sup> *Ibidem.*

<sup>63</sup> *Idem*, p. 29.

<sup>64</sup> *Idem*, p. 126.

[...] la competitividad que conduce a la elevación del nivel de vida se basa en el aumento de la productividad y en la incorporación y difusión del progreso técnico. Por su carácter sistémico requiere un grado razonable de cohesión social y de equidad. Por su parte, ésta última, en un mundo que tiende hacia una creciente homogeneización, difusión y convergencia de las aspiraciones a acceder a bienes y servicios modernos, no se sostiene si los países no logran una auténtica competitividad.<sup>65</sup>

Al abordar lo relativo a la equidad como criterio para la formación de la ciudadanía, se ofrece un planteamiento sugerente. Se afirma que el criterio de equidad en la formación de la ciudadanía “impone a los sistemas educacionales el desafío de distribuir equitativamente el conocimiento y el dominio de los códigos en los cuales circula la información socialmente necesaria para la participación ciudadana”.<sup>66</sup> Resulta de interés el que no se aluda a distribución de recursos materiales sino a participación en el manejo de recursos simbólicos (códigos); pero incluso a ese nivel se construye dando por hecho el valor universal de los códigos informacionales y presuponiendo que éstos se mueven conforme a algún tipo de patrón homogéneo de valoración y uso social.

La propuesta de transformación productiva con equidad se presenta como vanguardia en cuanto a modelos de desarrollo, capaz de estar a la altura de los complejos desafíos del nuevo siglo. Sin embargo, la noción de equidad que se plantea en ella permanece aherrojada en concepciones que ya resultan insuficientes en el contexto de las sociedades de nuestra actualidad. En el fondo, se trata de una noción de equidad que continúa arraigada a una concepción de la sociedad como un todo funcional en la que si bien se reconocen márgenes de complejidad, éstos están referidos fundamentalmente a una pluralidad de componentes que logran coexistir aglutinándose en torno a algún vector que les dé dirección. En las descripciones —por cierto escasas— que se hacen en el texto *Educación y conocimiento* respecto a los rasgos de complejidad de las sociedades actuales resalta, por un lado, el fuerte énfasis que se le pone a los aspectos vinculados al orden económico y técnico-científico, y por otro, la debilidad con que son tratados los aspectos sobre pluralidad cultural y de identidades, los cuales se mencionan, pero no llegan a tener el mismo nivel de problematización que los primeros. Ni qué decir de la ausencia total de mención alguna respecto a la pluralidad de significaciones sociales sobre los bienes que se producen y las formas de acceder a ellos y consumirlos.

Para dar forma a una noción distinta de equidad se necesita partir de otra concepción de sociedad. La concepción marxista de la sociedad dividida en clases no resulta tampoco suficiente; se requiere dar forma a un modelo de inteligibilidad que piense la sociedad tomando la diferencia y la alteridad como lo constitutivo de la actualidad.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> *Idem*, p. 34.

<sup>66</sup> *Idem*, p. 127.

<sup>67</sup> Los planteamientos desarrollados por el pensamiento de la posmodernidad, así como algunos postulados del enfoque sociosistémico luhmaniano, brindan valiosos recuadros de teoría para fundamentar una concepción de lo social basada en la diferencia.

En relación con modelos de desarrollo precedentes, el esquema de transformación productiva con equidad parece expresar un alejamiento de los modelos de ordenamiento social (*i.e.* de crecimiento económico y desarrollo como sociedad) de los años cincuenta y sesenta, que postulaban procesos secuenciados: primero crecimiento económico, para luego poder atender las necesidades de la población, vía la redistribución de la riqueza producida. En su lugar vemos perfilarse un modelo donde se plantea, como punto de inicio, la transformación de las estructuras mediante las cuales se realiza la producción para hacerlas compatibles con un modelo de crecimiento económico sustentado en la competitividad y la equidad, y no sólo en la distribución igualitaria de los productos obtenidos por el despliegue de la actividad económica. No obstante, es muy pronto para valorar si dicha transición de modelos consigue, por una parte, superar los rezagos acumulados en América Latina desde hace ya varias décadas, y por otra, alcanzar las metas que se ha auto-propuesto.

