

Revista Elelctrónica de Investigación Educativa

Vol. 1, No. 1, 1999

Educación, pobreza y desigualdad Entrevista a Fernando Reimers

Education, Poverty and Inequality An Interview with Fernando Reimers

Por: Graciela Cordero Arroyo

gcordero@uabc.mx

Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo
Universidad Autónoma de Baja California

A. P. 453

C. P. 22800

Ensenada, Baja California, México

Resumen

En esta entrevista, el Dr. Reimers presenta algunos planteamientos sobre la necesidad de garantizar igualdad de oportunidades educativas para los niños de grupos sociales que están por debajo de la línea de la pobreza. Se hace un análisis de los factores escolares, familiares y sociales que afectan la igualdad de oportunidades educativas para los niños de bajos recursos en América Latina. Se presentan algunas líneas de análisis que ayudan a estructurar un marco para el diseño de políticas que puedan incrementar sus oportunidades educativas.

Palabras clave: Política educativa, oportunidades educativas, pobreza.

Abstract

Dr. Reimers makes some statements about the possibility of providing equal opportunities for education to children from social groups living below the poverty line. The interview includes an analysis of school, family and social factors related to the uneven access of low-income classes in Latin America to instruction. He suggests some lines of research to build a framework for policy designs that might increase education opportunities for them.

Key words: Educational policy, educational opportunities, poverty.

El Dr. Fernando Reimers es profesor del Departamento de Administración, Planeación y Política Social de la Escuela de Graduados de Educación de Harvard (*Harvard Graduate School of Education*). Actualmente es director del programa de Maestría en Políticas Educativas Internacionales que ofrece esta escuela. Ha centrado su trabajo de investigación en el análisis de la relación entre educación, pobreza y equidad, y en el estudio de las oportunidades educativas para niños de bajos ingresos. El Dr. Reimers, de origen venezolano, está particularmente interesado en el estudio del desarrollo educativo en América Latina. Ha trabajado en El Salvador, Paraguay, México, Perú, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela. Fuera de nuestro continente, también ha trabajado en Pakistán, Egipto y Jordania. Ha sido asesor del Banco Mundial y de diversos gobiernos en materia de cambio educativo. Ha publicado cuatro libros y múltiples artículos y capítulos sobre educación y desarrollo. Ha trabajado también en diversos proyectos con Noel McGinn, con quien escribió el libro *Informed dialogue: Using research to shape education policy around the world*, en el cual se plantea cómo utilizar los resultados del trabajo académico en la construcción de políticas públicas en educación. Actualmente trabaja en la edición de un libro sobre educación, pobreza y desigualdad que ha realizado en colaboración con 18 colegas de 7 países de América.

Graciela Cordero Arroyo: En primer lugar, quiero agradecer al Dr. Fernando Reimers la entrevista que concedió a la Revista Electrónica de Investigación Educativa sobre el problema de la pobreza y la desigualdad de oportunidades educativas. Dr. Reimers, mi primera pregunta es sobre las estimaciones actuales sobre la magnitud de la pobreza en América Latina. ¿Qué está sucediendo con los niveles de pobreza en América Latina?

Fernando Reimers: América Latina tiene los niveles más altos de desigualdad en el ingreso a nivel mundial. Al menos uno de cada tres hogares y dos de cada cinco personas viven debajo de la línea de pobreza. De acuerdo a los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el número de personas que vive debajo de la línea de la pobreza se incrementó de 136 millones en 1980 a 204 millones en 1997 y el número de gente en extrema pobreza se incrementó de 62 millones a 90 millones en el mismo período. El análisis de la Cepal sostiene que de continuar con estas tendencias y dadas las perspectivas de crecimiento económico bajo en los próximos años no parece posible que los niveles de pobreza disminuyan significativamente. Si se hace una proyección de las tasas de reducción de pobreza de los últimos nueve años para la región, nos tomarían más de 20 años reducir a la mitad el porcentaje actual de hogares que están en la extrema pobreza, y más de 30 años reducir a la mitad el porcentaje actual de los hogares pobres. En virtud de que estos grupos sufren diversas formas de exclusión social respecto a aquellos que han podido salir de la pobreza en años recientes, aún puede decirse que estas estimaciones son optimistas.

