





---

GLOBALIZACIÓN, EDUCACIÓN Y POBREZA  
EN AMÉRICA LATINA  
¿HACIA UNA NUEVA AGENDA POLÍTICA?

---

*Editor:*

XAVIER BONAL

*Contribuciones de:*

JOSÉ ADELANTADO • ROBERT F. ARNOVE • JUAN BOGLIACCINI • XAVIER BONAL • TERESA  
BRACHO • JORGE CALERO • JOSEP-ORIOL ESCARDÍBUL • FERNANDO FILGUEIRA • JUAN EDUARDO  
GARCÍA-HUIDOBRO • BRUNO LAZZAROTTI COSTA • SERGIO LIJTENSTEIN • NÉSTOR LÓPEZ •  
GIULIANNA MENDIETA • DAGMAR RACZYNSKI • XAVIER RAMBLA • JOSÉ RIVERO • FEDERICO  
RODRÍGUEZ • AINA TARABINI-CASTELLANI • JUAN CARLOS TEDESCO • ÓSCAR VALIENTE •  
ANTONI VERGER

**Interrogar la actualidad**  
**Serie América Latina**

---

XAVIER BONAL (ed.)

GLOBALIZACIÓN, EDUCACIÓN Y  
POBREZA EN AMÉRICA LATINA

¿HACIA UNA NUEVA AGENDA POLÍTICA?

---

La publicación de este libro ha sido posible en el marco del proyecto «Globalización y desigualdades en América Latina: formación, contenidos e impactos de las políticas educativas y de lucha contra la pobreza en Argentina, Brasil y Chile», financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el FEDER (referencia SEC2002-02480).

© 2006 para cada uno de los trabajos:

José Adelantado, Robert F. Arnove, Juan Bogliaccini, Xavier Bonal, Teresa Bracho, Jorge Calero, Josep-Oriol Escardíbul, Fernando Filgueira, Juan Eduardo García-Huidobro, Bruno Lazzarotti Costa, Sergio Lijtenstein, Néstor López, Julianna Mendieta, Dagmar Raczynski, Xavier Rambla, José Rivero, Federico Rodríguez, Aina Tarabini-Castellani, Juan Carlos Tedesco, Óscar Valiente, Antoni Verger.

© Fundació CIDOB, 2006  
Elisabets, 12, 08001 Barcelona  
<http://www.cidob.org>  
e-mail: [subscripcions@cidob.org](mailto:subscripcions@cidob.org)

Distribuido por Edicions Bellaterra, S.L.  
Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona  
[www.ed-bellaterra.com](http://www.ed-bellaterra.com)

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares de la *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en España  
Printed in Spain

ISBN: 84-87072-66-6  
Depósito Legal: B. 48.580-2006

Impreso por Romanyà Valls. Capellades (Barcelona)

---

# Índice

Presentación, *Narcís Serra*, 9

Introducción.

Educación y pobreza en América Latina: reflexiones y orientaciones para nuevas agendas políticas, *Xavier Bonal*, 11

## PRIMERA PARTE

Nuevos escenarios de pobreza y desigualdad: posibilidades y límites de la educación

La integración social y los nuevos procesos de socialización: algunas hipótesis de trabajo, *Juan Carlos Tedesco*, 29

La educación en América Latina: dependencia, subdesarrollo y desigualdad, *Robert F. Arnove*, 47

Globalización, educación y pobreza en América Latina: los límites de las reformas educativas, *José Rivero*, 69

## SEGUNDA PARTE

Tendencias en las desigualdades educativas y sociales en la región

Los límites de la promesa educativa en América Latina: una constatación global y cinco hipótesis «antipáticas», *Fernando Filgueira, Juan Bogliaccini, Sergio Lijtenstein y Federico Rodríguez*, 101

Desigualdades sociales y educativas en América Latina: algunas señales para repensar las políticas en la región, *Néstor López*, 143

El efecto de los cambios en el *stock* educativo sobre las pautas de desigualdad económica en diferentes países latinoamericanos. Un análisis mediante técnicas de microsimulación, *Jorge Calero y Josep-Oriol Escardíbul*, 167

La reforma educacional chilena y la educación pública, *Juan Eduardo García-Huidobro*, 187

Relaciones intergubernamentales y desigualdad educativa en la enseñanza fundamental: el caso de FUNDEF de Minas Gerais, *Bruno Lazzarotti Costa*, 219

### TERCERA PARTE

Focalización educativa y lucha contra la pobreza: una revisión de programas

Las políticas sociales focalizadas y las bases sociales para la democracia en América Latina, *José Adelantado*, 251

Inducir a los pobres a superar su propia adversidad: la fuerza de una idea sobre la educación y la pobreza en Chile, *Xavier Rambla, Óscar Valiente y Antoni Verger*, 277

Cambio educativo en contextos de pobreza. Límites y aprendizajes de un programa de acción afirmativa en Chile, *Dagmar Raczyński*, 297

El proceso de focalización y las estrategias estatales de selección de beneficiarios del Programa Escuelas de Calidad (2001-2004), *Teresa Bracho y Giulianna Mendieta*, 319

Focalización educativa y lucha contra la pobreza: un debate acerca de los límites y posibilidades del programa Bolsa Escola, *Xavier Bonal y Aina Tarabini-Castellani*, 355



---

## Presentación

*El libro que el lector tiene entre sus manos constituye la edición de las ponencias que se presentaron en el seminario organizado por la Fundación CIDOB, en octubre de 2005, «Globalización, educación y pobreza en América Latina: ¿Hacia una nueva agenda política?». Ésta fue la tercera publicación surgida de uno de los seminarios que periódicamente el Programa América Latina organiza con la colaboración del Santander Central Hispano con el objetivo de debatir sobre la evolución de las políticas públicas en Latinoamérica.*

*Esta edición sucede a la publicación, hace un año, de Regionalismo global. Los dilemas para América Latina. La voluntad de esta obra era analizar las consecuencias que la aceleración del proceso de globalización de las relaciones económicas internacionales ha tenido en la integración regional latinoamericana. Igualmente, el libro se preguntaba si este proceso de integración regional podía ser un elemento esencial para el desarrollo económico de América Latina.*

*El presente libro estudia otra de las políticas fundamentales para el avance en la reducción de las altas tasas de pobreza y desigualdad que azotan la región. Es el caso de la promoción de las políticas educativas que los gobiernos de América Latina han puesto en marcha en la búsqueda de efectos positivos sobre la competitividad y el crecimiento económico, la productividad laboral, la difusión de información en el seno de la sociedad del conocimiento, la cohesión social, la cultura democrática y las prácticas de good governance.*

*En la práctica, el aumento de la inversión en políticas educativas no ha tenido siempre los efectos positivos deseados. Esta edición se plantea examinar las posibilidades y los límites que estas políticas tie-*

*nen sobre la reducción de la pobreza, a la vez que dibuja las principales líneas de debate sobre cómo deben evolucionar pero hacer efectiva su potencialidad de cambio. La obra analiza también las tendencias en las desigualdades educativas y sociales de la región y estudia con profundidad algunas políticas concretas como la denominada «focalización educativa».*

*Finalmente, debemos recordar el objetivo que la Fundació CIDOB, y más concretamente su Programa America Latina, persigue con la realización de estos seminarios y de sus posteriores publicaciones. Nuestra voluntad pasa por la creación y difusión de debates acerca de temas de actualidad, relieve y repercusión social en la región. Por ello, debemos agradecer al editor de la presente obra, Xavier Bonal, y al equipo del Seminari d'Anàlisi de Polítiques Socials (SAPS) de la Universitat Autònoma de Barcelona su esfuerzo en generar una masa crítica en torno a la relación mutua entre aspectos tan complejos como son la educación y la pobreza. Igualmente, agradecemos la colaboración del Santander Central Hispano, sin cuya ayuda la presente edición no hubiera sido posible.*

NARCÍS SERRA  
Octubre de 2006

---

## Introducción

### Educación y pobreza en América Latina: reflexiones y orientaciones para nuevas agendas políticas

*Xavier Bonal*

A principios del siglo XXI América Latina sigue presentando unas cifras de pobreza escalofriantes. Proyecciones recientes de la CEPAL sitúan el número de personas pobres en 213 millones, de los que 88 millones son indigentes o viven en la pobreza extrema. Estos números equivalen a una tasa de pobreza del 40,6 % de la población y a una tasa de indigencia del 16,8 % (CEPAL, 2005). A pesar de observar una ligera tendencia a la reducción de las cifras de pobreza en los últimos dos o tres años, parece claro que la recuperación económica de la región experimentada a lo largo de la década de 1990 no ha tenido los efectos deseables sobre la disminución de la pobreza y la desigualdad. En efecto, tras el fracaso de los Programas de Ajuste Estructural impulsados por el FMI y el Banco Mundial en la región en la década de 1980, los años noventa fueron escenario de cierta recuperación económica que sin embargo no consiguió modificar la tendencia al alza de la pobreza en términos absolutos, mientras que la pobreza relativa sólo se redujo en 5 puntos en el período 1990-1997, situándose al final de esta etapa en torno al 43 % de la población. Al mismo tiempo, América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo, con participaciones del quintil superior de ingresos en la riqueza que excede entre 10 y 16 veces a la del quintil inferior (Machinea y Hopenhayn, 2005: 14).

Paradójicamente, esta situación ha tenido lugar en un contexto en el que se han suavizado, sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de 1990, los costes sociales de la política económica neoliberal, y en un contexto de aumento del gasto social en la región, tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB. Entre 1990 y el bienio 2002-2003 el gasto social por habitante se elevó en promedio en un 39 % (CEPAL,

2005: 17), y aunque tuvo un comportamiento procíclico, los sectores sociales más débiles fueron protegidos durante los períodos de crisis. Las mejoras en los indicadores macroeconómicos y en las cifras de gasto social no ocultan, en todo caso, que los beneficios sociales alcanzados hasta el momento son modestos, que en los periodos de regresión económica los costes sociales se sigan concentrando en los sectores más vulnerables y que, en definitiva, difícilmente las metas de los objetivos del Milenio puedan ser alcanzadas en 2015 vinculando exclusivamente el comportamiento del gasto social a las mejoras en el crecimiento económico.

Cada vez es más evidente que el crecimiento por sí mismo no consigue superar el flagelo de la pobreza y que otras políticas son necesarias. Entre éstas, son especialmente significativas aquellas medidas encaminadas a la reducción de la desigualdad. Según estimaciones de la CEPAL, para alcanzar el objetivo del Milenio de reducir la pobreza extrema a la mitad, el crecimiento económico necesario podría reducirse en 0,2 puntos porcentuales por cada punto porcentual de caída en el coeficiente de Gini (Machinea y Hopenhayn, 2005: 10), un signo claro de los beneficios que tendría la reducción de la desigualdad para la reducción de la pobreza.

En este escenario, la educación ha sido no sólo un sector que ha experimentado también un importante crecimiento del gasto público (la media de la región pasó del 2,9 % del PIB en 1990 al 4,2 % en 2001), sino que ha constituido un pilar fundamental en el diseño de las estrategias de lucha contra la pobreza. En efecto, el reconocimiento de la necesidad de expandir políticas sociales repercutió en la prioridad que los gobiernos latinoamericanos otorgaron a sectores como la educación y la salud. Tanto en las reuniones y cumbres internacionales (como las impulsadas por la UNESCO en el marco del proyecto «Educación para todos» en Jomtien y Dakar o en la cumbre de las Naciones Unidas en el año 2000 que dio lugar a los «Objetivos de desarrollo del milenio»), como en las agendas de las agencias de desarrollo y de los propios Estados, la educación aparece como uno de los instrumentos necesarios y fundamentales para lograr la reducción y erradicación de la pobreza.

El escenario de globalización económica ha reforzado en el discurso político la importancia de la inversión en educación como instrumento fundamental para la competitividad y el crecimiento económico, para la mejora de la productividad laboral y para acelerar la difusión de información en la sociedad del conocimiento. Al mismo tiempo, ha acentua-

do la necesidad del acceso a la misma como mecanismo de defensa de la exclusión social y la pobreza. A ello hay que añadir el interés reciente en valorar la importancia de la educación como mecanismo generador de mayor cohesión social, de cultura democrática y de mejores prácticas institucionales (*good governance*). No faltan evidencias empíricas de que son precisamente las sociedades con menores niveles de cualificación de su población aquellas que más sufren el azote de la pobreza y las que presentan mayores problemas de salud, precariedad laboral o desintegración social.

De ahí que la educación sea un aspecto fundamental en el desarrollo de los Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), impulsados por el BM y el FMI desde 1999, y que incluyen, entre otras, «buenas prácticas» sectoriales, recomendaciones de inversión educativa centradas en los sectores más vulnerables (Klugman, 2002). Su elaboración es hoy un requisito indispensable para el acceso a nuevos créditos de los países altamente endeudados (HIPC). Tampoco debe sorprendernos que la educación se haya convertido en uno de los sectores prioritarios de las nuevas políticas focalizadas que se multiplican en la región sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de 1990. Numerosos programas, dirigidos a la mejora institucional de los servicios frecuentados por los sectores pobres o diseñados a través de transferencias de renta condicionadas, concentran sus esfuerzos en el terreno educativo como mecanismo fundamental para romper la reproducción del círculo intergeneracional de la pobreza y la desigualdad.

Algunos resultados de estos esfuerzos son evidentes. La expansión educativa, sobre todo en enseñanza básica, mejoró la progresividad del gasto público educativo en educación primaria (no así en enseñanza secundaria o superior) y favoreció el incremento de la escolarización de los sectores más pobres. Programas como el Bolsa Escola, en Brasil, o el Oportunidades (antes Progresía) en México, consiguieron alcanzar a millones de niños, algunos de los cuales sin duda jamás hubieran asistido a la escuela sin la transferencia de renta de la que se beneficiaron sus familias. El impulso de programas de mejora de la organización y gestión educativas, de formación permanente del profesorado o de programas específicos de luchas contra las distintas dimensiones del fracaso escolar, han conseguido mejorar algunos indicadores relativos a la calidad de los sistemas educativos, aunque ésta es sin duda una de las tareas en las que más queda por hacer en la región. Indicadores de retraso escolar o de

abandono educativo han mejorado en términos agregados, si bien es cierto que su mejora es muy desigual en función de los estratos sociales considerados y siguen encontrando límites para tener éxito en los colectivos más vulnerables (CEPAL, 2002).

Y sin embargo, en América Latina, como en otras zonas del globo menos desarrolladas, el aumento de la inversión educativa, el mayor acceso a todos los niveles educativos y el incremento de la media de años de escolarización en el transcurso de los años noventa, han tenido hasta ahora unos efectos sobre la pobreza claramente desalentadores. Las posibles explicaciones de este pobre efecto son muchas, y el abanico de razones es variado en función de las posiciones políticas e ideológicas. Entre los argumentos que defienden que las políticas estaban bien diseñadas pero se han aplicado deficientemente, y las posiciones críticas que cuestionan la preponderancia de los mecanismos de mercado en la asignación del servicio y sus consecuencias de exclusión sobre la población más desfavorecida, se sitúa todo tipo de explicaciones que ponen el énfasis en diferentes aspectos: descoordinación de la política educativa con otras políticas sectoriales para combatir la pobreza, aumento del nivel educativo mínimo necesario para la inclusión social, persistencia de elevadas desigualdades educativas que impiden una mejor distribución del ingreso, efectos negativos de los procesos de descentralización educativa sobre la equidad, infravaloración de los costes de oportunidad de las familias asociados a la escolarización de los hijos, etc.