#### 4. ELEMENTOS PARA UNA REPROBLEMATIZACIÓN DE LA NOCIÓN DE EQUIDAD

¿Qué significa hablar de equidad en nuestra actualidad? ¿Qué sentido tiene plantearse ese principio que en algunos casos es asumido como criterio rector ético-político y normativo (documentos de política educativa nacional), y en otros, como la propuesta cepalina de los noventa, es considerado sólo como lineamiento de política, como mediación para la consecución de objetivos estratégicos? Más aún ¿qué sentido tiene plantear la cuestión de la equidad en el contexto de un ordenamiento social basado en una economía de mercado? Los supuestos en que se asienta una economía de mercado son ya, desde su punto de partida, propicios a la desigualdad: el libre juego de las leyes de oferta y demanda presupone, erróneamente, una igualdad en el acceso al mercado en sus dimensiones de producción, capitalización, circulación y consumo. Evidentemente, se trata de una igualdad formal, no real. Las críticas al orden basado en las fuerzas del mercado llegan incluso más allá del cuestionamiento de sus supuestos y apuntan a su viabilidad para impulsar un desarrollo equitativo: “[...] incluso si los objetivos neoliberales se cumplen (reducción de la participación estatal en la economía, desaparición de las fuerzas corporativas, libre intercambio internacional) los beneficios que de ahí deriven no harán variar en nada las condiciones inhumanas en que transcurrirá la vida de tres de cada cuatro habitantes de México [...]”.<sup>68</sup>

¿Cómo concebir la equidad y cómo hacerla realidad en un horizonte donde, según cifras de UNICEF, el 95% de los mil millones de niños que nacerán en la próxima década en el mundo serán pobres?<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Zermeño, S., “Desidentidad y desorden: México en la economía global y en el libre comercio”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, julio-septiembre, 1991, p. 20.

<sup>69</sup> Cfr: Campos, Julieta, *¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela por la nación*, Ed. Aguilar, Nuevo Siglo, México, 1994, p. 39.

¿Implica esta idea de equidad un “tratamiento igual” a todos los demandantes del servicio educativo sin considerar sus específicos contextos? Si reconocemos que “tratar a los desiguales como si fueran iguales contribuiría a perpetuar la desigualdad o empeorarla,”<sup>70</sup> entonces, ¿cómo entender la consigna de equidad en la distribución de la calidad de la educación?

Desde el ángulo de los ordenamientos sociales, el terreno en que se mueve la consigna de equidad es enormemente complejo. No es menos complejo en el ámbito específico de los retos y demandas educacionales. En otras palabras, al planteamiento de equidad educativa le competen diversos aspectos que atañen tanto al sistema escolar y su operación como a los sujetos sociales y su posición en el espacio social. En este sentido, la problematización de la equidad tiene que tomar en cuenta un espectro de factores que se mueven en un doble frente.

Por una parte, desde los referentes del sistema escolar y su operación, las preguntas en torno a la equidad y las acciones para instrumentarla, requieren reconocer niveles diferenciados: *a)* nivel de las oportunidades formales, esto es, la capacidad instalada, la disponibilidad de los recursos físicos y humanos mínimos indispensables para ofrecer el servicio escolar a la población; *b)* nivel de las oportunidades efectivas, es decir, posibilidades de acceder al servicio educativo, matricularse y permanecer en él hasta efectuar el recorrido completo; *c)* nivel de la intensidad de los recursos, según la denominación con que Coleman alude a las variables de calidad que acentúan en una u otra dirección la distribución de los recursos escolares físicos y materiales (escuelas unitarias, incompletas, maestros con más de un grupo, etcétera);<sup>71</sup> *d)* nivel de los procesos escolares, enfocados desde el ángulo de la calidad de la educación impartida: adecuación o inadecuación de los currículos a requerimientos diferenciados.

Por otra parte, frente a las desigualdades estructurales de nuestras sociedades, cualquier planteamiento de equidad habrá de reconocer esas desigualdades y tomarlas como punto de partida: tratar como iguales a los que son desiguales se traduce en un ahondamiento de la desigualdad. Por ello, la consigna de equidad supone una noción de igualdad pluralista y compleja.