G.C.A.: ¿ La educación puede reducir la pobreza en América Latina?

F.R.: Hay que diferenciar entre el impacto de la educación en las condiciones de vida de los pobres, y su impacto en la pobreza misma y la desigualdad. No hay duda de que muchas personas y grupos sociales se han incorporado al sistema educativo en América Latina en las últimas décadas. Es decir, aún los hijos de los pobres tienen ahora la posibilidad de matricularse en la escuela. En este sentido la expansión educativa ha permitido aumentar la escolaridad de los pobres y consecuentemente mejorar sus condiciones de vida en tanto la falta de escolaridad misma es una condición de exclusión. Por otra parte, la pobreza es un concepto relativo, no puede pensarse sólo en la pobreza sin pensar en la desigualdad de la región. Si un grupo social mantiene sus condiciones de vida, pero la sociedad en su conjunto las aumenta, la posición relativa de este grupo ha disminuido y por lo tanto ha aumentado su nivel de marginación. El tener acceso a servicios eléctricos o telefónicos era hace 50 años casi un lujo, hoy es una necesidad para participar en la sociedad; el tener acceso a medios de comunicación, radio, televisión, podía considerarse también un lujo hace 30 años, hoy no tener ese acceso aumenta la marginalidad de los grupos que no lo tienen ya que no les permite tener información para participar en la sociedad. Una pregunta diferente a si la expansión educativa ha mejorado los niveles de escolaridad de los pobres - lo cual ha hecho-, es si ha cambiado su posición relativa en la estructura social, si ha permitido movilidad social intergeneracional. No hay evidencia de que los sistemas educativos estén dando oportunidades para la movilidad social intergeneracional de los niños de los pobres en el continente y mucho menos de que esta expansión haya contribuido a disminuir la desigualdad social. Sin embargo, existen evidencias de que la expansión educativa ha facilitado una cierta movilidad educativa intergeneracional. Los niños de los pobres de ayer han logrado niveles más altos de educación que sus padres. Los niños de los pobres de hoy también pueden esperar tener niveles más altos de educación que sus padres. En este sentido, las posibilidades de muchos de los niños en el continente han aumentado, incluyendo las posibilidades de los niños de los pobres. Esto es resultado de las políticas públicas que tratan de universalizar el acceso a la educación. El significado de este cambio no debe ser desestimado ya que muestra que las políticas educativas sí son importantes y que habría más pobres en el continente si no existiera el compromiso hacia la educación que los votantes, los padres y los gobiernos han mantenido durante los últimos años. Pero en el análisis del progreso educativo del continente debemos preguntarnos no sólo qué ha cambiado, sino qué pudo haber cambiado y no lo ha hecho. Es en este punto donde las conclusiones sobre las contribuciones de la educación para reducir la pobreza y desigualdad adquieren otro matiz. Por otra parte, hay una creciente aceptación en América Latina sobre la importancia de la educación en la reducción de la pobreza. De acuerdo con la Cepal, muchos países de la región han aumentado sus gastos educativos significativamente durante los años noventa para recuperar el declive que tuvo lugar en los años ochenta. Incrementar el gasto educativo por sí solo, sin embargo, es insuficiente para lograr las oportunidades educativas. Necesitamos entender los procesos que limitan las oportunidades de aprendizaje de niños de escasos recursos y examinar con cuidado la evidencia del impacto de las diferentes intervenciones que se

realizan para que los recursos efectivamente generen mayores oportunidades educativas.

G.C.A.: Me gustaría detenerme en el concepto de "oportunidades educativas". ¿Cómo concibe usted las "oportunidades educativas"?