En todo caso, y coincidiendo con el análisis de otros autores relativo a las relaciones entre gasto social y pobreza (Machinea y Hopenhayn, 2005), existen dos razones por las que podemos entender que las mejoras educativas no se hayan proyectado en mejoras sustantivas en la disminución de la pobreza. Por una parte, es evidente que el impacto de determinados gastos, como el educativo, no puede tener efectos visibles a corto plazo en los ingresos o en su distribución. De ahí que sea especialmente importante que el gasto educativo, como el social, sea continuado y no esté sujeto a la volatilidad macroeconómica. Por otra parte, y esto es más preocupante, existen evidencias de que la pobreza o la desigualdad no pueden combatirse exclusivamente mediante una mejora del capital humano. Mientras la educación y el gasto social en la región mejoraron en la pasada década, el desempleo aumentó y lo hizo también el grado de informalización de la economía o, en periodos de recesión, empeoró notablemente el acceso de la población pobre a otros activos, especialmente

a la financiación. Del mismo modo que la educación es cada vez más necesaria y simultáneamente cada vez más insuficiente para asegurar un buen empleo y una trayectoria social ascendente (Filmus, 2001), la inversión educativa es un instrumento necesario pero no suficiente para reducir la pobreza.

Ambas razones son efectivamente ciertas para interpretar por qué tanta más educación sirve tan poco para reducir la pobreza, pero sería un error considerar que los límites del impacto de la educación sobre la reducción de la pobreza son únicamente una cuestión de tiempo, o que las políticas educativas diseñadas por organismos multilaterales o por los propios estados son correctas y que su eficacia se multiplicaría a partir de una aproximación más integral de la política social y de una visión más transversal de la lucha contra la pobreza. Sobre la primera cuestión, merece la pena matizar simplemente que la expansión educativa va asociada paralelamente a procesos de devaluación de las credenciales educativas, una devaluación que puede reducir sensiblemente los beneficios esperados de la inversión educativa si se proyectan con diez o quince años de diferencia. El simple ejercicio de constatar la mejora en los niveles educativos medios de la población de América Latina en la actualidad con respecto a los de hace quince años y comprobar lo poco que han cambiado las cifras de pobreza en este periodo permite relativizar el argumento de que los efectos positivos de la inversión educativa sobre la reducción de la pobreza sean sólo una cuestión de tiempo.

La segunda cuestión obliga a adentrarse en el contenido de las principales reformas educativas en la región y a valorar su grado de eficacia. Esta es una tarea que obviamente escapa a los objetivos de esta introducción y que algunos de los textos de este volumen abordan a partir del estudio de las reformas recientes emprendidas en algunos países. Destaquemos aquí únicamente que la aplicación de lo que Stephen Heyneman ha denominado el «menú corto de política educativa» (Heyneman, 2003), impulsado principalmente por el Banco Mundial, ha mostrado evidentes limitaciones en su aplicación casi mimética a las reformas que varios países emprendieron en los años noventa. La supuesta prioridad a la enseñanza básica, las políticas de recuperación de costes, la descentralización educativa o las nuevas estrategias de organización y gestión escolar, por poner algunos ejemplos, pueden haber tenido efectos positivos en determinadas dimensiones, pero han evidenciado sus limitaciones para lograr sistemas educativos más inclusivos y equitativos. Mención especial

merecen determinados procesos de descentralización educativa que, como nos demuestra el texto de Juan Eduardo García-Huidobro en este volumen para el caso de Chile, no sólo pueden haber agravado la desigualdad territorial, sino también consolidado dos redes de escolaridad extremadamente segregadas socialmente y que funcionan en condiciones muy dispares.

A pesar de que la propia política educativa nos muestra sus limitaciones, y de que no hay duda de que otras políticas educativas pueden y deben pensarse, no es menos cierto que, pasada la década de los noventa, contamos con una extensión sin precedentes de informes, evaluaciones y esfuerzos públicos y privados que se interrogan de forma permanente sobre qué funciona y qué no funciona en la educación en América Latina. Instituciones como el Banco Mundial, el BID, institutos de evaluación de políticas públicas académicos y no académicos, iniciativas como el Programa de promoción de la reforma de la educación en América Latina y el Caribe (PREAL), organizaciones no gubernamentales, etc., producen cotidianamente un elevado número de documentos que nos permiten evaluar la eficacia o el fracaso de determinadas reformas institucionales. El volumen de trabajos, sin embargo, no oculta que todavía no dispongamos de explicaciones convincentes que nos permitan entender por qué después de tanta reforma la escuela sigue mostrándose tan limitada para convertirse efectivamente en la institución que permita a los hijos de familias pobres gozar de suficientes oportunidades para dejar de serlo. A pesar de numerosos cambios institucionales, los pobres siguen fracasando en la escuela mucho más que los que no lo son.

Esta constatación es importante para entender que tanto la agenda de investigación como la agenda política deben extenderse. En efecto, no se trata de sustituir los objetos de análisis, ni prescindir de evaluaciones que nos ayuden a identificar las «buenas prácticas» o de políticas que se muestran eficaces en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Sí se trata en cambio de hacerse otras preguntas para mejorar nuestra comprensión sobre las razones de la desdicha escolar de los sectores pobres, de valorar las razones que convierten en ineficaces u obsoletos determinados instrumentos de intervención educativa y social y de plantear nuevos escenarios políticos y educativos que faciliten una mejor integración educativa y social del alumnado pobre.

Son muchas las líneas de replanteamiento que pueden abrirse, y este volumen recoge reflexiones y análisis que contribuyen a avanzar en



la dirección señalada. Es preciso, sin embargo, detenerse en una consideración que a mi juicio es esencial en este proceso de reorientación de la agenda. Esta no es otra que la comprensión de los efectos de la pobreza sobre la educación, un elemento clave para determinar tanto las oportunidades como los límites de la política educativa como mecanismo de lucha contra la pobreza. Esta consideración no significa que sea éste un campo completamente inexplorado por la investigación social. Pero poco se ha hecho, sin embargo, para sistematizar esta aproximación y menos aún para tenerla en cuenta a la hora de redefinir la agenda política.

Centrarse en el análisis de los efectos de la pobreza sobre la educación permite entender, por ejemplo, que los supuestos sobre los que se sustentan los efectos positivos de la inversión social y privada en educación no siempre se cumplan, no porque no sean ciertos, sino porque sólo lo pueden ser bajo unas condiciones sociales y económicas mínimas que, desgraciadamente, la propia pobreza impide. Sirva este argumento para cuestionar, por ejemplo, la racionalidad implícita en las prioridades de inversión educativa basadas en el cálculo de las tasas de rendimiento, que presupone que todos los individuos están en condiciones no sólo de proyectar la devolución de su inversión actual en educación, sino de contar con la liquidez necesaria para materializar esa inversión. Cuando la inversión educativa necesaria para escapar de la pobreza se sitúa en los doce años de escolarización, cabe preguntarse quién está en condiciones de efectuar esa inversión y en qué circunstancias vitales debe realizarla.

Pero sobre todo, la consideración de los efectos de la pobreza sobre la educación debe servirnos para poder comprender que existen formas distintas y diversas de experimentar la pobreza, que ésta no puede reducirse a una dimensión material y que, en consecuencia, no existe una política estándar que asegure los niveles de eficacia deseados. Ello nos lleva ineludiblemente a considerar las condiciones de educabilidad del alumnado pobre, entendiendo por ello el conjunto de condiciones materiales, psicológicas, afectivas y sociales mínimas que deben tener lugar para que un niño o una niña puedan aprender (López y Tedesco, 2002; López, 2005). La escolarización por sí misma es insuficiente para garantizar el aprendizaje. La experiencia nos demuestra que es más fácil expandir el acceso que expandir el aprendizaje, y que el esfuerzo material y humano que requiere éste supera ampliamente el primero, sobre todo cuando de lo que se trata es de conseguir que un alumnado con carencias de todo tipo consiga no sólo acceder a la escuela, sino aprovechar su paso

por ella de modo que consiga romper la reproducción de la situación social de su familia. La educación pasa de este modo del área blanda al área dura de la política social, donde la consecución de los objetivos requiere de mayores esfuerzos y se enfrenta a situaciones de mayor incertidumbre.

Poner énfasis en el concepto de educabilidad permite adentrarse en las diversas formas en las que la experimentación de la pobreza puede influir sobre el *habitus* de niños y niñas ante la educación, permite llamar la atención sobre la importancia de explorar las distintas culturas de la pobreza, permite preguntarse hasta qué punto la organización escolar, el currículum o la pedagogía tienen en cuenta las condiciones sociales, económicas y afectivas del alumnado pobre y permite, en definitiva, planificar una intervención educativa que tenga en cuenta las diversas formas en que la propia pobreza dispone a los individuos ante la educación.

Existe un amplio terreno para la investigación, la reflexión y el debate y para repensar formas de intervención suficientemente imaginativas para conseguir un mayor aprovechamiento educativo del alumnado pobre. Las denominadas políticas de subjetividad, centradas en intervenir sobre los pilares del proyecto, la confianza y las narrativas de los jóvenes y adolescentes en situación de pobreza (Tedesco, 2004), son un ejemplo de posibles nuevas políticas, más flexibles y más acordes con la atención a una diversidad de situaciones que sólo tienen en común el compartir una situación objetiva de pobreza.

## Contribuciones a este volumen

Este volumen no proporciona, evidentemente, ni todas las respuestas ni todos los materiales necesarios para abordar la cuestión desde esta perspectiva. Sin embargo, los trabajos que reúne comparten explícita o implícitamente las reflexiones planteadas en esta introducción y tienen en común proporcionar lecturas críticas sobre los supuestos que subyacen a una determinada orientación de las políticas educativas y sus beneficios esperados sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad. Los textos incluidos en este volumen se organizan en tres partes diferenciadas. La primera parte reúne trabajos que, desde distintas ópticas, describen aspectos clave de los nuevos escenarios de pobreza y desigualdad en la re-

gión. Enfrentarse a la lucha contra la pobreza y la desigualdad exige un reconocimiento de los nuevos contextos de producción y reproducción de las mismas, y a estas reflexiones se dedican los cuatro primeros capítulos que componen esta parte.

El texto de Juan Carlos Tedesco indaga en un aspecto fundamental de la configuración de la exclusión social, como es el de la erosión de los mecanismos de integración social que tienen lugar en el «nuevo capitalismo». Frente a sistemas de transmisión cultural hegemónica fundamentados en la lógica de la oferta, propios del capitalismo industrial, Tedesco interpreta que el nuevo capitalismo se caracteriza por nuevas formas de producción de hegemonía desde una lógica de la demanda, una forma de dominación que no requiere de sistemas de transmisión organizada y, en consecuencia, debilita los caminos de adhesión de la ciudadanía a un único modelo dominante. Esta erosión de los mecanismos de integración es especialmente significativa en un continente caracterizado por estados-nación débiles en su función integradora, ejercida ésta a través de la incorporación al mercado de trabajo formal o por medio de mecanismos de refuerzo de la identidad nacional. El resultado es, señala Tedesco, un escenario de excluyentes y excluidos caracterizado por un nuevo determinismo de reproducción social, extremadamente rígido por el propio debilitamiento tanto de las estructuras como de los mecanismos de integración social. En este contexto la escuela y la política educativa en general deben redefinir su papel y ser capaces de dotar de autonomía a los sujetos para poder manejarse en estos escenarios de incertidumbre.

Desde una aproximación diferente, Robert Arnove observa los cambios educativos en la región latinoamericana teniendo en cuenta el carácter dependiente del estatus de esa región y los contextos de crisis económica y social de la década de los años ochenta. Según Arnove, la crisis de resultados y de calidad de la educación latinoamericana hay que interpretarla a la luz de los problemas mencionados. La crisis de la deuda repercutió en las políticas de privatización y descentralización implementadas en la región, cuyo impacto negativo sobre las zonas pobres urbanas y las zonas rurales ha sido evidente. La pobreza y la desigualdad y la propia crisis fiscal del Estado están también en la base de la emergencia de nuevos movimientos de educación popular en el continente. Arnove observa su auge como resultado tanto de la necesidad como de un efecto de sustitución del sector público. Con todo, Arnove realiza una

mirada positiva a determinadas formas de colaboración entre el Estado y la sociedad civil, al tiempo que subraya el importante papel que pueden desempeñar los movimientos sociales y la universidad como agentes de lucha contra la globalización neoliberal.

La idea central acerca de las limitaciones de la educación en un contexto caracterizado por la crisis económica está también en la base del trabajo de José Rivero. Partiendo de la distancia entre la centralidad que el discurso político ha otorgado a la educación y su escasa contribución a la reducción de la pobreza, Rivero identifica un conjunto de insuficiencias de las reformas educativas en materia de equidad que se perfilan decisivas para comprender la persistencia de elevados niveles de desigualdad y pobreza. Las diversas formas de retirada financiera del Estado en la educación —y las consiguientes desigualdades económicas que conlleva—, la aplicación de reformas extremadamente rígidas desde un punto de vista cultural que no han tenido en cuenta la extraordinaria heterogeneidad cultural en la región, la insuficiente atención a la primera infancia y la educación de adultos y un profesorado empobrecido y mal preparado para trabajar en contextos de pobreza, son factores que no sólo explican el fracaso de las reformas, sino que son clave para afrontar una nueva agenda de política educativa ante los nuevos desafíos de la globalización. Rivero señala cuatro pilares de transformación que consisten en asegurar la gobernabilidad en lo político, la equidad en lo social, la competitividad en lo económico y la identidad en lo cultural. Estos pilares sólo pueden conseguirse a partir de otorgar una clara prioridad a la enseñanza pública y de una renovación del papel tradicional del Estado en la esfera educativa, facilitando nuevos sistemas de participación en la toma de decisiones y asegurando mayor y mejor financiación en las políticas clave.

El conjunto de textos agrupados en la segunda parte del libro tienen en común el análisis de las desigualdades educativas y sociales y el hecho de poner de relieve algunas limitaciones de las reformas educativas que se emprendieron en la región a lo largo de la década de 1990 por lo que respecta a la reducción de la pobreza y la desigualdad. Los textos de Fernando Filgueira y colaboradores y de Néstor López coinciden en su enfoque metodológico. Ambos se plantean revelar determinadas condiciones sociales, demográficas o económicas en la región que cuestionan de algún modo los supuestos efectos esperados de la política educativa sobre la pobreza y la desigualdad. El texto de Filgueira y colaboradores se

pregunta las razones de los pobres efectos de la educación sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina. Muestra, por una parte, la especificidad de la región latinoamericana desde el punto de vista del desarrollo en comparación con otras regiones del mundo. Por otra parte, desarrolla cinco hipótesis acerca de las características demográficas, de empleo o de modelo de política social que pueden explicar las razones de aquellos pobres efectos de las reformas educativas. La simultaneidad de las cargas demográficas en la etapa infantil y en la tercera edad, los pobres efectos del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza, y especialmente de la pobreza infantil, la destrucción de empleo joven poco cualificado y sus consecuencias sobre la cantidad de parejas jóvenes en situación de exclusión social, el carácter especialmente joven de la pobreza en América Latina y sus efectos sobre la estructura de oportunidades vitales o el carácter poco progresivo del gasto social, centrado especialmente en las transferencias a la seguridad social, son tendencias sociales en la región que limitan ampliamente los supuestos beneficios de la inversión educativa. Por su parte, Néstor López parte de una reflexión en torno al debilitamiento de la pobreza como categoría explicativa de los procesos sociales en la región para subrayar la importancia de procesos menos visibles y más decisivos a su juicio, como son la fragmentación social, la exclusión, la segregación espacial o la violencia. Este análisis inicial lleva al autor a destacar la importancia del análisis de la desigualdad como aspecto clave para entender la pobreza y a desarrollar un análisis empírico sobre las tendencias en las desigualdades educativas en la región. Su trabajo revela que a medida que se llega a la adolescencia y a los últimos años de enseñanza media las desigualdades por ingresos son amplias y mayores que en las primeras etapas de la escolarización, pero se deben a factores que exceden a la cuestión socioeconómica. La tesis de Néstor López en torno a la importancia de considerar las múltiples dimensiones de la pobreza invita al autor a plantear nuevas políticas educativas que tengan en cuenta los desafíos que suponen la heterogeneidad de situaciones sociales en la región, los ritmos de la expansión educativa o las desigualdades sociales más allá de las desigualdades económicas.