No resulta pues exagerado afirmar que la consigna de la equidad educativa constituye uno de los retos más provocadores de nuestro tiempo, homólogo —sin olvidar las particularidades del caso— al experimentado durante el último tercio del siglo XIX sobre la definición social de la obligatoriedad de la educación y su aplicación efectiva.<sup>72</sup> De manera similar a lo que aconteció con la implantación de la obligatoriedad, el problema de la equidad plantea desafíos de intelección y de estrategias de operacionalización. Dejando de lado las cuestiones sobre cómo instru-

<sup>70</sup> Schmelkes, Silvia, “La desigualdad en la calidad de la educación primaria”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXIV, núms. 1-2, 1994, p. 17.

<sup>71</sup> Coleman, J. S., *Equality and Achievement in Education*, Westview Press, Boulder Co., 1990.

<sup>72</sup> Cfr. Granja Castro, Josefina, “Formaciones conceptuales en educación. Los saberes sobre la escuela mexicana en el siglo XIX”, *Encuentros de Investigación Educativa*, DIE, México, 1997 (en prensa).

mentarla, cuya consideración presupone una serie de aspectos de orden particular (diseño de políticas, operacionalización de mecanismos y estrategias, etc.), se dedicará la parte final de estas notas a señalar algunos de los rasgos implicados en una reproblemática de la noción de equidad, vinculando en torno a ello el análisis expuesto en las páginas precedentes.

La sociedad del presente necesita adoptar nociones más complejas para aludir a las pretensiones de igualdad. Las concepciones simples e indiferenciadas de la igualdad con las que ha crecido la sociedad occidental, muestran un déficit en su capacidad de describir nuestra actualidad.

En sus lineamientos generales esas concepciones se basan en el supuesto de que los bienes se deben distribuir de modo que puedan ser igualmente compartidos, o al menos ampliamente compartidos, por cada ciudadano. Dichas concepciones de igualdad simple se sustentan en varios supuestos: primero, que todos los bienes son valorados socialmente de manera homogénea y segundo, que existen canales distributivos (mercado, Estado) que funcionan con ese propósito. En una sociedad regida por el criterio de igualdad simple, los bienes relacionados con la esfera de la educación se conciben y organizan bajo el supuesto de que el sistema educativo tiene que dar las mismas oportunidades a todos, y es responsabilidad del Estado distribuir dicho bien y servicio.

Frente a las ideas de igualdad simple, cuya deficiencia mayor radica en conservar la intención de igualar o compensar lo desigual, es decir, no comprender que lo desigual debe ser considerado con criterios diferentes, se han desarrollado planteamientos alternos.

Desde el ámbito de la filosofía política y con fuertes apoyos en la historia y la antropología, Michel Walzer desarrolla, a principios de la década de los ochenta, un trabajo pionero en torno a lo que denomina "igualdad compleja".<sup>73</sup> En la perspectiva que ahí se propone la igualdad no se concibe como eliminación de las diferencias.

No se trata de islotes de teoría; otros pensadores también plantean ideas afines. Relevante en ese sentido es la propuesta de Charles Taylor quien, recuperando a Hegel, hace incisivas reflexiones histórico-filosóficas sobre las nociones de igualdad e identidad y propone lo que designa como "política del reconocimiento". La política del reconocimiento también toma como punto de partida la diferencia; es una "política de la diferencia" que contrasta, en cuanto a sus supuestos y procedimientos, con la "política de la dignidad igualitaria": "con la política de la dignidad igualitaria lo que se establece pretende ser universalmente lo mismo, una 'canasta' idéntica de derechos e inmunidades; con la política de la diferencia lo que pedimos que sea reconocido es la identidad única de un individuo o de un grupo, el hecho de que es distinto de todos los demás [...] es precisamente esta condición de ser distinto la que se ha pasado por alto [...]".<sup>74</sup> Las políticas igualitarias han luchado por establecer

<sup>73</sup> Walzer, M., *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, Nueva York, 1983.