F.R.: La oportunidades educativas pueden entenderse como los cinco peldaños de una escalera. El primer escalón, el nivel más básico, es la oportunidad para inscribirse en el primer grado escolar. El segundo nivel de oportunidad es aprender lo suficiente en primer grado como para terminarlo con un dominio de habilidades preacadémicas que hagan posible continuar aprendiendo en la escuela. El tercer escalón es la oportunidad para completar la primera etapa escolar: saber leer y escribir, realizar operaciones aritméticas simples, establecer relaciones causa-efecto, y tener información básica sobre historia, ciencias, ciencias sociales. El cuarto nivel es el hecho de que los egresados de cada etapa escolar tengan habilidades y conocimiento que sean comparables con otros egresados de la misma etapa escolar. Finalmente, el quinto nivel de oportunidad es que todos los egresados de un mismo nivel educativo tengan las mismas opciones sociales y económicas que les permitan ampliar sus perspectivas de vida.

G.C.A.: ¿Qué relación existe entre las oportunidades educativas y la pobreza?

F.R.: Mucho del énfasis de la política educativa de la región se concentra en el primer nivel de oportunidad. Esta es una oportunidad que ahora tiene una gran mayoría de los niños de la región, pero no todos. Es generalmente entre el primero y el segundo nivel de la escalera de oportunidades educativas donde los pobres se quedan atrás. Uno de cada tres niños que se inscriben en primer grado fracasan justo cuando inician su vida escolar. Muchos de los niños de los pobres no tienen ningún tipo de educación preescolar y muchos maestros que trabajan con estos niños no han sido preparados para tratar sus problemas específicos. La repetición escolar es desproporcionadamente alta entre los pobres. La investigación ha mostrado que la repetición lleva a más repetición y posteriormente a deserciones. En cuanto al tercer nivel de oportunidad, podemos decir que el promedio de escolaridad en los grupos sociales desfavorecidos es de cuatro años y que por lo tanto, la mayoría no llega a completar este ciclo inicial. El cuarto escalón de oportunidad tampoco es accesible a familias de bajos ingresos. Muchos estudiantes de América Latina no tienen esta oportunidad porque las escuelas son segregadas en función del ingreso familiar y, algunas veces, por el origen étnico de la población. En general los estudiantes que provienen de familias de bajos ingresos, obtienen las calificaciones más bajas en los exámenes estandarizados. Finalmente, puede decirse que el quinto nivel de oportunidad no existe en América Latina. Los estudios han mostrado que los trabajadores indígenas -especialmente las mujeres- con el mismo nivel educativo y experiencia laboral que sus contrapartes mestizos, ganan menos dinero.

G.C.A.: Esta concepción me parece muy interesante ya que cuestiona la idea de que se dan suficientes oportunidades educativas a los grupos desfavorecidos al garantizar la equidad en el acceso a la educación básica expandiendo la matrícula. Su planteamiento nos permite comprender y abordar las oportunidades educativas desde una perspectiva menos limitada.

F.R.: Bueno, hay que reconocer la importancia de la expansión cuantitativa de los sistemas educativos del continente. Esta expansión ha permitido la incorporación de nuevos grupos sociales al sistema educativo y la posibilidad de contar con mayores niveles educativos. De ahí que a finales del siglo veinte haya una menor exclusión para los niños de los pobres que hace 50 años. Esto muestra que el sistema educativo tiene una relativa autonomía con respecto al sistema social y no es simplemente un dispositivo para reproducir la estructura social existente. Sin embargo, como decía anteriormente, la igualdad de oportunidades educativas va más allá de la igualdad de acceso a la escuela. Existen también otras barreras que limitan la igualdad en niveles más altos, mecanismos de diferenciación social en las oportunidades educativas de los niños que ya han logrado la igualdad en los niveles más bajos en la escala de oportunidades educativas. Las oportunidades educativas de los niños son influidas por la posición social que sus padres ocupan en la estructura social y se refiere tanto a las oportunidades de acceder a diversos niveles educativos como a las posibilidades de aprender en cada uno de estos niveles. En este sentido, si la pregunta es ¿hay igualdad de oportunidades educativas en las Américas? la respuesta es no. Las fuerzas desatadas por la globalización darán mayores ventajas a aquellos que tienen mayor educación y a pesar de los esfuerzos deliberados por incrementar las habilidades educativas de los niños de los pobres, la brecha de oportunidad con aquellos que son educativa y económicamente privilegiados se incrementará.