Jorge Calero y Josep-Oriol Escardíbul aportan un interesante trabajo en el que, mediante técnicas de microsimulación *ex post* de tipo acumulativo, evalúan el impacto diferenciado de cuatro variables socioeconómicas — laborales y educativas — sobre la desigualdad social en Brasil

y Chile. Su análisis demuestra cómo las variables laborales no alteran de forma significativa el índice de Gini a lo largo de la década de 1990, mientras que sí lo hacen los cambios en las dos variables educativas incluidas en el análisis: el *stock* de cualificaciones educativas y la prima salarial educativa. Tanto en Brasil como en Chile, sin embargo, el índice de Gini obtenido después de la microsimulación es considerablemente más reducido que el índice real al final del período. Existe, por tanto, un «residuo» de desigualdad no explicado por las variables utilizadas en el análisis y que presumiblemente viene provocado por la distribución de las rentas del trabajo no salariales y por la de las rentas del capital. El trabajo de Calero y Escardíbul, en resumen, contribuye a comprender tanto los efectos positivos como los límites de la educación como mecanismo de reducción de la desigualdad y confirma la importancia de tener en cuenta aquellas desigualdades que obstaculizan el impacto positivo de la educación sobre la desigualdad.

Los dos textos restantes de esta parte incluyen análisis específicos de reformas educativas emprendidas en América Latina en la década de 1990 y sus implicaciones en el terreno de la equidad. El texto de García-Huidobro revisa los efectos de la reforma educacional chilena aprobada a principios de los años noventa sobre la educación pública y destaca los defectos regulativos que han conducido a polarizar el sistema de enseñanza entre las escuelas privadas —subvencionadas o no— por un lado y las escuelas municipales públicas, por otro. El carácter mercantil de las reformas educativas de los años ochenta y su asimilación por los gobiernos del periodo democrático producen una gran distancia entre un discurso político que enfatiza la equidad en la educación y unos resultados de mayor desigualdades educativas en el sistema de enseñanza. El autor analiza tres grandes tensiones de la reforma respecto al tema de la equidad: la tensión entre el copago y la política de discriminación positiva; la tensión entre políticas universales y focalización y la tensión entre el subsistema de escuelas particulares subvencionadas y las públicas (municipales) en un esquema de financiamiento a la demanda. La regulación de orientación mercantil del sistema educativo convierte a la red pública municipal en una opción de «segunda clase» y perjudica la calidad de enseñanza de los sectores sociales que no tienen opción de elegir.

Bruno Lazzarotti, por otro lado, profundiza en los efectos de las relaciones intergubernamentales sobre las desigualdades educativas a partir del análisis de la enseñanza fundamental en el Estado de Minas Gerais

de Brasil. La provisión de enseñanza fundamental se divide en Brasil entre estados y municipios, con características institucionales de oferta diferentes y descoordinadas que constituyen una importante fuente de generación de desigualdades territoriales en función de los niveles de riqueza de estados y municipios. El establecimiento, desde 1996, del FUNDEF, un mecanismo de redistribución de recursos entre las entidades federadas y por tanto de compensación de las diferencias territoriales en las condiciones de oferta de la enseñanza fundamental, debía corregir estos desequilibrios territoriales. El análisis de Lazzarotti nos muestra cómo, debido a las escasas aportaciones de la Unión, el FUNDEF ha tenido unos efectos muy reducidos sobre la reducción de desigualdad interestatal, mientras que sí ha tenido efectos positivos sobre la reducción de las desigualdades intraestatales —en el Estado de Minas en este caso—. El texto nos muestra también algunas consecuencias, previstas o imprevistas, derivadas del diseño del FUNDEF sobre aspectos como el proceso de municipalización de las redes de oferta escolar, las estrategias de búsqueda de economías de escala por parte de ambas redes (por medio de la reducción de centros escolares y un número mayor de alumnos y turnos por centro) o las limitaciones para alterar la distribución asimétrica de la calidad del profesorado entre redes y escuelas. Con todo, Bruno Lazzarotti muestra en su análisis la importancia de las características institucionales y del contexto social para comprender y valorar los efectos del FUNDEF sobre la equidad educativa y avisa sobre la importancia de corregir los defectos de los mecanismos redistributivos del fondo para aprovechar al máximo sus potencialidades sobre la reducción de las desigualdades.

Finalmente, el último conjunto de textos se agrupa en torno a los instrumentos prioritarios de lucha contra la pobreza que, desde la segunda mitad de la década de 1990, se desarrollan en la región. En efecto, los programas focalizados se han convertido en el mecanismo por excelencia para combatir la pobreza. Algunos de ellos se centran directamente en la educación como estrategia fundamental de lucha contra la pobreza, mientras otros la incluyen entre otros requisitos de acceso a las transferencias monetarias por parte de las familias. Los trabajos incluidos en esta parte del libro revisan desde diferentes perspectivas aspectos de programas focalizados en Chile, México y Brasil. Los análisis de caso están precedidos por un texto introductorio de José Adelantado en el que, de forma crítica, reflexiona sobre la función social que han cumplido las

políticas focalizadas en el continente latinoamericano en la década de los años noventa y el debilitamiento progresivo de la ciudadanía social que dichas políticas conllevan. El autor despliega un conjunto de argumentos en torno a la institucionalización de la desigualdad, el clientelismo político, la corrupción o la acción colectiva autónoma para defender la hipótesis de que las políticas sociales focalizadas dificultan el desarrollo de las democracias latinoamericanas porque bloquean la canalización de demandas al sistema político-institucional.

Tanto el trabajo de Rambla, Valiente y Verger como el de Dagmar Raczynski se ocupan del caso chileno. El primero se sirve del trabajo de campo realizado a partir de entrevistas con el personal del Ministerio de Educación chileno y de otros agentes educativos como técnicos de programas o directores de escuelas para contrastar la hipótesis de que el discurso político oficial chileno sobre la educación y la pobreza gira en torno a la «lógica de la inducción», una lógica que invita a los propios colectivos pobres a hacerse responsables y superar su situación social. Por medio del análisis de discurso, los autores nos muestran cómo «más que inducir a los pobres a superar su propia adversidad, la lógica de la inducción acaba exponiendo sus carencias y estigmas a la luz pública, porque establece una comparación entre sus circunstancias precarias y los arquetipos de la normalidad social». Dagmar Raczynski, por su parte, analiza el Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres (Programa 900 Escuelas) y presta especial atención a los efectos de este programa sobre el cambio educativo y la mejora de los resultados educativos de las escuelas beneficiarias. Su análisis detallado nos muestra que, después de catorce años de programa, los resultados fueron dispares desde el punto de vista de la mejora de los resultados escolares. La autora destaca la importancia de diseñar las estrategias de intervención desde dentro de la propia escuela (con apoyo externo), el hecho de superar la rigidez de las intervenciones ministeriales estandarizadas y un diseño de las políticas educativas focalizadas más integral como elementos clave para garantizar un mayor éxito de los programas centrados en escuelas en situación de pobreza.

El texto de Teresa Bracho y Julianna Mendieta aborda específicamente uno de los aspectos clave de los programas de focalización como es la selección de beneficiarios. Su análisis se centra en el proceso de selección de escuelas del Programa Escuelas de Calidad mexicano, una iniciativa federal que asigna recursos a escuelas situadas en zonas margina-



das del país. Su trabajo muestra la mejora progresiva del proceso de selección de escuelas, tanto desde el punto de vista de los nuevos criterios que se incorporan al proceso de selección como desde el del aumento progresivo del número de escuelas beneficiarias ubicadas en las zonas con mayor retraso educativo. Estas mejoras, con todo, no excluyen que existan aspectos del programa que necesiten mejorarse, como la transparencia en los procesos de selección, los criterios de «salida» de las escuelas beneficiarias o la flexibilidad en los recursos asignados a diferentes tipos de escuelas.

Por último, Xavier Bonal y Aina Tarabini realizan un análisis de los límites y posibilidades del programa brasileño de transferencia de renta condicionada a la asistencia escolar Bolsa Escola. El trabajo de Bonal y Tarabini aborda desde el lado de la oferta y de la demanda los dilemas, las oportunidades y los obstáculos de diferentes variantes de tipo federal y municipal del programa. Por un lado, el texto subraya las tensiones que subyacen al diseño del programa desde el punto de vista de la selección de beneficiarios, la cantidad de transferencia o las medidas de seguimiento y acompañamiento de la población beneficiaria. Por otro lado, el análisis desde la demanda pone énfasis en los distintos impactos de la transferencia en función de las características de las familias pobres, del tipo de escuelas y del profesorado. Este análisis destaca la importancia de considerar las diferentes condiciones de educabilidad del alumnado pobre y reflexiona sobre las implicaciones que debería tener sobre el diseño del programa.

En definitiva, y como puede constatarse en estas indicaciones, los textos que integran este volumen componen miradas diversas sobre las relaciones entre educación y pobreza, unas miradas que sin embargo coinciden en subrayar la complejidad de esa relación y la necesidad de configurar nuevas agendas políticas que superen la rigidez institucional y la escasa polivalencia de los instrumentos desarrollados hasta el momento. Estas agendas no pueden reducirse al terreno macro ni micropolítico, sino que deben abordar de forma simultánea cambios significativos en el terreno de la política económica y social, en el ámbito de la reforma institucional y en aquellas dimensiones en las que la política está menos acostumbrada a manejarse, es decir, el de la detección precisa, el diagnóstico y la intervención sobre las necesidades diversas y específicas de las personas pobres. Poco terreno ganaremos si seguimos interpretando que la pobreza sólo se experimenta de un modo y que las relaciones

entre crecimiento, desigualdad, pobreza y educación siempre operan de forma invariable. Los trabajos aquí presentados desmienten estas interpretaciones e invitan a repensar desde la imaginación, la lucidez y el compromiso social, nuevas agendas y nuevas políticas.

## Bibliografía

- CEPAL (2002), *Panorama social de América Latina 2001-2002*, Santiago de Chile.
- (2005), *Panorama social de América Latina 2004-2005*, Santiago de Chile.
- Filmus, D. (2001), *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización*, Santillana, Madrid.
- Heyneman, S. P. (2003), «The History and Problems in the Making of Education Policy at the World Bank 1960-2000», *International Journal of Educational Development*, 23, pp. 315-337.
- Klugman, J. (2002), *Estrategias de reducción de la pobreza: Introducción*, World Bank, Washington, D.C.
- López, N. (2005), *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*, IPEE-UNESCO, Buenos Aires.
- López, N. y Tedesco, J. C. (2002), *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*, Documentos del IPEE-Buenos Aires.
- Machinea, J. L. y M. Hopenhayn (2005), *La esquivada equidad en el desarrollo latinoamericano*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Tedesco, J. C. (2004), «Igualtat d'oportunitats i política educativa», en X. Bonal, M. A. Essomba, M. A. y F. Ferrer, eds., *Política educativa i igualtat d'oportunitats. Prioritats i propostes*, Mediterrània, Barcelona.

---

PRIMERA PARTE

NUEVOS ESCENARIOS DE POBREZA Y  
DESIGUALDAD: POSIBILIDADES Y  
LÍMITES DE LA EDUCACIÓN



---

# La integración social y los nuevos procesos de socialización: algunas hipótesis de trabajo

Juan Carlos Tedesco

## 1. Introducción

Una de las principales características del «nuevo capitalismo» (Boltansky y Chiapello, 1999) es su significativa capacidad para erosionar las bases sobre las cuales se asentaban los procesos de integración social del capitalismo industrial y la dificultad para reemplazarlas por otras, de eficacia similar o compatible con las exigencias mínimas de cohesión social que requiere la gobernabilidad democrática. La incorporación al *mercado de trabajo* desde el punto de vista económico y la incorporación a la *nación* desde el punto de vista político fueron los dos pilares fundamentales de la integración social capitalista. Desde este punto de vista, el capitalismo industrial era un capitalismo con una fuerte capacidad o vocación inclusiva, definida por la existencia de vínculos entre los diferentes sectores sociales basados en las relaciones de explotación en el proceso productivo y en procesos de identificación personal y social construidos a través de la adhesión y la lealtad a determinados valores nacionales.

El carácter inclusivo del capitalismo industrial se expresó a través de la creación de mecanismos o aparatos institucionales responsables de la *transmisión* de mensajes culturales capaces de generar esos niveles de adhesión y aceptación de los patrones de conducta exigidos por el funcionamiento del sistema social. Desde este punto de vista, es posible sostener que el capitalismo industrial tenía necesidad de producir y postular un pensamiento «hegemónico», es decir, un pensamiento capaz de provocar los comportamientos de adhesión y aceptación reclamados por el funcionamiento del sistema. Esta fuerte vocación hegemónica se puso de manifiesto a través de la creación de mecanismos institucionales como la

escuela universal obligatoria, que tenían una característica fundamental: funcionaban básicamente sobre la *lógica de la oferta*. La escuela (al igual que la familia y la televisión general), estaba basada en la concentración del poder del lado del emisor de los mensajes culturales, lo cual le otorgaba un fuerte poder homogeneizador e integrador.

El «nuevo capitalismo», en cambio, provoca la erosión de estos mecanismos institucionales de integración y, al menos por ahora, no parece tener capacidad para generar nuevas bases institucionales de cohesión social. Desde este punto de vista, se podría sostener que estamos en un escenario social caracterizado por la escasa vocación hegemónica con la cual funcionan los aparatos culturales. La debilidad de la vocación hegemónica del nuevo capitalismo se pone de manifiesto a través de los nuevos patrones de funcionamiento de las instituciones responsables de la producción y la transmisión de bienes culturales. En este sentido, el cambio más significativo se aprecia en la lógica de funcionamiento de esas instituciones, que ahora se basan mucho más en la *lógica de la demanda* que en la de la oferta. Internet, la televisión por cable (y la escuela basada en los mecanismos de responder a las demandas del «alumno-cliente») invierten el esquema existente en el capitalismo industrial. Apoyarse en la demanda y no en la oferta tiene consecuencias muy significativas sobre la dinámica de los procesos de integración social.