<sup>74</sup> Taylor, Ch., *El multiculturalismo y la "política del reconocimiento"*, FCE, México, 1993, p. 61.

formas universales de no discriminación siendo “enteramente ciegas a los modos en que difieren los ciudadanos; en cambio, la política de la diferencia a menudo redefine la no discriminación exigiendo que hagamos de estas distinciones la base del tratamiento diferencial”.<sup>75</sup> Son dos modos de política que comparten el concepto básico de igualdad de respeto, pero que entran en conflicto: “para el uno el principio del respeto igualitario exige que tratemos a las personas en una forma ciega a la diferencia [...] para el otro hemos de reconocer y aun fomentar la particularidad [...]”.<sup>76</sup>

Las referencias anteriores no constituyen brotes inconexos de teoría; por el contrario, estas elaboraciones van siendo retomadas en distintos lugares,<sup>77</sup> lo cual es indicio de que están emergiendo conceptualizaciones renovadas. Teniendo esto en cuenta no deja de llamar la atención el hecho de que el diagnóstico-propuesta de CEPAL-UNESCO para enfilar el desarrollo de la región al siglo XXI, que se nos ofrece como lo más actualizado en materia de desarrollo social y de educación, pase por alto esas elaboraciones de teoría y continúe sosteniendo una concepción insuficiente de equidad.

La idea de igualdad compleja proporciona elementos para pensar de otra manera el problema de la equidad. Su punto de partida consiste en concebir una teoría de los bienes basada en la “pluralidad de los significados sociales” atribuidos a los bienes y en la “complejidad de los sistemas distributivos”. Walzer resume en seis proposiciones la teoría de los bienes que sustenta a la igualdad compleja:

- no todos los bienes que la justicia distributiva considera son bienes sociales; los bienes tienen distintas significaciones en distintas sociedades [...] una misma “cosa” es valorada por diferentes razones, o es valorada aquí y devaluada allá [...]
- los individuos asumen identidades concretas por la manera en que conciben y crean —y luego poseen y emplean— los bienes sociales [...] la distribución no puede ser entendida como los actos de hombres y mujeres aun sin bienes particulares en la mente o en las manos [...]
- no existe un solo conjunto de bienes básicos o primarios concebible para todos los mundos morales y materiales, o bien, un conjunto así tendría que ser concebido en términos tan abstractos, que sería de poca utilidad reflexionar sobre las particulares formas de la distribución [...]
- es la significación de los bienes lo que determina su movimiento. Los criterios y procedimientos distributivos son intrínsecos no con respecto al bien en sí mismo sino con respecto al bien social [...] Toda distribución es justa o injusta en relación con los significados sociales de los bienes de que se trate [...]
- los significados sociales poseen carácter histórico, al igual que las distribuciones [...]
- cuando los significados son distintos, las distribuciones deben ser autónomas. Todo bien social o conjunto de bienes sociales constituye, por así decirlo, una esfera distributiva dentro de la cual sólo ciertos criterios y disposiciones son apropiados [...]<sup>78</sup>

<sup>75</sup> *Idem*, p. 62.

<sup>76</sup> *Idem*, p. 67.

<sup>77</sup> Keane, John, *Democracia y sociedad civil*, Alianza Universidad, Madrid, 1992. El autor relata que toda una generación de pensadores europeos que defiende la necesidad de una actualización del socialismo que ofrezca alternativas a los problemas de nuestras sociedades en este fin de siglo, se ha inspirado en planteamientos como los de Walzer. *Cfr. op. cit.*, “Los límites de la acción estatal”.

<sup>78</sup> Walzer, M., *op. cit.*, p. 21-23.



En su punto de partida, el planteamiento de igualdad compleja atiende al significado de los bienes sociales y examina los principios internos de las distintas esferas distributivas. Lo primero implica aceptar que en una sociedad existen formas diferentes de valorar los bienes sociales, incluyendo la escolaridad; lo segundo significa que “ningún ciudadano ubicado en una esfera o en relación con un bien social determinado puede ser coartado por ubicarse en otra esfera, con respecto a un bien distinto”.<sup>79</sup> Distribuciones autónomas implican aquí que “ningún bien social ‘x’ ha de ser distribuido entre hombres y mujeres que posean algún otro bien ‘y’ simplemente porque poseen ‘y’ sin tomar en cuenta el significado de ‘x’”.<sup>80</sup>

Según esta concepción todavía poco generalizada, la igualdad compleja no es una identidad de posesiones, es una relación entre personas regulada por los bienes que ellas hacen, comparten e intercambian conforme a una diversidad de criterios distributivos que reflejan la diversidad de los bienes sociales. La igualdad compleja reconoce que el vacío entre “los que tienen” y “los que no tienen” sólo puede acortarse desarrollando mecanismos que distribuyan los diferentes bienes a diferentes personas, de maneras diferentes y por razones diferentes.<sup>81</sup>