G.C.A.: Si la igualdad de oportunidades va más allá de la igualdad de acceso a la escuela, ¿qué otros factores cree que contribuyen a la desigualdad de oportunidades educativas?

F.R.: Hay varios tipos de procesos que contribuyen a esta creciente desigualdad. Estos procesos operan al interior de la escuela, fuera de la escuela y en la interacción entre el sistema educativo y el mundo social en el sentido amplio. Explicaré brevemente cada uno de ellos. Hay tres procesos en el sistema educativo que contribuyen a la desigualdad. Uno de ellos es el resultado del financiamiento privado de una parte de la educación de los niños que, para los niños que pueden pagarlo, significa las mejores oportunidades de asistir a una escuela preescolar de calidad y tener más oportunidades de iniciar la escuela listos para aprender, mayores posibilidades de una primaria y secundaria de calidad y mayores posibilidades de asistir a la educación superior. Además, dado que las instituciones educativas están muy estratificadas, otro proceso social que lleva a la desigualdad educativa son los efectos de los compañeros escolares en el avance de las oportunidades de aprendizaje. Los niños que están en escuelas donde sus compañeros reciben más apoyo y estimulación en el hogar, probablemente aprenderán de ellos y tendrán maestros con mayores expectativas

sobre su propio potencial educativo que los niños que asisten a escuelas en donde muchos de sus compañeros tienen orígenes familiares de bajos ingresos. La segregación racial y social es otro proceso importante que está llevando más allá la desigualdad educativa. Un tercer y más obvio proceso resulta de las disparidades en el uso de los recursos de la educación pública; la manifestación más obvia de esta desigualdad son los diferentes niveles de gastos públicos para los niños que atienden diferentes tipos de escuelas públicas, o escuelas en diferentes áreas geográficas.

Fuera del sistema educativo, los procesos que intensifican la desigualdad en las oportunidades educativas se originan en las condiciones de vida de los niños pobres, que debilitan su salud y los hacen más vulnerables física y psicológicamente. Para algunas familias pobres, las demandas económicas a corto plazo pueden hacer que la asistencia a la escuela sea un lujo y no un hecho regular de la vida. Las familias pobres también resienten mucho más los costos asociados a la escuela tales como pago de libros, cuadernos, uniformes, etc.

El tercer y último tipo de proceso social que contribuye a la reproducción de la desigualdad en las escuelas es la interacción entre influencias sociales y educativas. La pobreza directa de la familia, particularmente en los niveles bajos de educación, moldea la ecología de la escuela y de los salones de clase. El nivel de pobreza agregado de las familias influye las expectativas de los maestros. Diferentes niveles de educación de los padres, llevan a diferentes niveles de respuesta de los maestros y de las escuelas. Los maestros tienen altas expectativas sobre el potencial académico de los niños cuando creen que los padres podrán apoyar económicamente su educación por muchos años. La interacción de un factor agregado, tal como las características de los padres y de un factor interno, como las expectativas de los niños, da por resultado diversos climas educativos para diferentes niños. Por otro lado, el hecho de tener un calendario escolar único, enseñar en una lengua "nacional", presentar currícula con referentes concretos que son más cercanos a ciertos grupos de niños y ajenos a otros y manejar una forma única de trabajo en el aula, son otros tipos de influencias que afectan la equidad de oportunidades educativas.

G.C.A: Este tema ya ha sido investigado ampliamente en décadas anteriores. ¿Qué diferencias existen entre los enfoques teóricos anteriores y los planteamientos actuales sobre educación y desigualdad social?