Obviamente, apoyarse en la demanda no significa que desaparezcan los mecanismos de imposición y dominación cultural. Al respecto, y simplemente como ilustración de la envergadura del debate que abren estas cuestiones, es oportuno retomar algunas de las hipótesis de Dominique Wolton (2000) sobre las nuevas tecnologías de la información y, en particular, sobre internet. Wolton nos advierte que poner el centro de la dinámica cultural en la demanda de los usuarios no es, necesariamente, un mecanismo más democrático que el basado en el control de la oferta. Para formular una demanda es necesario dominar los códigos de acceso a la comprensión de las necesidades y a la expresión de esa demanda a través de los canales pertinentes, tanto discursivos como institucionales. En este sentido la emancipación, el desarrollo personal y la libertad, pasan primero por la oferta, pues ésta es la que permite constituir los marcos de referencia a partir de los cuales se podrá expresar, ulteriormente, la demanda. Wolton nos recuerda que uno de los efectos más importantes de la dominación sociocultural consiste, precisamente, en no pedir más que lo que uno ya tiene. La simple adecuación a la demanda, en última

instancia, implica reforzar la dominación. Sin embargo, el cambio en los modos de dominación no es neutral en cuanto al papel de los actores sociales y a los contenidos mismos de la socialización.

Los procesos clásicos de integración social basados en la incorporación al mercado de trabajo y a la ciudadanía propia del Estado-nación tuvieron un desarrollo precario y parcial en los países de América Latina. En lo que aquí nos interesa, basta con recordar que hacia 1980 — es decir, después de más de un siglo y medio de sancionarse la independencia de la mayor parte de nuestros países —, sólo seis de ellos (Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, Panamá y Uruguay) tenían alrededor del 90 % de su población en edad escolar incorporada a la enseñanza obligatoria. Adicionalmente, es necesario recordar que esos pocos países llegaron a esa meta pocos años antes de 1980, es decir casi cien años después de sancionadas las normas legales que obligaban a escolarizar a toda la población.

En la misma dirección, también puede afirmarse que la épica militar vinculada a la lucha por la creación de los estados nacionales tampoco tuvo una clara connotación «nacional». La guerra por la independencia tuvo más bien carácter regional. Bolívar y San Martín pelearon por encima de fronteras nacionales. Las guerras que dieron lugar a los actuales estados nacionales fueron, en ese sentido, guerras internas y la incorporación al servicio militar obligatorio constituye un ámbito sobre el cual deberíamos hacer estudios más profundos acerca de su papel como factor de integración social.

Un fenómeno similar puede apreciarse en lo que respecta a la incorporación al mercado de trabajo. También en esta dimensión son excepcionales los casos donde la incorporación precaria al mercado informal no represente porcentajes importantes de la fuerza de trabajo.

Estamos, pues, ante estados-nación débiles en su función integradora, función orientada a constituir lo que O'Donnell (2004) menciona como un *foco de identidad colectiva* para los habitantes de un territorio, cuyo éxito se expresa a través de los niveles de *credibilidad* que alcanzan los mensajes emitidos desde el Estado.

La debilidad del Estado para obtener credibilidad genuina en sus mensajes está acompañada por el fortalecimiento (en sentido espurio) de las modalidades de imposición, expresadas a través del autoritarismo y la ruptura del orden constitucional o, en el nivel de la organización del Estado, el centralismo y la negación de la diversidad.

En ese contexto de debilidad se producen las transformaciones actuales, vinculadas a los procesos de globalización y mundialización que actúan, a diferencia de los países capitalistas avanzados, sobre estructuras que ya eran débiles antes del impacto erosionador del nuevo capitalismo.

A partir de estas consideraciones iniciales, es posible avanzar en el análisis de las transformaciones en los procesos de socialización y los nuevos desafíos que se presentan a la educación como proceso de formación del ciudadano.

## 2. Socialización y crisis de transmisión

Como se sabe, la descripción clásica del proceso de socialización distingue la existencia de dos fases principales: la socialización primaria y la socialización secundaria (Berger y Luckman, 1995). La primera, efectuada durante la niñez y habitualmente en el seno de la familia, es aquella por la que el individuo adquiere el lenguaje, los esquemas básicos de interpretación de la realidad y los rudimentos del aparato legitimador de dicha realidad. La segunda, en cambio, es todo proceso posterior que introduce al individuo ya socializado a nuevos sectores del mundo objetivo de su sociedad. Los análisis del proceso de socialización también destacaron que las dos características más importantes de la socialización primaria eran la *carga afectiva* con la cual se transmiten sus contenidos y la *identificación* absoluta con el mundo tal como lo presentan los adultos.

Estas características de la familia y del proceso de socialización, sin embargo, están sufriendo modificaciones significativas. Son bien conocidos los cambios en la composición familiar, la expansión de la familia nuclear, la reducción del número de hijos, el crecimiento de las uniones libres y del número de hijos que viven con uno solo de sus progenitores, (mayoritariamente la madre), la ausencia de la figura paterna o cambio frecuente de dicha figura, la disociación entre padre biológico y padre psicológico y las modificaciones muy importantes en los roles del padre y de la madre en el seno del comportamiento familiar (Arriagada, 2001).

Pero además de estos cambios en la estructura y composición de la familia también se aprecian cambios importantes en los contenidos de la socialización y en las formas en que dichos contenidos son transmitidos. En este sentido, también se ha producido una significativa fragmentación



y diferenciación de procesos según los contextos socioeconómicos y culturales. Exagerando un poco los términos del problema, podría decirse que el rasgo común a todas las formas actuales que asume el proceso de socialización familiar es la *crisis de la transmisión*.

Laïdi (2000), evocando los análisis de Hanna Arendt y de Pierre Legendre, constata que la transmisión resulta de una articulación entre tres elementos: 1) el reconocimiento de una referencia absoluta que crea una obligación con respecto a las generaciones futuras; 2) la existencia de ámbitos institucionales donde dicha obligación tiene lugar, y 3) la aceptación de ciertas mediaciones que sólo tienen sentido porque la transmisión se inscribe en una dimensión a largo plazo. La crisis de la transmisión en la sociedad actual se produce, según Laïdi, porque ninguna de estas condiciones logra mantener su vigencia.

La transmisión efectuada en el seno de la familia ya no se apoya en la aceptación del principio de autoridad, en la existencia de una paternidad simbólica, sino en que el único principio válido es el principio democrático o, dicho en otros términos, la relativización de las opiniones. La paradoja de esta situación, según Laïdi, es que la democracia se extiende a la vida privada y al ámbito de los estilos de vida, al mismo tiempo que pierde importancia en el ámbito de la vida pública. Para decirlo en palabras del propio Laïdi, «la lógica ciudadana coloniza el espacio privado en el mismo momento en que parece desertar del espacio público». Si la familia se transforma en una red integrada por individuos solidarios pero iguales, ya no hay transmisión sino intercambio. Las preguntas que esta situación provoca son decisivas para las relaciones entre generaciones, tanto para las que tienen lugar entre padres e hijos, como entre adultos y jóvenes y maestros y alumnos: ¿cómo pensar la transmisión en una sociedad que no reconoce otro valor más que el valor de cambio? ¿Qué sentido hay que otorgar a la idea de transmisión en una sociedad donde el saber es pensado y percibido como algo cada vez más fluido, amenazado de obsolescencia permanente y medido en función de su utilidad económica?

La crisis de la función de transmisión intergeneracional está asociada a una de las características más importante del contexto cultural del nuevo capitalismo: la concentración en el presente. Las transformaciones son tan profundas que se viven como una ruptura con el pasado. Se diluye la idea de continuidad histórica y todo aparece como nuevo y fundacional. Al respecto, ya en 1970 Margaret Mead (Mead, 1997) efectuaba un análisis que vale la pena recordar hoy, tanto por su enfoque como por el carácter testi-

monial de la percepción que desde las ciencias sociales se tenía del fenómeno de la transmisión cultural. Mead distinguía tres modelos de transmisión, el *prefigurativo*, el *cofigurativo* y el *posfigurativo*. El primero, en el cual los adultos conocen y enseñan los valores de la sociedad a las nuevas generaciones, corresponde a las sociedades llamadas tradicionales. El segundo, donde adultos y jóvenes aprenden al mismo tiempo porque todo es nuevo para ambos, corresponde a sociedades que pasan por una etapa revolucionaria o viven procesos masivos de migración e incorporación a nuevas culturas. El tercero, que según Mead corresponde a la sociedad actual, es aquel donde los jóvenes son quienes saben y quienes enseñan.

La visión de Margaret Mead estaba obviamente influida por las características de los movimientos juveniles de la década 1960-1970. La ruptura con el pasado no abrió las perspectivas a un futuro distinto sino a una significativa ausencia de futuro. La incertidumbre, la ausencia de óptimos fijos, la idea de que nada es ni será estable provoca serias dificultades para elaborar cualquier perspectiva de larga duración. Algunas de las consecuencias que provoca esta concentración en el presente en la formación de la personalidad y en las relaciones sociales fueron señaladas por Sennett (2000) en su análisis sobre los hijos de las familias estudiadas por él mismo hace varias décadas. La concentración en el presente o, en sus propios términos, el «nada a largo plazo», es un principio que «corroe la confianza, la lealtad y el compromiso mutuos». En este sentido, la dinámica temporal del mundo del trabajo y de la vida ciudadana, donde todo se desarrolla en el presente, genera un conflicto básico con la dinámica de la vida familiar, donde tiene un lugar importante lo intemporal, lo permanente y lo absoluto. El problema, sostiene Sennett, pasa a ser ahora «...cómo proteger las relaciones familiares para que no sucumban a los comportamientos a corto plazo, el modo de pensar inmediato y, básicamente, el débil grado de lealtad y compromiso que caracterizan al moderno lugar de trabajo».

Los postulados de estos estudios están apoyados en evidencias empíricas propias de los sectores sociales incluidos en los nuevos modos de organización social. Si bien asumimos que existen fuertes tendencias a la fragmentación, la diversidad y la heterogeneidad de situaciones, estos análisis tienden a ser presentados como válidos para el conjunto de la sociedad. Habitualmente la validez de esta «generalización» se apoya en la hipótesis según la cual estaríamos ante tendencias dominantes que si bien en estos momentos afectan a un sector de la población, tenderían a do-

minar al conjunto o, al menos, a orientar el comportamiento del conjunto. El aumento de la desigualdad y la exclusión ponen en duda, sin embargo, la posibilidad de tendencias comunes. Los fenómenos producidos por las nuevas configuraciones sociales afectan de manera muy distinta a los diferentes sectores sociales.

En términos generales es posible sostener que las familias de los sectores populares, desfavorecidos, excluidos o marginales, reciben los efectos destructores de los nuevos procesos sociales pero tienen muchas menos posibilidades de aprovechar las respuestas que el propio sistema elabora para responder a las demandas que generan esos procesos. Así, por ejemplo, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo o al empleo informal no está acompañada por estrategias de protección social. Un indicador elocuente de este fenómeno es que la incorporación de la mujer al trabajo no conlleva la expansión de la oferta de servicios de atención temprana a la niñez.

CUADRO 1  
*Edad de ingreso y matrícula preescolar (2004)*

País	Edad de ingreso	Tasa neta de matrícula
Alemania	3	77
Argentina	3	60
Austria	3	70
Bolivia	4	36
Brasil	4	48
Colombia	3	33
Chile	3	41
Dinamarca	3	90
Ecuador	5	58
España	3	93
Francia	3	100
Holanda	4	79
Israel	3	90
Italia	3	95
Japón	3	84
México	4	67
Noruega	3	79
Paraguay	3	26
Perú	3	57

República Checa	3	71
Tailandia	3	76
Uruguay	3	45
Venezuela	3	44

FUENTE: UNESCO, *Global Education Digest* (2004). Comparing Education Statistics Across the World.

Los datos del cuadro 1 indican que mientras en los países avanzados un porcentaje superior al 70 % de los niños ingresa en servicios de atención temprana a los 3 años de edad, en los países de América Latina algunos ingresan a los 4 o 5 años de edad y en ningún caso la cobertura logra alcanzar el 70 % de los niños.

La necesidad de esta atención temprana está tanto o más justificada en los estratos más pobres de la sociedad que en los estratos medios y altos. Sólo a título de ejemplo se puede mencionar que en un estudio llevado a cabo por Jody Heymann, de la Universidad de Harvard, en el marco del Proyecto Global sobre Familias Trabajadoras, sobre la base de datos de las Encuestas de Hogares, se constató que para México, por ejemplo, en el 38 % de las familias con hijos pequeños, todos los adultos tenían trabajo asalariado y el 21 % no contaba con parientes que pudieran hacerse cargo de la atención de los hijos pequeños. En Brasil, ese porcentaje llega al 42 %. En entrevistas a los padres se pudo advertir que la ausencia de adultos producía al menos tres tipos diferentes de problemas: los niños pequeños se quedan solos o al cuidado de otros niños en edad escolar, los niños se llevan al lugar de trabajo de los padres o se quedan al cuidado de adultos sin ninguna preparación para esa tarea (UNESCO, 2005).

En algunos escenarios latinoamericanos se puede agregar a este inventario de situaciones asociadas a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, el fenómeno de ausencia de trabajo para los hombres. El cambio del rol masculino tradicional también se vive de manera muy diferente en los sectores medios y altos que en los sectores populares. Mientras en los primeros responde a una lógica de igualdad de género y de enriquecimiento del rol de padre a través de un mayor involucramiento en la crianza de los hijos, en los sectores socialmente excluidos se vive como una pérdida, como un ataque a la dignidad del hombre, tradicionalmente responsable de garantizar la satisfacción de las necesidades materiales de la familia.

La ausencia de adultos también está acompañada por otra situación que tiene consecuencias importantes sobre el proceso de socialización: la

presencia de adultos que nunca han trabajado. La expansión del fenómeno del embarazo prematuro es bien conocida y los estudios al respecto coinciden en señalar que tiene lugar particularmente en los sectores populares. Para el caso argentino, las estadísticas existentes indican que alrededor del 15 % de los recién nacidos tienen madres menores de 19 años. Ese promedio nacional oculta importantes diferencias regionales, asociadas obviamente a condiciones de pobreza. Mientras en la ciudad de Buenos Aires el porcentaje baja al 6 %, en las provincias del norte llega al 20 %.

Otra dimensión importante para el análisis de los efectos diferenciales que tienen los cambios sociales y culturales sobre los distintos sectores sociales se refiere a la dimensión temporal. La concentración en el presente, la ausencia de largo plazo, etc., tiene un significado completamente distinto según los sectores sociales. Mientras en los sectores altos se trata de obtener ganancias aquí y ahora, en los excluidos se trata de sobrevivir y superar las situaciones de emergencia, que impiden formular proyectos de vida y tener perspectivas de futuro.

Los efectos de estos fenómenos sobre la socialización de las nuevas generaciones no han sido aún estudiados en profundidad, en gran medida porque son fenómenos nuevos y con características dinámicas. Sin embargo, es plausible suponer que estamos ante cuestiones cuya profundidad y complejidad no puede ser subestimada: ¿qué consecuencias tiene el hecho de socializarse con adultos que nunca han trabajado? ¿Qué efectos socializadores tiene la ausencia de proyecto? ¿Qué sucede cuando los factores de integración como el trabajo y la familia se debilitan y su espacio es ocupado por agentes integradores «débiles» como la televisión, el deporte o la música?

Por un lado, la ausencia de adultos que transmitan una determinada visión del mundo abre mayores posibilidades de libertad para la construcción de identidades. Alain Touraine (1994 y 1997) se ocupó de señalar las posibilidades que abrían estos procesos en la construcción del sujeto. Pero el mismo Touraine advertía sobre las «protecciones institucionales» que requerían estos procesos de construcción del sujeto. El problema es que asistimos precisamente a una erosión significativa de las bases institucionales con las cuales funciona la sociedad, particularmente visible en las sociedades o en los sectores sociales afectados por procesos de precarización y exclusión. Los nuevos sistemas institucionales parecen basarse en la idea de no hacerse cargo del destino de las personas. Cuando las condiciones materiales no aseguran esta capacidad de ejercer autónomamente

la posibilidad de definir un proyecto y elegir las opciones más apropiadas, lo que presenciamos es la generalización de la anomia, la ingobernabilidad y la apelación a las formas más tradicionales de dominación.