¿Qué tipo de reformulaciones en torno a la equidad educativa pueden activarse utilizando estos insumos teóricos? Walzer indica algunas de ellas:

Las escuelas, los maestros y las ideas constituyen un conjunto de bienes sociales, concebidos de manera autónoma respecto de otros bienes y que a su vez requieren de un conjunto independiente de procesos distributivos. Las plazas de enseñanza, las plazas de estudio, la autoridad en las escuelas, los grados y las promociones, los distintos tipos y niveles de conocimientos: todo ello tiene que ser distribuido, y los esquemas distributivos simplemente no pueden reflejar los esquemas de la economía y del orden político, pues los bienes en cuestión son distintos.<sup>82</sup>

En una perspectiva de esa naturaleza adquiere relevancia el hecho de que pueden coexistir en una sociedad una pluralidad de significaciones en torno al valor de la escolaridad como bien social; valoración diferencial que afecta incluso la extensión de las trayectorias educativas formalmente trazadas de manera uniforme. Al respecto afirma Walzer: “todo avance en la edad de dejar la escuela ha sido visto como una victoria para la igualdad. A cierto nivel, no obstante, esto deja de ser cierto, pues no puede ser que el curso de una sola vida individual sea igualmente apropiado para todos los niños [...]”<sup>83</sup> La parte más significativa de su argumentación viene enseguida: “[...] mientras el trabajo escolar sea el único camino para la responsabilidad adulta no podrá construirse una comunidad política de ciudadanos iguales. La ciudadanía igualitaria exige una escolaridad común, más no exige una trayectoria educativa uniforme”.<sup>84</sup>

<sup>79</sup> *Idem*, p. 33.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> *Cfr.* Keane, J., *op. cit.*

<sup>82</sup> Walzer, *op. cit.*, p. 209.

<sup>83</sup> *Idem*, p. 218.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

Pero el problema distributivo más grave en la esfera de la educación continúa siendo el de mantener el frágil y quebradizo equilibrio entre hacer de los niños destinatarios de una enseñanza común, sin destruir lo que no es común entre ellos: sus particularidades sociales, culturales, de raza o de género.

El horizonte en el que emergen los problemas de calidad y equidad está atravesado por desequilibrios estructurales en la expansión seguida por los sistemas de educación en América Latina, pues si bien fue posible alcanzar en la segunda mitad del siglo niveles de crecimiento sin precedentes en la historia de la región, el periodo fue testigo del acrecentamiento de fenómenos como deserción, extratemporalidad en el ingreso y en la obtención del grado, reprobación, etc., que son indicio de una aguda desigualdad en los resultados que se obtienen al pasar por los sistemas de enseñanza.

Sin dejar de lado el plano de las acciones concretas que se emprenden para aliviar estos desequilibrios, hacen falta reflexiones y problematizaciones de fondo que tocan cuestiones neurálgicas del fenómeno: qué entender por equidad educativa y, consecuentemente, cómo impulsarla al nivel de las representaciones político-sociales y al nivel de las estructuras escolares. ¿Equidad implica solamente prever y establecer las condiciones de igualdad en el acceso y en la distribución de los insumos?, o ¿estamos trabajando con una noción de equidad que reconoce los desiguales puntos de partida de quienes hacen uso del servicio educativo y las diferentes valoraciones sobre la escolaridad? Es decir, ¿cómo se piensa la equidad: como una argumentación de fuerte impacto político-social que refrenda el ideal de una igualdad formal, o como una equidad compleja y pluralista que no se plantea una igualdad abstracta (“ciega” en palabras de Taylor) de las condiciones de partida y de llegada de una población altamente heterogénea y particularizada, sino nivelaciones diferenciadas implicando esto estrategias regionales *ad hoc*?