F.R.: Ciertamente, estos temas de investigación tienen al menos 30 años en el campo de la sociología de la educación. Estas preguntas eran centrales en la investigación educativa realizada desde diferentes tradiciones, incluyendo el estructural funcionalismo, la teoría del conflicto y la nueva sociología de la educación. Todos estos marcos interpretativos trataban de explicar el grado de autonomía de las escuelas con respecto a la sociedad, sus funciones reproductivas y su potencial para cambiar la desigualdad y estructura social. Sin embargo, estos esquemas fueron desarrollados para explicar la relación entre educación y estructura social en países donde, desde muchas décadas atrás, se

había consolidado la universalización de la educación primaria y la expansión de la educación secundaria. Pongamos como ejemplo los trabajos de Bernstein sobre el sistema educativo inglés y de Bourdieu y Passeron sobre el sistema educativo francés. En contraste con los sistemas educativos europeos, en América Latina dichos sistemas han experimentado gran dinamismo -en términos de expansión- durante buena parte del siglo, por lo que el acceso a la educación ha cambiado, incorporando nuevos grupos sociales. La reforma educativa ha sido una política central de muchos gobiernos del continente para intentar influir en la distribución de las oportunidades sociales. Por otra parte, el conocimiento sobre la relación entre educación y pobreza se generó en contextos diferentes de aquellos de los países de la América de hoy. Algunos de los estudios realizados en los sesenta sobre educación y oportunidad social en Estados Unidos fueron hechos en un momento en que se lanzaban una serie de políticas progresistas y no había tiempo suficiente para evaluar su impacto o el grado en que podrían ser sostenidas. Ahora que nos acercamos al final del siglo, la integración de las economías en una economía global ha traído nuevas preguntas acerca del tipo de habilidades que las escuelas deben desarrollar en los estudiantes para darles una oportunidad para participar de los beneficios y recompensas de esta economía global. Por ejemplo, el aumento en la rentabilidad de la educación superior hará que familias con mayores posibilidades hagan grandes esfuerzos por asegurar que sus hijas e hijos puedan completar una educación universitaria de buena calidad, lo cual aumentará la desigualdad. En síntesis, el contexto educativo y social cambiante de nuestro continente justifica el valor teórico de buscar la respuesta de algunas de las viejas preguntas dadas las nuevas circunstancias en el contexto de las Américas.

G.C.A.: Le escucho hablar de "las Américas" en general y no de América Latina en particular. Esto lo considero como un cambio de enfoque del problema. ¿A qué obedece este cambio de enfoque?

F.R.: Debido a los flujos migratorios, a la globalización y a los avances en la comunicación, los países de este continente se están integrando en varias formas. Los niños que nacen en un país pueden pasar partes importantes de su vida en otros países diferentes al de su nacimiento; muchas empresas tienen oficinas en diferentes países, y con la migración viaja también la cultura, el lenguaje y las perspectivas sobre la vida. El español es la segunda lengua dominante en Estados Unidos y lo mismo sucede con el inglés en América Latina. Hay más de 30 millones de descendientes de hispanos viviendo en Estados Unidos. Todos estos vínculos e intercambios unen a los países de América en un destino común. Desafortunadamente, la pobreza y la desigualdad también unen a los países de nuestro continente.

G.C.A.: El tema de la equidad ha ido incorporándose al discurso político educativo a nivel internacional. ¿Cómo pasamos de un discurso político que privilegiaba la calidad a un discurso político que privilegia la equidad a nivel internacional?