En estos contextos, me parece oportuno introducir el debate acerca de los procesos de reproducción social que se están generando en este nuevo capitalismo. El aumento de la desigualdad y la transmisión intergeneracional de capitales sociales tan desiguales genera condiciones de fuerte determinismo en los destinos sociales de las personas. No es casual, por ello, que aparezcan en estos momentos conceptos que aluden a condiciones de rigidez en las posibilidades de movilidad social: empleabilidad para las posibilidades de conseguir trabajo, accesibilidad para las posibilidades de uso de las nuevas tecnologías de información y educabilidad para las posibilidades de éxito en el proceso escolar (Tedesco, 2000; López, 2005).

El punto sobre el cual sabemos muy poco es cómo se procesa subjetivamente esta realidad de excluyentes y excluidos o, dicho de otra manera, cómo se procesa la construcción del «nosotros»: ¿quiénes entran en esa categoría? ¿Cuáles son las bases sobre las cuales se construye la identidad colectiva del nosotros? ¿Qué representación tiene el diferente y cómo se construye esa representación? ¿Qué consecuencias tiene sobre la construcción del sujeto y de su identidad la debilidad básica de las relaciones de confianza que deberían existir en los procesos de socialización primaria?

### 3. Nuevo papel de la escuela

La escuela universal y obligatoria cumplió su función integradora a través de la promesa de permitir a todos el acceso a los códigos de la modernidad (lectura, escritura, desarrollo básico de la racionalidad entendida como pensamiento lógico y adhesión a determinados valores y actitudes que definían el comportamiento ciudadano). En los países avanzados, la escuela cumplió su papel integrador a través de la imposición de un determinado patrón cultural y el debate giró en torno a quién definía los contenidos del proceso integrador. Los clásicos debates sobre el laicismo en los países donde el conflicto se planteaba entre la Iglesia y el Estado o los debates acerca de la distribución de responsabilidades entre el gobierno central y los poderes locales fueron las formas más paradigmáticas de esta situación.

En América Latina, en cambio, las opciones fueron educar o no educar, integrar o excluir culturalmente. El indicador más elocuente de la debilidad del proceso de integración cultural a través de la escuela es el fracaso en el aprendizaje de la lectura y la escritura. La expansión cuantitativa de la cobertura escolar fue acompañada por índices muy altos de repetición, abandono y bajos logros de aprendizaje, hasta el punto que América Latina es la región en el mundo con las mayores tasas de repetición escolar, que se concentra precisamente en los primeros grados de la escuela básica.

En este contexto de debilidad del proceso integrador a través de la escuela aparecen los nuevos procesos culturales, que erosionan aún más su papel como agencia de socialización. Tal como fuera expuesto ya en otros trabajos, es posible sostener que la peculiaridad de América Latina consiste en que la cultura escolar comienza a masificarse cuando ha adquirido las características de una cultura empobrecida, obsoleta y relativamente aislada de los patrones culturales que rigen fuera de la escuela. En este sentido, los modelos culturales que se ofrecen a las masas de población que se acaban de incorporar al sistema educativo ni siquiera son totalmente representativos de los modelos más dinámicos de la cultura contemporánea, como fue el caso de la expansión escolar a fines del siglo XIX en los países centrales.

Las políticas educativas de los noventa, centradas fundamentalmente en reformas institucionales orientadas a descentralizar la administración escolar y otorgar mayor poder a la demanda y autonomía de las escuelas, favorecieron los procesos de fragmentación y ruptura de la cohesión. La pérdida de eficacia socializadora de la escuela aumentó significativamente porque ya no sólo era ineficaz con los sectores excluidos sino que comenzó a serlo también con los sectores sociales más favorecidos. La escuela y, en especial, los educadores, dejaron de ser agentes de socialización representativos de los aspectos más dinámicos de la cultura y también dejaron de ser transmisores y reproductores del patrimonio cultural.

Uno de los indicadores más directos de este cambio en el papel y la función social de los docentes se encuentra en los datos disponibles acerca del consumo cultural, de los niveles de confianza y del dominio que los docentes tienen de las nuevas tecnologías de la información. Una encuesta efectuada en cuatro países de la región (Tenti Fanfani, 2005), indica que los maestros y profesores tienen consumos culturales de muy baja densidad, niveles muy altos de desconfianza hacia el conjunto de las

instituciones y actores sociales (Parlamento, partidos políticos, fuerzas armadas, justicia, sindicatos, empresarios, etc.) y sólo confían en ellos mismos y, según los contextos, en la Iglesia y en la prensa.

Pero la pérdida de eficacia socializadora de la escuela se produce en un contexto de cambios sociales, económicos y culturales que redefinen el comportamiento ciudadano y, en ese sentido, también redefinen los contenidos de su formación. Para expresarlo sintéticamente, es posible sostener que en estos nuevos contextos la tarea más importante en términos de formación de la ciudadanía se refiere a *la formación del núcleo estable, de los marcos de referencia, que permitirán afrontar los cambios permanentes a los cuales nos somete la producción cultural del nuevo capitalismo*. Dichos marcos de referencia son tanto culturales como cognitivos. Desde el punto de vista cultural, las informaciones y las opciones de conductas son procesadas a través de una serie de operaciones de identificación, de reconocimiento, de diferenciación, de adhesión o de rechazo, que suponen la existencia de un núcleo cultural básico, desde el cual es posible elegir y responder a los mensajes culturales. Desde el punto de vista cognitivo sucede algo similar: el acceso a las informaciones provoca procesos de comparación, asociación, transferencia, etc., que dependen del desarrollo intelectual del sujeto. Cuando este núcleo cultural y cognitivo no está constituido o lo está muy débilmente, los riesgos de alienación y de dependencia aumentan considerablemente, ya que la oferta de los nuevos medios y agencias de socialización supone que los usuarios ya tienen las categorías y capacidades de observación, de clasificación, de comparación, etc., necesarias para procesar e interpretar el enorme caudal de datos que aquéllos ponen a nuestra disposición.

Cuáles debe ser los contenidos de este núcleo «duro» del desarrollo cognitivo y cultural y cómo se deciden constituye un motivo de debate muy importante. En realidad, el eje que divide las posiciones en este campo pasa por decidir si los contenidos de ese núcleo duro deben ser discutidos socialmente o decididos de forma individual y privada. En la medida en que los aparatos culturales del pasado actuaban desde la oferta y en esa oferta el Estado tenía un papel preponderante, la discusión sobre el contenido de los marcos de referencia asumía cierto carácter público. Las nuevas modalidades de producción cultural están, en cambio, basadas en tecnologías manejadas por grandes consorcios de empresas privadas que actúan siguiendo la lógica del beneficio a corto plazo y/o del control de las demandas de la población consumidora. El interrogan-



te y el desafío que se abre en este nuevo contexto pasa por definir modalidades de participación alternativas al autoritarismo del control estatal y al individualismo asocial de la lógica privada.

Desde el punto de vista de los contenidos de los marcos de referencia, sería posible sintetizarlos en dos de los pilares de la educación del siglo XXI definidos en el informe de la comisión de la UNESCO presidida por Jacques Delors: *aprender a aprender* y *aprender a vivir juntos* (UNESCO, 1997). No parece necesario describir aquí el contenido de estos ejes de acción, que responden a la dimensión cognitiva el primero y a la cultural el segundo. Lo que interesa destacar es, en última instancia, que el desarrollo de esos pilares supone introducir en la escuela la posibilidad de vivir experiencias que no se producen «naturalmente» en el espacio externo a la escuela. Aprender a aprender implica un esfuerzo de reflexión sobre las propias experiencias de aprendizaje que no pueden desarrollarse sin un guía, sin un modelo, sin un «acompañante cognitivo» (Delacôte, 1997), que sólo la actividad educativa organizada puede proporcionar. Aprender a vivir juntos, por su parte, implica vivir experiencias de contacto con el diferente, experiencias de solidaridad, de respeto, de responsabilidad con respecto al otro, que la sociedad no proporciona naturalmente. La escuela puede, en este sentido, recuperar su función cultural a través del desarrollo de experiencias que no tienen lugar en la cultura externa. Dicho de otra manera, la escuela puede cumplir un papel cultural y social significativo si asume cierto grado de tensión y conflicto con la cultura. Su papel no es «adecuarse» a la cultura popular, ni tampoco, por supuesto, aislarse ni vaciarse de contenidos por la vía del empobrecimiento de los contenidos que ella transmite.

Las condiciones para que la escuela pueda cumplir este papel son tanto institucionales como pedagógicas. El principio básico radica en la idea de autonomía para el desarrollo de propuestas curriculares. Pero esta cuestión de la autonomía debe ser objeto de un cuidadoso análisis contextual. La historia reciente de las transformaciones educativas muestra que la idea de la autonomía puede ser defendida desde posiciones opuestas, que oscilan entre la autonomía como desresponsabilización por parte del Estado (posición visible en las reformas educativas de muchos países pobres, donde este concepto fue el argumento para bajar los costos y el papel del Estado en el financiamiento de la educación, con consecuencias claramente regresivas desde el punto de vista de la distribución de la oferta educacional) hasta la autonomía como parte de un proyecto político-

educativo destinado a permitir mayor participación de las familias y de los docentes en la elaboración de proyectos pedagógicos pertinentes a las necesidades básicas de aprendizaje de los alumnos. En todo caso, la idea central consiste en recuperar el carácter de la escuela como espacio donde es posible programar experiencias discutidas socialmente. Esta alternativa se opone tanto a la salida individual asocial de los que promueven la idea de educarse en el seno de la familia y a través de mecanismos basados en las nuevas tecnologías de la información como la de aquellos que promueven una escuela supeditada a los dictámenes del poder estatal, uniforme y promotora de un solo modo de ver y concebir el mundo.

De este análisis se desprende una conclusión obvia, referida a la centralidad de los docentes como actores sociales y como profesionales de los procesos de transmisión cultural. La literatura sobre este tema es abundante y apunta a comprender las raíces de lo que se ha dado en llamar el «malestar docente». Dicho malestar, que atraviesa situaciones objetivas muy diferentes, tiene más que ver con la crisis de transmisión a la que nos referimos en los puntos anteriores que con situaciones vinculadas a condiciones materiales de trabajo.

Obviamente, estas reflexiones sobre el papel de la educación y de la escuela pueden ser consideradas como ingenuamente voluntaristas. ¿Cómo podría la educación y sus formas institucionales tradicionales desarrollar una acción contracultural tan importante como la que aquí se sugiere? Responder a esta pregunta escapa a los límites de estas notas, que sólo llegan a plantearla. Sin embargo, es importante al menos admitir la legitimidad de un postulado voluntarista.

Este postulado voluntarista se expresa, desde el punto de vista de las políticas educativas, en el reconocimiento de la importancia de un conjunto de variables asociadas a la dimensión subjetiva de los actores. Dicho en pocas palabras, la investigación acerca de las experiencias pedagógicas exitosas en contextos desfavorables revela que el éxito está asociado a la presencia de una serie de factores tales como la confianza en la capacidad de aprendizaje de los alumnos, el compromiso y la responsabilidad por los resultados, la capacidad para definir un proyecto y otorgar sentido a la acción tanto individual como colectiva. Señalar la importancia de estos factores no implica negar la necesidad de aumentar los recursos materiales (tiempo de aprendizaje, equipamiento, infraestructura edilicia, textos, ordenadores, salarios de los docentes, etc.). El caso es que todos estos insumos materiales del aprendizaje pueden rom-

per el determinismo social de los resultados del mismo si están asociados a la presencia de estos factores subjetivos.

Destacar la importancia de estos factores subjetivos abre la discusión sobre lo que pueden denominarse *políticas de subjetividad* (Tedesco, 2004). Las dificultades que encierra este concepto son significativas. Por un lado, la importancia de estos factores en la explicación de los resultados escolares obliga a ocuparse de ellos desde el punto de vista de las estrategias políticas, ya que no es posible dejar que su presencia quede librada a la casualidad. Pero por el otro, ocuparse de la subjetividad desde las estrategias de políticas públicas abre todos los interrogantes sobre los riesgos de arbitrariedad, autoritarismo y manipulación que están asociados a las experiencias históricas conocidas acerca de cómo el Estado suele intervenir en la subjetividad de los actores sociales. La paradoja en la que se encuentran las políticas de subjetividad es que en la medida en que son asumidas por el Estado y promovidas por estrategias de acción pública, amenazan la construcción libre por parte del Sujeto. Avanzar en esta línea de análisis supone acompañar la reflexión teórica con el diseño de estrategias de acción que pongan a prueba los postulados teóricos. Sin embargo, es posible identificar algunos criterios que permitan avanzar en esta línea de trabajo. En primer lugar, se trata de factores subjetivos identificados como cruciales desde el punto de vista del desempeño técnico-profesional destinado a garantizar objetivos de equidad en la tarea educativa. Desde este punto de vista, una de las tareas más importantes para la investigación educativa sería identificar con precisión cuáles son las características subjetivas más relevantes desde el punto de vista de un desempeño profesional orientado a garantizar los objetivos de equidad. Las investigaciones clásicas sobre el *efecto Pigmalión* nos indican, por ejemplo, que la *confianza* en la capacidad de aprendizaje de los alumnos es una de ellas. Deberíamos avanzar en la identificación de otras que, probablemente, varíen según los contextos sociales y culturales sobre los cuales trabajemos. La responsabilidad por los resultados, el respeto a las diferencias, la solidaridad, etc., son otras cualidades subjetivas mencionadas en diferentes estudios como factores relevantes para un desempeño profesional comprometido con los objetivos de equidad. La gran pregunta que se abre a partir de este análisis es *¿cómo se forman esas cualidades subjetivas* y cuáles son las políticas para promoverlas?

## Comentario final: la formación de las élites

Todo el análisis acerca de la ciudadanía social tiende a poner el acento en la situación de los excluidos, lo cual es absolutamente legítimo porque en ellos es donde se expresan los déficits más importantes. Sin embargo, desde el punto de vista de la formación del ciudadano es igualmente importante considerar el proceso de formación de las élites. Giddens ya señaló hace tiempo que los excluidos no son sólo los de abajo, sino también los de «arriba». Los sectores más favorecidos socialmente están cortando sus vínculos con el resto de la sociedad y dejando de asumir sus responsabilidades públicas (Giddens, 1999).

Desde este punto de vista, una educación que pretenda formar para vivir juntos debe otorgar igual importancia a la formación de las élites. En este nuevo capitalismo, para vivir juntos es necesario querer vivir juntos. El análisis de Thurow sobre el caso de Estados Unidos le permitió sostener que —y cito textualmente sus palabras:

Los problemas con este modelo de desarrollo económico no son económicos. Podría funcionar para los norteamericanos capacitados, tal como funciona para los ingenieros de *software* en Bangalor, en India. Los problemas ni siquiera son realmente políticos. India es un ejemplo de que en los países pueden coexistir grandes desigualdades internas durante largos periodos de tiempo sin que estallen políticamente. *Los problemas son básicamente morales. ¿Vive uno en una buena sociedad si esa sociedad permite de manera consciente que una gran parte de sus ciudadanos se vaya del primer mundo y se convierta efectivamente en trabajadores que ganan salarios del tercer mundo?* (Thurow, 2000).