Desde el punto de vista de la “igualdad compleja” y la “política del reconocimiento” las medidas compensatorias deberían ser reconsideradas a fondo. Estos instrumentos de ortopedia política han sido durante décadas el mecanismo privilegiado para atender y tratar de solventar la desigualdad escolar. En su mayoría mantienen enfoques que se fundamentan en la idea de ofrecer más apoyos e insumos a quienes disponen de menores recursos. Estos esquemas podrían ser replanteados en términos de que lo necesario no son sólo más recursos canalizados a quienes menos han sido beneficiados, sino estrategias y mecanismos diferenciados: distintos bienes distribuidos de maneras diferentes mediante procedimientos de atención y apoyo diferenciales.

Los procesos de cambio en las conceptualizaciones que una sociedad utiliza para explicarse y describirse a sí misma no son fáciles ni rápidos. La historia de los sistemas de pensamiento de las sociedades y de sus instituciones ofrece innumerables ejemplos sobre cómo esos cambios tardan en ser asimilados e incorporados a las representaciones que orientan la vida social: “el instrumental mental de una época —las ideas y el lenguaje— es lo que más lentamente cambia en la historia de las

sociedades" según lo expresa Le Goff. Tal vez la noción de equidad se encuentra en ese *impasse*.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Campos, Julieta, *¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela por la nación*, Ed. Aguilar, Nuevo Siglo, México, 1994.
- CEE, "Editoriales", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXI, núm.2, 1991; vol. XXIV, núms.1 y 2, 1994; vol. XXV, núm. 2, 1995.
- CEPAL, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, 1990.
- CEPAL-UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1992.
- Coleman, J. S., *Equality and achievement in education*, Westview Press, Boulder, Co., 1990.
- Coplamar, *Necesidades esenciales de México. Educación*, Siglo XXI Editores, México, 1981.
- De Alba, Alicia (comp), *Posmodernidad y educación*, CESU-Porrúa, México, 1995.
- Keane, John, *Democracia y sociedad civil*, Alianza Universidad, Madrid, 1992.
- Labastida, J., G. Valenti y L. Villa Lever (coords.), *Educación, ciencia y tecnología. Los nuevos desafíos para América Latina*, UNAM, México, 1993.
- Lyotard, J. F., *La condición postmoderna. Informe sobre el saber*, REI, México, 1989.
- Medina Echevarría, J., *Filosofía, educación y desarrollo*, Siglo XXI Editores, México, 1979.
- ONU, *Informe de la Conferencia sobre educación y desarrollo social y económico en América Latina*, Consejo Económico y Social, Comisión Económica para América Latina. Décimo periodo de sesiones, Mar del Plata, Argentina, mayo, 1963.
- PNUD, *Informe sobre desarrollo humano*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1992.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la modernización educativa 1988-1994*, México, 1989.
- Puiggrós, A., *Imperialismo y educación en América Latina*, Nueva Imagen, México, 1980.
- Rama, G., *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, UNESCO-CEPAL-PNUD, Buenos Aires, 1977.

- Schmelkes, Silvia, "La desigualdad en la calidad de la educación primaria", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXIV, núms. 1-2, 1994.
- SEP, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, 1992.
- Sergé, M. et al., "Una nueva ideología de la educación", en G. Labarca, *Economía política de la educación*, Nueva Imagen, México, 1980.
- SNTE, "La equidad como prerrequisito de la educación nacional", *Primer Congreso Nacional de Educación. Documentos de Trabajo*, Documento núm. 5, México, 1994.
- SNTE, *10 Propuestas para asegurar la calidad de la educación pública*, México, 1995.
- Taylor, Ch., *El multiculturalismo y la "política del reconocimiento"*, FCE, México, 1993.
- UNESCO, *Boletín Trimestral*, vol. II, núm. 5, enero-marzo de 1960.
- UNESCO, *Conferencias internacionales de instrucción pública. Recomendaciones 1934-1968*, Ginebra, Suiza, 1970.
- UNESCO-OEA, *Informe de la Comisión de Evaluación del Proyecto Principal sobre Extensión y Mejoramiento de la Educación Primaria en América Latina*, Buenos Aires, 1966.
- UNESCO-UNICEF, *La educación preescolar y básica en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1993.
- Walzer, M., *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, Nueva York, 1983.
- Wolfe, M., "Estilos de desarrollo y educación. Un inventario de mitos, recomendaciones y potencialidades", *Revista de la CEPAL*, núm. 21, diciembre, 1983.
- Wolf, M., *El desarrollo esquivo*, FCE, México, 1976.