F.R.: El discurso político de mediados de los setenta privilegiaba la calidad por encima del acceso y de la equidad. Se buscaba la manera de establecer una relación directa entre las necesidades de la economía y los productos del sistema educativo. De ahí que el siglo veinte cierre con un debate sobre cuestiones tales como eficiencia, estándares mínimos, exámenes, descentralización y gestión, y discusiones sobre el tipo de educación necesaria para cierto tipo de economía. Sin embargo, ahora también ocupa un lugar importante en el debate internacional el grado en que los sistemas educativos ofrecen igualdad de oportunidades a todos los niños. Organismos internacionales de la ONU, tales como Unicef y Unesco se plantean estos problemas. La conferencia de "Educación para todos" celebrada en Jomtien, Tailandia abordó la necesidad de garantizar las oportunidades educacionales en el nivel básico. El último informe de la Unesco brinda una visión para la educación, el informe de la Comisión Delors, se ocupa fundamentalmente la igualdad de oportunidades educativas. En la Cumbre de Presidentes de América realizada en Santiago de Chile en marzo de 1998 se acordó que la educación era el área más importante en la agenda y se relacionó con la reducción de la pobreza en el continente. Sin embargo, la eliminación de la pobreza y la reducción de la desigualdad aún no es una prioridad para los gobiernos y para los no pobres. Es notorio que en el discurso actual sobre reforma educativa a nivel continental no se hacen cuestionamientos sobre si se invierte lo suficiente en la educación de los pobres, mientras que existe una abundante retórica sobre la necesidad de mejorar la eficiencia y de administrar lo que se gasta de forma más sabia. Esto nos permite ver que existen intereses en competencia que ocupan la agenda de los gobiernos electos para los cuales resolver el problema de la pobreza es solamente un problema más, y tal vez no la prioridad más importante, de los ciudadanos y gobiernos en las Américas. Desde mi punto de vista, la pobreza y la desigualdad son asuntos de decisión política, no un problema de doctrina o de selección natural. Es el resultado de elecciones y decisiones colectivas sobre quién debe ser educado, cómo y a qué costo. La pobreza es el resultado de una elección, pero no de los pobres, sino principalmente de los no pobres. Es el resultado de cómo los no pobres definen sus intereses y responsabilidades y cómo influyen en las prioridades de la acción pública. Esto significa que las preguntas acerca de la relación entre pobreza y desigualdad deben ser claras no sólo a los investigadores educativos, sino también a los analistas políticos, a los administradores educativos, a padres, maestros y diferentes grupos políticos y de la sociedad civil.

G.C.A: ¿Qué investigaciones y trabajos recientes pueden ayudarnos a comprender mejor la relación entre educación, desigualdad y cambio social en las Américas a fines de siglo?

F.R.: Existen varios trabajos importantes. En este momento citaré tan sólo tres. Londono escribió su libro *Poverty, Inequality and Human Capital formation in Latin America 1950-2025*, donde concluye que la baja inversión sistemática en capital humano es el origen de las desigualdades de ingreso en la región. Otro estudio muy interesante es el de David Plank, que en su libro *The means of our salvation. Public education in Brazil, 1930-1995* estudia los orígenes de la desigualdad social

en Brasil a lo largo de 65 años. Plank sostiene que el origen de estas desigualdades profundas es el sistema político que privilegia los intereses privados de pequeñas élites. También es importante mencionar el libro de Carlos Alberto Torres y Adriana Puiggrós. En su libro, *Latin American Education*, los autores explican cómo el problema de la equidad ha sido puesto en una posición secundaria en la agenda de los Estados financieramente presionados. Desde su perspectiva, esta condición ha restringido la utopía pedagógica de la educación pública como un derecho fundamental. La Cepal ha publicado su último informe de desarrollo social con un análisis muy valioso sobre la evolución de la pobreza en América Latina. También el Banco Interamericano de Desarrollo ha publicado un interesante trabajo sobre la desigualdad en América Latina en su último informe anual de desarrollo. En fecha próxima también aparecerá el libro en el que hemos estado trabajando 18 colegas sobre los retos de la igualdad de oportunidades en las Américas. El libro representa un importante esfuerzo que ha reunido académicos y administradores educativos de Estados Unidos, Argentina, Chile, Colombia, México y Perú. Este análisis de las Américas nos permitirá apreciar cómo la estratificación social y la desigualdad tienen una fuerte influencia en la oportunidad que tienen los niños de bajos recursos para aprender en cada uno de estos países de las Américas.

Para citar este artículo, le recomendamos el siguiente formato:

Cordero, G. (1999). Educación, pobreza y desigualdad. Entrevista a Fernando Reimers. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 1 (1). Consultado el día de mes de año en el World Wide Web:
<http://redie.ens.uabc.mx/vol1no1/contenido-reimers1.html>

Please cite the source as:

Cordero, G. (1999). Education, poverty and inequality. An interview with Fernando Reimers. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 1 (1). Retrieved month day, year from the World Wide Web:
<http://redie.ens.uabc.mx/vol1no1/contenido-reimers1.html>