Esta pregunta, que Thurow reduce al ámbito nacional de EEUU, debe ser entendida para todo el planeta. ¿Podemos aceptar vivir en un mundo que deje fuera un porcentaje muy importante de la población? Este es el dilema. Sólo si no aceptamos esta situación tiene sentido explorar las alternativas técnicamente más eficaces para lograr el objetivo ético-político de una sociedad justa.

## Bibliografía

- Arriagada, Irma (2001), *Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Berger, P. y Th. Luckman (1995), *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Boltansky, Luc y Eve Chiapello (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, París.
- Delacôte, Goery (1997), *Enseñar y aprender con nuevos métodos. La revolución cultural de la era electrónica*, Gedisa, Barcelona.
- Giddens, Anthony (1999), *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Taurus, Madrid.
- Laïdi, Zaidi (2000), *Le sacre du présent*, Flammarion, París.
- López, Néstor (2005), *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*, IIPe-UNESCO, Buenos Aires.
- Mead, Margaret (1997), *Cultura y compromiso. El mensaje de la nueva generación*, Gedisa, Barcelona.
- O'Donnell, Guillermo (2004), «Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión», en PNUD, *La democracia en América Latina; hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires.
- Sennett, R. (2000), *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Anagrama, Barcelona.
- Tedesco, Juan Carlos (2000), *Educación en la sociedad del conocimiento*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- (2004), «Igualtat d'oportunitats i política educativa», en X. Bonal, M. A. Es-sombra y F. Ferrer, coords., *Política educativa i igualtat d'oportunitats; Prioritats i propostes*, Editorial Mediterrània, Barcelona.
- Tenti Fanfani, Emilio (2005), *La condición docente. Análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*, Siglo XXI ed./IIPe-UNESCO, Buenos Aires.
- Thurow, L. C. (2000), *Construir riqueza*, J. Vergara, Buenos Aires.
- Touraine, Alain (1994), *Crítica de la modernidad*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- (1997), *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- UNESCO (1997), *La educación encierra un tesoro*, Unesco-Santillana, Madrid.
- (2005), *Políticas para a primeira infancia: notas sobre experiencias internacionais*, UNESCO, Brasilia.
- Wolton, Dominique (2000), *Internet y ¿después?*, Gedisa, Buenos Aires.



---

## La educación en América Latina: dependencia, subdesarrollo y desigualdad\*

*Robert F. Arnove*

Para comprender la educación en América Latina en estos comienzos del siglo XXI, es necesario echar un vistazo a la naturaleza del Estado y tomar en consideración la manera como las fuerzas económicas y políticas internacionales ejercen su influencia sobre la forma de gobierno, financiación, funcionamiento y resultados de los sistemas educativos. Después de definir el Estado y su relación con la educación, presento el argumento de que en América Latina el Estado continúa condicionado por las políticas económicas y sociales neoliberales que se aplican en los países de la región con el objeto de lograr acceso al capital y a los mercados internacionales. Después de comentar los patrones de matrícula, este ensayo examina la forma en que las políticas de ajuste estructural recomendadas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y las agencias nacionales de asistencia técnica como la USAID (United States Agency for International Development) han afectado el suministro y la práctica de la educación. Sostengo que los beneficios obtenidos al haber hecho llegar la educación a poblaciones anteriormente desamparadas, durante el período comprendido entre 1960 y mediados de la década de los ochenta, han sido erosionados notablemente por la introducción de políticas basadas en el mercado, diseñadas para descentralizar y privatizar la educación. Al mismo tiempo, se proporcionan ejemplos de movimientos populares que se enfrentan a las políticas educativas que sirven a los intereses de las clases dominantes. Tales programas proporcionan una alternativa a las reformas impuestas desde fuera y desde el

\* Este trabajo está basado en dos publicaciones anteriores: Arnove *et al.* (2003) y Arnove *et al.* (2005).

poder, mientras que al mismo tiempo ofrecen a los individuos y a sus colectividades los medios necesarios para divulgar sus intereses y lograr acceso a los recursos y servicios que necesitan.

## Definición del Estado y sus relaciones con la educación

Generalmente, el Estado puede ser conceptualizado como un pacto de dominación, como una arena de conflicto y como un actor eficaz que debe seleccionar entre varios proyectos políticos antagónicos. De acuerdo con Cardoso (1979), el Estado debería ser considerado como «el pacto básico de dominación que existe entre diferentes clases sociales o segmentos de clases dominantes, y las normas que garantizan su dominio sobre los estratos subordinados». Como arena de enfrentamientos, el Estado exhibe las tensiones y contradicciones de proyectos políticos antagónicos, así como los acuerdos políticos de la sociedad civil. Además, factores como la clase social, la raza, la etnia, el sexo, la situación geográfica, los valores éticos, morales y religiosos influyen sobre las acciones del Estado en lo que concierne a legislar y ejecutar sus políticas sociales.

A pesar de que en una sociedad capitalista, el Estado, por su misma naturaleza, favorece aquellas políticas que se dirigen hacia el establecimiento y reproducción del sistema capitalista (Offe, 1984), es también el representante de la nación como un todo y, en las sociedades democráticas liberales, un defensor de la extensión de los derechos personales y de una amplia participación de la masa en la determinación de las políticas públicas (Carnoy y Levin, 1985; Bowels y Gintis, 1986). Por tanto, como se señaló anteriormente, el Estado tiene un doble carácter: es a la vez un pacto de dominación y un terreno de contienda. Varios grupos intervienen para moldear las políticas públicas que sirvan a sus intereses. A pesar de que la educación puede ser utilizada para legitimar un sistema político, puede servir también para cuestionarlo; y si bien un sistema educativo puede perpetuar la división social del trabajo, puede también equipar a los individuos con las destrezas y conocimientos necesarios para humanizar el lugar de trabajo y cambiar la estructura de la sociedad.



## El Estado «condicionado»

En América Latina las políticas y programas educativos están fuertemente limitados en su capacidad para producir cambios sociales fundamentales, o para mejorar las vidas de la mayoría de sus habitantes, por el hecho de que en la región todos los países con pocas excepciones, notablemente Cuba (Lutjens, 1996), son estados capitalistas dependientes o «condicionados». Según Cardoso (1981: 28-29), el desarrollo en América Latina se ha caracterizado por ser un «desarrollo asociado dependiente». De acuerdo con su criterio, los sistemas económicos de América Latina se construyen sobre alianzas entre la burocracia y los administradores del Estado, las corporaciones multinacionales y los altos estratos de las burguesías nacionales. No sólo las corporaciones multinacionales, sino también la hegemonía norteamericana sobre la región durante los últimos cien años —una hegemonía que ha involucrado con frecuencia la intervención militar, especialmente en la región del Caribe y en América Central— ha frustrado el desarrollo de modelos alternativos más independientes de desarrollo económico (LaFeber, 1993; Chomsky, 2003). La típica política económica de América Latina refuerza un sistema económico muy concentrado, que está de por sí menos dispuesto a la distribución de la riqueza y que excluye cada vez más a las clases subordinadas.

De acuerdo con Carnoy (en Torres, 1990), las principales implicaciones del capitalismo dependiente en América Latina son dos:

En primer lugar, el Estado está con frecuencia poco dispuesto a (o es incapaz de) movilizar los suficientes recursos para hacer que la educación pública (el conocimiento definido por el Estado) llegue a estar al alcance de todos; y en segundo lugar, incluso en el caso de que la educación sea accesible para todos, el sector privado de producción y el Estado son incapaces de proporcionar los puestos de trabajo suficientes para absorber a todos los que han recibido una educación promedio.

## Desigualdad de ingresos y equidad educativa

No solamente el «Estado condicionado» y el «desarrollo dependiente», sino también la correspondiente disparidad de la riqueza, determinan en

gran medida quién llegará a completar los niveles más altos y los tipos más prestigiosos de educación y, por tanto, quién podrá tener acceso a los empleos más lucrativos y deseables en el sector moderno de la economía. América Latina se caracteriza por ser la región en desarrollo con mayor desigualdad de salarios. Y como lo han hecho notar Psacharopoulos y colaboradores (1992; citados también en Behrman, 1993: 196): «la educación es la variable de mayor impacto sobre la desigualdad salarial».

Según el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) titulado «Educación: el nudo gordiano», si queremos encontrar la causa fundamental de la desigualdad salarial en América Latina, no tenemos que ir mucho más allá de su desequilibrado sistema educativo. Un informe emitido en la víspera de la Cumbre de las Américas celebrada en abril de 1998 en Santiago de Chile, declara que las escuelas públicas de la región están en un estado crítico de estancamiento. En vez de contribuir al progreso, afirma el informe, la escolarización «está reforzando la pobreza, perpetuando la desigualdad y frenando el crecimiento económico». El problema no es el acceso, sino los índices de permanencia. Hacia el quinto año, casi el 40 % de los pobres se ha retirado de la escuela, mientras que el 93 % de los estudiantes más ricos está todavía en el sistema. Hacia el noveno año, sólo el 15 % de los estudiantes pobres permanece en la escuela, comparado con el 58 % de los más ricos.

Yo argumentaría, sin embargo, que la causa fundamental del estancamiento económico reside no en el sistema educativo, sino en la desigualdad social y económica generada por las políticas económicas implementadas por los gobiernos de la región desde mediados de la década de los ochenta. Según un informe aparecido en la edición de enero a marzo del Boletín Informativo del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIP-UNESCO) sobre «Educación y equidad en América Latina», diez años después de haber experimentado varias políticas de crecimiento económico y recuperación social, «la situación social en la región no ha mejorado y el impacto de la reforma educativa en términos de equidad es mínimo». El informe (p. 1) continúa: «Por una parte, la pobreza no surge ya de un escenario económico de crisis e inflación, sino que es el resultado de nuevas estrategias de crecimiento adoptadas por la mayoría de los países de la región... La división entre ricos y pobres se ha acrecentado considerablemente y la distribución de la riqueza se ha convertido en un tema fundamental para el análisis de la

situación social». El informe describe «los patrones de distribución de la riqueza que benefician a los mejor situados económicamente y que permite a unos pocos disfrutar de uno de los más altos estándares de vida del mundo» —muy semejante, añadiría yo, a la situación privilegiada que tenían los blancos en la Suráfrica del *apartheid*—: una situación de colonialismo interno, que al mismo tiempo puede servir como una descripción válida de las condiciones en que vive la población rural indígena en Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala, así como la población de color de la región noreste de Brasil. Y no sólo esos países sino también Nicaragua, El Salvador, Honduras y Haití (todos ellos víctimas de guerras civiles y desastres naturales en tiempos recientes, además de contar con una historia de intervención extranjera y neocolonialismo) que muestran, sin que llegue a sorprender a nadie, los más altos índices de analfabetismo y abandono escolar de la región. En los casos mencionados anteriormente, la mayor parte de la población vive en la pobreza, y de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2004: 52-53) el índice medio de pobreza a lo largo de la región en el año 2002 fue del 44 % (38,4 % urbano y 61,8 % rural). Con respecto a la extrema pobreza, el índice promedio fue de 19,4 % (urbano 13,5 % y rural 37,9 %).

A pesar de que históricamente América Latina ha tenido un mayor porcentaje de niños y jóvenes matriculados en las escuelas que otras regiones en vías desarrollo del mundo, los patrones de matrícula reflejan la insólita historia de la región. En un buen número de estos países hay una distribución de la matrícula que tiene dos modalidades: un gran número de estudiantes de los sectores menos privilegiados de la sociedad (minorías étnicas, poblaciones rurales y mujeres), no pueden acceder o no llegan a completar la educación primaria, mientras que un importante número de estudiantes accede a la universidad, a menudo a un ritmo, que en épocas pasadas, fue superior al de los países europeos (Arnové *et al.*, 2003; Arnové *et al.*, 2005). Al mismo tiempo, los obreros latinoamericanos tienen menos años de escolarización que sus colegas de Asia y del Medio Oriente (PREAL, 2001: 13, 42-46; y Behrman, 1993: 205-206). El promedio de años de estudio de la población adulta —de 15 a 64 años de edad— es de menos de seis años.

## La educación, la crisis de la deuda y la agenda neoliberal

Las políticas económicas distorsionadas que han perseguido los países de la región reflejan el impacto de la crisis de la deuda de la década de los ochenta, a la cual con frecuencia se hace referencia como «la década perdida» para el desarrollo. La expansión económica de alto nivel que se experimentó desde la década de los cincuenta hasta la de los setenta disminuyó considerablemente su ritmo en las décadas de los ochenta y noventa. En la década de los sesenta, el promedio anual de crecimiento del PNB (Producto Nacional Bruto) para las economías latinoamericanas fue del 5,7 %. En la siguiente década, la tasa de crecimiento fue del 5,6 %, a pesar de las dificultades causadas por la crisis del petróleo. Para la década de los ochenta, el promedio anual de crecimiento del PNB para los países latinoamericanos había descendido al 1,3 % (CEPAL, 1990, 1991). El decreciente Producto Nacional Bruto se tradujo en una reducción de los ingresos de la mayoría de los latinoamericanos para quienes, como promedio, los salarios *per cápita* descendieron un nueve por ciento.

En respuesta a la creciente profundización de la crisis económica, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos adoptaron la estabilización fiscal neoliberal y las políticas de ajuste económico propuestas por las agencias internacionales de cooperación como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. El término «neoliberal» se deriva de las teorías económicas neoclásicas impuestas por las mencionadas agencias y sus consultores. La teoría se basa en las ideas de los economistas clásicos Adam Smith y David Ricardo, quienes afirmaban que el papel del Estado consistía en establecer las condiciones necesarias para que el libre juego del mercado, las leyes de la oferta y la demanda, y el libre comercio basado en la ventaja comparativa, redunden en beneficio de todos. Las políticas gubernamentales basadas en esas ideas han conducido a una drástica reducción del gasto social del Estado, a la desregulación de la economía y a la liberalización de las políticas de importación. La contrapartida educativa de dichas políticas incluye los movimientos tendientes a descentralizar y privatizar los sistemas públicos de educación.

A pesar de que las políticas neoliberales se designan para reducir el déficit fiscal y la deuda externa, y para mantener al mismo tiempo la inflación bajo control, dichas políticas han contribuido también a profundizar la pobreza en la región. En muchos países ha sido removida la red de protección social proporcionada por los servicios subsidiados de sa-

lud, educación y otras prestaciones básicas. Como consecuencia, se han intensificado las diferencias de clase, y la reducción de los salarios no sólo afecta a los más pobres entre los pobres sino también al 50 % de los hogares localizados en la parte media de la escala, que han perdido entre el 3 y el 10 % de sus ingresos (CEPAL, 1991). De esta forma, la estructura de clases en América Latina se ha polarizado aún más, con los sectores ricos y pobres separados por una brecha cada vez más profunda. Esto puede aplicarse también a México, Chile y Argentina, que en otros tiempos sirvieron como modelos de ajuste estructural para otros países de la región.

Con el deterioro de la economía, todos los países latinoamericanos han experimentado descensos en el gasto educativo en términos de producto nacional bruto, y en el total de prestaciones por parte de sus gobiernos. Bajo el neoliberalismo, las mejoras sustanciales en educación logradas durante las décadas de los sesenta y setenta han quedado invalidadas por los drásticos cortes en los presupuestos para el sector educativo. Como promedio (no ponderado), el gasto *per cápita* en educación en América Latina aumentó en un 4,29 % anual entre 1975 y 1980, mientras que disminuyó en un 6,14 % anual entre 1980 y 1985. De acuerdo con Reimers (1991: 322, 339), «los progresos logrados en la financiación educativa en la década de los setenta, retrocedieron en la década de los ochenta».

Los recortes en el gasto educativo en América Latina afectaron sustancialmente los gastos periódicos imprescindibles, como la compra de materiales de enseñanza y el mantenimiento de los edificios escolares. Y aún más, los cortes en el presupuesto educativo afectaron directamente los salarios de los profesores, que disminuyeron dramáticamente en algunos países como El Salvador, que experimentó una depreciación de los ingresos de un 68 % (Wolff *et al.*, 1994: 154; véase también PREAL, 2001; y OECD, 2000). La disminución del gasto, las pedagogías y currícula anticuados y el acceso restringido, contribuyeron al debilitamiento de la calidad de la educación.

A medida que empeoraba la crisis de la deuda y los ministros de Educación percibían con claridad las restricciones que se avecinaban en la financiación, empezaron a buscar otros medios de apoyo económico. Las principales opciones eran la privatización y la descentralización. Estas dos políticas son los métodos preferidos para mejorar la eficiencia educativa recomendados por las agencias internacionales de cooperación

como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Dichas agencias proporcionaron apoyo financiero a muchos países latinoamericanos durante las décadas de los ochenta y noventa.

Como consecuencia, los ministros de Educación se vieron, hasta cierto punto, obligados a seguir las políticas de las agencias de cooperación. Como era de esperar, dichas agencias «han aconsejado disminuir la intervención del Estado en el proceso educativo y aumentar la representación del sector privado, así como la aplicación de los principios del mercado en los sistemas educativos del Tercer Mundo» (Berman, 1992: 69).

Es necesario señalar que desde finales de la década de los noventa el gasto educativo se ha incrementado. No obstante, la situación global del financiamiento educativo en América Latina es mucho más compleja. Según un informe aparecido en la edición de enero-marzo (2005) del Boletín del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, «Equity and Economic Competitiveness», para finales de la década de los noventa el promedio de los gobiernos estaba invirtiendo anualmente el 4,6 % del PNB en educación, una cifra superior al 3,9 % de otros países en desarrollo y sólo ligeramente inferior al 5,1 % que invierten los países desarrollados. Según el informe, estas cifras son engañosas porque no toman en consideración la distribución por edad de la población latinoamericana. Si consideramos el número desproporcionadamente alto de niños en edad escolar, los países de la región necesitarían invertir un porcentaje mayor del PNB para llegar a niveles adecuados de inversión por niño. Más aún, para lograr una fuerza laboral con un nivel de educación proporcionado al que tienen los países con entradas semejantes, se requeriría una inversión adicional del 0,5 % anual durante 25 años (PREAL, 2001: 23; CEPAL, 2002). Lograr esas metas constituye un grave problema debido al crecimiento económico negativo o estancado de la región.

La cuestión clave aquí es comprender quiénes son los beneficiarios de las políticas neoliberales y educativas promovidas, si no impuestas, por las agencias financieras y de asistencia técnica internacionales. Para responder brevemente, considero que el análisis de las principales iniciativas para privatizar y descentralizar los sistemas educativos de América Latina, y los de otras partes del mundo, muestran que esas reformas han beneficiado en primer lugar a los ricos y poderosos.

La privatización ha tomado una gran variedad de formas, entre las cuales se puede mencionar la de cobrar derechos de uso por materiales y servicios que antes se entregaban gratis. A medida que el sector edu-

cativo se dirigía hacia los intereses privados para financiar las tareas educativas, la planificación de políticas cambiaba para acomodarse a los inversores privados. Paralela al deseo de los ministros de Educación de plegarse a los intereses privados, surgió la necesidad de crear sistemas escolares económicamente independientes. Esto no significa que los ministros de Educación hayan abandonado la financiación y apoyo a los sistemas de educación pública, sino que adoptaron la estrategia de permitir el desarrollo acelerado y la acreditación de instituciones privadas (de educación primaria, secundaria y superior). Un buen número de países, por ejemplo Brasil hasta hace poco, han subsidiado también escuelas privadas y proporcionado deducción de impuestos a los padres que optaban por la educación de pago. Las instituciones privadas son atractivas para los estudiantes de clase media y alta, porque las de buena calidad ofrecen clases más pequeñas, mejores facilidades y una atmósfera general que estimula el aprendizaje.

Tales prácticas y políticas tienen efectos negativos sobre las escuelas públicas (Plank *et al.*, 1994). Cuando los padres de las clases medias abandonan el sistema de educación pública, desaparecen también los defensores más enérgicos de una educación de calidad. Las clases populares, a pesar de que constituyen la mayoría de la población, generalmente carecen de la influencia política y económica necesarias para promover la calidad en el sistema de educación pública. Sin el apoyo de la clase media, y frente a la rebaja de la financiación, muchas escuelas públicas han empezado a decaer. Tanto la calidad educativa como las facilidades se han deteriorado significativamente. Todos estos problemas se han exacerbado por la descentralización de los sistemas educativos nacionales.

## Descentralización

La descentralización fue otra de las opciones contempladas por los ministros de Educación en respuesta a la crisis financiera. Ésta consiste esencialmente en dar a los niveles subnacionales la responsabilidad de gobernar el sector educativo. En contraste con el sistema escolar de Estados Unidos, altamente descentralizado, la educación en la mayoría de los países latinoamericanos ha estado dominada por un Ministerio de Educación central y fuerte, que controla todos los asuntos presupuesta-

rios y curriculares. Durante los pasados veinte años ha surgido un fuerte debate sobre el tema de la descentralización. Muchos países han tomado medidas para descentralizar sus sistemas educativos, dejando muchas responsabilidades de planificación financiera y curricular, así como decisiones personales, a cargo de niveles escolares provinciales, departamentales, municipales y hasta locales (como en Nicaragua). Ejemplos notables de países que han llevado a cabo una política de descentralización son Colombia (1968 y 1986), Argentina (1976), México (1978), y Chile (1981) (Hanson, 2002; Moreria de Carvalho y Verhine, 1999). A unidades territoriales/políticas de menor nivel les han sido otorgadas responsabilidades significativas de financiación para escuelas locales. La idea es que las escuelas consideradas de calidad y con servicios superiores pueden atraer más estudiantes y por tanto, aumentar su capacidad de financiamiento. El Estado subsidia parcialmente la educación, pero las unidades políticas locales/territoriales son responsables por pagar el balance. Por ejemplo, el gobierno chileno subsidia aproximadamente el 50 % de los costos educativos en los niveles de infantil y primaria (grados 1 y 2); y en la educación general secundaria aproximadamente un 60 % (Matte y Sancho, 1993: 106).

Los sistemas descentralizados pueden tener éxito en las áreas urbanas y suburbanas ricas en recursos, pero presentan serios problemas a las municipalidades de clase baja y a las áreas rurales. Esas áreas no tienen los recursos necesarios para compensar los costos educativos que no cubren los subsidios gubernamentales. Tampoco tienen los suficientes recursos para adoptar decisiones bien informadas con respecto a los mecanismos del mercado, o sobre incentivos como la limitación estratégica de costos y otras medidas inducidas por el gobierno como nuevas prácticas educativas (Prawda, 1993: 262). Tanto la privatización como la descentralización acrecientan las desigualdades sociales preexistentes en el sistema educativo. A pesar de que las clases altas continúan recibiendo los beneficios de una educación de calidad, los sectores marginales de la población sufren desproporcionadamente la creciente crisis educativa. Los resultados de pruebas estandarizadas en países como Chile son considerados por observadores expertos como un indicador directo de la clase social, donde los estudiantes de las escuelas privadas urbanas tienden a lograr las mejores notas, y los de las escuelas públicas rurales las más bajas.



## La educación popular y otras innovaciones

En contraste con los programas educativos patrocinados por el Estado, un buen número de programas educativos populares en América Latina forman parte de un movimiento de «educación popular». A pesar de contar con recursos limitados y tener un alcance reducido, estos programas son importantes porque ofrecen un modelo alternativo de educación que confiere autoridad a los individuos y a sus comunidades para exigir a los gobiernos nacionales servicios sociales y recursos que deberían ser derechos de todos los ciudadanos de un país.

Desde 1960 los programas informales y populares de educación, inspirados por la toma de conciencia política propagada por el filósofo y pedagogo brasileño Paulo Freire, han constituido alternativas importantes al sector educativo formal. La educación no formal implica una experiencia educativa que ocurre fuera de la esfera de la educación estándar. La educación popular, un subconjunto de la educación no formal, se distingue por sus características pedagógicas y políticas (Fink y Arnové, 1991).

Desde el punto de vista pedagógico, los programas de educación popular hacen hincapié en las situaciones de aprendizaje no jerarquizadas, en las que estudiantes y profesores dialogan y los conocimientos del estudiante se incorporan al contenido de la instrucción. Según Torres, «la educación se presenta como el acto de conocer y no como una simple transmisión del conocimiento o del acervo cultural de la sociedad» (Torres, 1994: 198-199). Desde el punto de vista político, los programas de educación popular procuran satisfacer las necesidades especiales de los sectores marginales de la sociedad (mujeres, desempleados, campesinos y grupos indígenas). Estos programas han desempeñado un importante papel en el desarrollo de estrategias colectivas de supervivencia para confrontar las crisis económicas de las dos décadas pasadas en la región. Es más, el objetivo último de muchos programas de educación popular, no es solamente la adaptación o la supervivencia de las poblaciones oprimidas, sino un cambio social profundo que conduzca a sociedades más justas (Torres y Puiggrós, 1997: 26). Un ejemplo de programa de educación popular es la asociación Perú Mujer, que organiza y educa a las mujeres sujetas a prácticas discriminatorias en el trabajo, y las instruye sobre legislación familiar, violencia doméstica y derechos sobre la herencia. Otra organización no gubernamental es REPEM (Red de Educación Po-

pular entre Mujeres de América Latina y el Caribe), situada en Montevideo y que agrupa a más de 150 organizaciones globales, regionales y nacionales. La organización sirve como punto focal para la investigación, información, diseminación y defensa de las mujeres con bajos ingresos y poca educación formal. Uno de los principales objetivos tanto de Perú Mujer como de REPEM es satisfacer la exigencia femenina de igualdad con los hombres y dar a las mujeres la oportunidad de participar activamente en la formulación de estrategias alternas para el cambio social.

A pesar de que los programas de educación popular son generalmente efectivos en el ámbito comunitario, a menudo fracasan en sus intentos de llevar el cambio a las políticas gubernamentales. Además, los movimientos populares innovadores de educación, con frecuencia son considerados por los gobiernos que implementan las políticas neoliberales como sustitutos de lo que debe ser un esfuerzo nacional. Una preocupación de quienes trabajan en alfabetización, educación básica para adultos y otras formas de educación básica, es que la financiación estatal de dichos programas ha empezado a disminuir en años recientes. Los sistemas de escuelas nacionales están empezando a concentrar sus esfuerzos de alfabetización en los niños en edad escolar o en los adultos menores de 35 años. Gobiernos como el de Nicaragua (1990 en adelante) han abandonado en gran medida el papel del Estado en la solución de los problemas educativos de los adultos y jóvenes sin escuela y lo han transferido al sector civil. Sin embargo, si se quiere llegar a un sistema amplio y permanente, el Estado y la sociedad civil tendrán que trabajar de forma conjunta y no en oposición (Gadotti, 1992; R. M. Torres, 1995).

## Colaboración entre el Estado y la sociedad civil

Hay, sin embargo, ejemplos de innovaciones educativas ambiciosas patrocinadas por el Estado que benefician a poblaciones tradicionalmente desfavorecidas. Una de ellas es Fe y Alegría. Esta ONG venezolana comenzó en 1955 educando a cien niños en una sola habitación. El año 2001 la organización se había expandido a 14 países y ya tenía más de un millón de estudiantes en programas de educación formal y no formal, con más de 33.000 maestros y otros recursos humanos. Según Reimers (1997: 35), la misión de Fe y Alegría es «proporcionar educación de ca-

lidad a los pobres como está expresado en su lema: “Donde termina la calle asfaltada, donde no hay agua ni servicios, allí comienza Fe y Alegría”». Reimers (1997: 38) afirma que los programas innovadores como Fe y Alegría, por lo general no son aprovechados por los ministerios latinoamericanos hasta que no han probado su eficacia. Fe y Alegría estuvo en un principio financiada de forma privada, pero logró, en la mayoría de los casos, conseguir apoyo gubernamental apreciable. Por ejemplo, en la actualidad en Venezuela el 80 % del presupuesto de su programa lo financia el gobierno.

### Innovaciones patrocinadas por el Estado

Un ejemplo notable de innovación patrocinada por el Estado es la Escuela Nueva de Colombia, diseñada para solucionar las necesidades especiales de las comunidades y escuelas rurales y cuyo currículum enfatiza las necesidades y valores comunales. La Escuela Nueva estimula activamente una fuerte relación entre las escuelas y la comunidad, un calendario escolar flexible y una política de promoción que se adapta a los ciclos agrícolas de producción. Uno de los objetivos de la Escuela Nueva es enseñar valores cívicos al estimular la participación de padres y maestros en las decisiones importantes con respecto a la política educativa local. El énfasis en la participación y en la toma de decisiones armoniza con la filosofía constructivista e integradora centrada en el niño que enmarca el programa.

La efectividad de esta reforma educativa puede explicar el hecho de que en el estudio realizado en 1997 por la UNESCO sobre el logro académico, Colombia fue el único país en el que los niños de tercer grado de las áreas rurales superaron a los niños de las zonas urbanas en las pruebas estandarizadas de lenguaje y, con excepción de las grandes ciudades colombianas, a los de las zonas urbanas en las pruebas matemáticas. Los estudiantes de la Escuela Nueva muestran también fuertes valores democráticos en varias medidas relativas al conocimiento cívico, habilidades y disposiciones actitudinales.

Como señala Sarmiento Gómez (2000: 233), «La Escuela Nueva fue consolidada como una estructura para resolver [los problemas de la instrucción rural] de una manera económicamente sostenible y pedagó-

gicamente idónea». Desde su creación en 1989 hasta mediados de la década de los noventa, el programa se extendió de 8.000 a más de 20.000 escuelas, alcanzando aproximadamente al 40 % de todos los niños en edad escolar de las áreas rurales. A pesar de que ha sido ampliamente admirada y emulada, los intentos de aplicar la Escuela Nueva, sin una adaptación adecuada a las circunstancias locales, han resultado inciertos, aun dentro de la misma Colombia. Una clave del éxito de ésta y otras reformas radica en la preparación de los maestros y, como ha señalado Levin (1992: 240), requieren una supervisión constante, la resolución de problemas y las modificaciones pertinentes. Vicky Colbert (2002), una de las fundadoras del Movimiento de la Escuela Nueva y ex ministra de Educación, ha llegado a sentirse desencantada por la forma en que, con el tiempo, el movimiento se ha burocratizado en exceso bajo el control centralizado del Ministerio. Colbert dejó el proyecto hace cinco años para formar su propia fundación privada (Volvamos a la Gente) con el objetivo de diseminar los principios orientadores de la reforma a los grupos populares, que serán los iniciadores de las mejoras en sus escuelas.

Cualesquiera que sean las limitaciones de los programas de la Escuela Nueva, sus características positivas resuenan como los de un modelo ideal de lo que deberían hacer los países latinoamericanos para lograr una educación más equitativa para todos. Una intervención eficaz incluiría:

- Programas preescolares y de educación infantil de calidad con servicios de nutrición y de salud.
- Infraestructuras adecuadas, de tal manera que las escuelas rurales tengan las mismas comodidades que las escuelas urbanas privadas mejor equipadas.
- Calendario académico flexible que responda a las circunstancias locales.
- Oferta suficiente de libros de texto y otros materiales educativos.
- Guías de enseñanza acordes con el currículo.
- Pedagogías centradas en el estudiante, activas y participativas.
- Mejora de los servicios educativos previos e internos y programas y oportunidades de desarrollo profesional.
- Adecuada remuneración y reconocimiento de la importancia de la enseñanza.

- Mayor participación de los maestros, padres y comunidades en el diseño de los programas educativos.
- Apoyo al ingreso familiar, pagos por asistencia y finalización de la escuela.

La última iniciativa es especialmente importante, puesto que las circunstancias de extrema pobreza llevan con frecuencia a que se produzca un conflicto entre el deseo de conservar las ganancias derivadas del trabajo infantil y la asistencia a la escuela, ante la promesa incierta de una futura situación económica mejor para la familia. El programa más importante en lo que respecta a la entrega de dinero en efectivo a las familias necesitadas se desarrolla en Brasil, donde existen planes para llegar a 11,4 millones de familias para el año 2006 (más de 45 millones de personas), con incentivos para sus hijos si terminan la educación básica. En México, un programa similar llega ahora a 20 millones de personas. Una evaluación rigurosa del programa encontró que los escolares que reciben transferencia de fondos por artículos de primera necesidad (como arroz y frijoles) y útiles escolares, están más saludables y permanecen más tiempo en el sistema educativo que el grupo de control (Duggan, 2004: 3). Según Wolff y Moura Castro (2003: 196), el Programa Progreso de México ha aumentado en casi un 20 % la tasa de ingresos entre las escuelas primarias y secundarias de las áreas rurales.

## Papel de las universidades

Finalmente, es necesario señalar el importante papel que pueden desempeñar las universidades a través de sus investigaciones, desarrollo e irradiación de actividades, en su contribución a la tarea de generar ingresos y empleo para superar los devastadores efectos de la crisis de la deuda y la actual agenda neoliberal. Los líderes de educación superior como Xabier Gorostiaga (recientemente fallecido) de la Universidad Centroamericana (UCA) han propuesto una visión de un nuevo papel para las «universidades del Sur». Esta visión aboga por la utilización de los programas departamentales de extensión universitaria ya existentes, y las instituciones de investigación y desarrollo afiliadas con la UCA, como núcleos de experimentación, entrenamiento y educación popular.

Construir una educación universitaria alrededor del conocimiento generado por los centros rurales contribuiría a la formación de profesionales que, puesto que tienen una comprensión más realista de sus sociedades, estarían mejor preparados para afrontar sus problemas más urgentes. Además, el trabajo de tales centros contribuiría a dar autoridad a los miembros de la «mayoría productora» para que se incorporen como actores principales en la transformación de un *statu quo* insatisfactorio que los ha marginado y explotado. Estos compromisos son vitales para el desarrollo y diseminación de tecnologías apropiadas y autosostenibles. Según Gorostiaga, (1993), ofrecen perspectivas de colaboración entre las universidades del Norte y del Sur.

## Conclusiones

La implantación de políticas de ajuste estructural para liberalizar las economías latinoamericanas e integrarlas más firmemente en el sistema capitalista mundial ha provocado crisis continuas a través de la región. Al reducir el papel del Estado en el suministro de servicios sociales básicos —lo cual forma parte de las políticas de reducción de costos recomendadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional— la red de protección social que se proporcionaba a los sectores más desamparados de la sociedad ha sido en gran parte desmantelada, y la disparidad entre ricos y pobres se está acrecentando. Esta situación ha limitado las posibilidades de que las poblaciones más vulnerables tengan acceso a una educación de calidad e igualdad de oportunidades en la vida. Asimismo, los movimientos para descentralizar y privatizar la economía corren paralelos a las iniciativas para reducir el papel del Estado en la financiación de la educación. Otro resultado intencional de tales iniciativas ha sido la erosión del poder de negociación de las uniones nacionales de maestros, en muchos casos las voces más importantes para el logro de un sistema educativo que prepare a los individuos, no solamente para roles económicamente productivos, sino para el ejercicio de sus derechos de ciudadanos democráticos.

Estas políticas de austeridad fiscal y ajustes estructurales han dado como resultado un creciente malestar social y demostraciones masivas que han amenazado y derrocado gobiernos, como son los casos recientes

de Bolivia y Ecuador. En el campo educativo, la introducción de esas políticas económicas neoliberales y de una agenda ideológica conservadora dentro del sistema educativo han dado lugar a numerosas protestas: huelgas de profesores, ocupación de escuelas y Ministerios de Educación por padres y estudiantes en países que van desde Argentina a México. Como he documentado en mi estudio del caso de Nicaragua (Arnové, 1994), esas iniciativas han polarizado la educación, a pesar de los objetivos ostensibles del gobierno para usar la educación como medio de lograr el consenso social.

Es posible, pero poco probable, que pueda lograrse el consenso con respecto a la educación sin que se haya llegado a un acuerdo nacional alrededor de un modelo de desarrollo económico. Este modelo debe estar basado en la protección de la soberanía y autonomía de cada país para elaborar políticas económicas y sociales que reflejen su propia historia, su dinámica social y cultural y no las agendas económicas decretadas en los principales centros metropolitanos del Norte. Debería ser un modelo que reconozca y apoye el desarrollo a nivel popular y en los sectores informales de la economía, las llamadas industrias de los pobres, que proporcionan empleo a la mitad de la fuerza laboral de los países latinoamericanos (Gorostiaga, 1993). Tendría que ser un modelo inspirado en algunos rasgos de la economía de libre mercado para generar bienes y servicios, pero que haga uso también de las ideas de la democracia social que proporcionen una red de protección social, condición básica para que todos puedan vivir con dignidad.

En la actualidad se libra una batalla en América Latina, y en otras partes, sobre quién va a determinar las metas, procesos y resultados de las políticas económicas y sociales. El logro de un desarrollo más equitativo está integralmente relacionado con la capacidad de los países para afirmar su soberanía nacional y sus intereses colectivos. Para lograrlo se necesita la unión de países con mentalidad semejante, capaces de hacer frente a las imposiciones externas, no sólo de la actual superpotencia, Estados Unidos, sino de los actores transnacionales, que van desde las agencias de financiación y asistencia técnica internacionales hasta las agencias de intercambio comercial —más recientemente la Organización Mundial de Comercio—. El creciente número de gobiernos progresistas que han llegado al poder en los años recientes (por ejemplo en Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela) es un signo de que la población está cansada del *statu quo* existente. Los líderes de esos países están tratando aho-

ra de formar bloques económicos alternos al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y al Área Centroamericana de Libre Comercio (ACLIC), mientras tienden la mano a sus homólogos de África y Oriente Medio para modificar los términos de intercambio comercial y la relación desigual entre el Norte y el Sur. El pasado marzo, el presidente español José Luis Rodríguez Zapatero se entrevistó con los presidentes de Venezuela (Hugo Chávez), Colombia (Álvaro Uribe) y Brasil (Luis Inacio Lula da Silva) en Ciudad Guayana, Venezuela, para tratar sobre la «urgente necesidad de coordinar esfuerzos entre sus gobiernos y los de otros países y las agencias internacionales para contribuir a la erradicación de la pobreza» (*Granma Internacional*, 2005). En la reunión, los jefes de Estado debatieron la propuesta de Rodríguez Zapatero de cambiar deuda por educación, así como la idea de Chávez de crear un Fondo Humanitario Internacional. Desde el rápido crecimiento económico de Argentina, que rechazó las condiciones del Fondo Monetario Internacional y refinanció su deuda externa en términos más racionales (Rohter, 2004), hasta el papel destacado protagonizado por los gobiernos progresistas latinoamericanos, y otros países del Tercer Mundo, al desafiar los acuerdos nocivos de libre comercio de la Organización Mundial de Comercio en Cancún en septiembre del 2003, hay evidencia de que existen esperanzas de cambio.

Las tecnologías actuales que facilitan el flujo internacional de capitales y la cadena de montaje internacional, pueden usarse también para conectar los movimientos progresistas sociales a través de las fronteras nacionales. Éste ha sido el caso de los sindicatos de trabajadores de las federaciones campesinas y de los movimientos indígenas, feministas y medioambientales que ahora se mueven a través de las naciones para proteger su hábitat, afirmar y preservar sus comunidades y su identidad cultural, recibir un salario mínimo vital en lugares seguros y lograr sociedades más igualitarias. Tales movimientos sociales han sido la fuerza impulsora para la elección de gobiernos más populistas y nacionalistas, así como de la expulsión de gobiernos corruptos que han vendido los derechos nacionales. En el campo de la educación existen redes para conectar intelectuales, diseñadores de políticas y estudiosos interesados en temas de globalización y «Educación para Todos»: entre ellos son notables Educación Comparada [educomp@listserv!@rediris.esre] con la cual los participantes de este seminario están familiarizados, y una red encabezada por Rosa María Torres [<http://www.fronesis.org/prolat.htm>],



creada para hacer un seguimiento de las conferencias internacionales de Jomtien 1990 y Dakar 2000. La primavera pasada, la presidenta de la Unión de Maestros de Inglaterra, pidió «solidaridad entre todos los educadores del mundo para combatir las fuerzas de la globalización y la privatización» (Compton, 2005:8). Según lo expresó ella misma, «nosotros somos el mundo».

Si se quiere lograr un consenso más satisfactorio entre los varios protagonistas y antagonistas sobre la forma en que se debe producir el desarrollo social y económico, y sobre la naturaleza, cometido y contribución de los sistemas educativos a la creación de un futuro más deseable para los países de América Latina y el Caribe, no será como resultado de la benevolencia de las corporaciones multinacionales o de las organizaciones internacionales, ni siquiera de los gobiernos elegidos popularmente. Será el resultado de un esfuerzo sostenido, colectivo, de esos movimientos populares inspirados en una visión de transformación del futuro. Como investigadores, educadores y activistas preocupados con los temas de justicia social alrededor del mundo, podemos contribuir a esas luchas a través de nuestros múltiples compromisos con la producción y diseminación del conocimiento. En vez de desalentarnos ante la magnitud de los problemas internacionales que confronta la humanidad, debemos sentir gratitud por los retos y oportunidades de contribuir, en la medida de nuestras fuerzas, a dar a conocer la naturaleza de la globalización, sus rasgos tanto positivos como negativos, y de apoyar líneas de acción más esperanzadoras que conduzcan a un futuro mejor para todos.

## Bibliografía

- Arnové, Robert F. (1994), *Education as Contested Terrain: Nicaragua, 1979-1993*, Westview, Boulder.
- Arnové, Robert F., Stephen Franz, Marcela Mollis y Carlos Alberto Torres (2003), «Education: Dependency, Underdevelopment, and Inequality», en Robert F. Arnove y Carlos Alberto Torres, eds., *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local* (2ª ed.), Rowman & Littlefield, Lanham, MD, pp. 313-337.
- Arnové, Robert F., Stephen Franz y Kimberly Morse Cordova (2005), «Education and Development», en Richard S. Hillman, ed., *Understanding Contemporary Latin America* (3.ª ed.), Lynne Rienner, Boulder, pp. 3113-3342.

- Behrman, Jere R. (1993), «Investing in Human Resources», *Economic and Social Progress in Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Berman, Edward (1992), «Donor Agencies and Third World Educational Development, 1945-1985», en Robert Arnove, Philip Altbach y Gail Kelly, eds., *Emergent Issues in Education: Comparative Perspectives*, State University of New York Press, Albany, pp. 57-74.
- Bowles, Samuel y Herb Gintis (1986), *Democracy and Capitalism*, Basic Books, Nueva York.
- Cardoso, F. H. (1979), «On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America», en David Collier, ed., *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, pp. 33-57.
- (1981), *Political Regime and Social Change: Some Reflections Concerning the Brazilian Case*, Stanford University/University of California, Stanford y Stanford-Berkeley Joint Center for Latin American Studies, Berkeley.
- Carnoy, Martin y Henry Levin (1985), *Schooling and Work in the Democratic State*, Stanford University Press, Stanford.
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad*, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile.
- (1991), *Panorama social de América Latina*, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile.
- (2002), *Panorama social de América Latina*, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile.
- (2004), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina.
- Chomsky, Noam (2003), *Hegemony or Survival: America's Quest for Global Dominance*, Metropolitan Books, Nueva York.
- Colbert, Vicky (2002), Entrevista personal, Bogotá, Colombia, 19 de agosto de 2002.
- Compton, Mary (2005), «We are the World», *Rethinking Schools* (primavera de 2005), pp. 8-9.
- Duggan, Celia W. (2004), «To Help Poor Be Pupils, Not Wage Earners, Brazil Pays Parents», *New York Times*, 3 de enero de 2004, p. A1, 3, 6.
- Fink, Marcy y Robert Arnove (1991), «Issues and Tensions in Popular Education in Latin America», *International Journal of Educational Development*, n.º 11 (3), pp. 221-230.
- Gadotti, Moaçir (1992), «Latin America: Popular Education and the State», en Cyril Poster y Jürgen Zimmer, eds., *Community Education in the Third World*, Routledge, Nueva York, pp. 170-184.
- Gorostiaga, Xabier (1993), «New Times, New Role for Universities of the South», *Envío*, n.º 144 (julio de 1993), pp. 24-40.

- Granma Internacional* (2005), «Venezuela, Brazil, Colombia and Spain defend multilateralism», Caracas, 30 de marzo de 2005 [consulta: 4 de abril de 2005], <http://www.granma.cu/inglés/2005/marzo/mier30/14multi.html>.
- Hanson, Mark (2002), «Education Decentralization: Issues and Challenges», trabajo presentado en la conferencia anual de la Comparative and International Education Society (CIES), Orlando, Florida, del 6 al 10 de marzo de 2002.
- IDB (Inter-American Development Bank) (1998), «Education: The Gordian knot: Shortfalls in schooling are at the root of inequality», Washington, D.C. [consulta: 28 de enero de 2004], [<http://www.iadb.org/idbamerica/Archive/stories/1998/eng/e1198e4.htm>].
- IIEP (International Institute of Educational Planning/UNESCO) (2005), «Education and Equity in Latin America», *Newsletter*, vol. XXIII, n.º 1 (enero-marzo de 2005), pp. 1, 3.
- LaFeber, Walter (1993), *Inevitable Revolutions: The United States in Central America*, Norton, Nueva York.
- Levin, Henry (1992), «Effective Schools in Comparative Focus», en Robert Arnone, Philip Altbach y Gail Kelly, eds., *Emergent Issues in Education: Comparative Perspectives*, State University of New York Press, Albany, pp. 229-245.
- Lutjens, Sheryl L. (1996), *The State, Bureaucracy, and the Cuban Schools*, Westview Press, Boulder.
- Matte, Patricia y Antonio Sancho (1993), «Primary and Secondary Education», en Christian Larroulet, ed., *The Chilean Experience: Private Solutions to Public*, Editorial Trineo S.A., Santiago de Chile.
- Moreira de Carvalho, Inaiá y Robert Evan Verhine (1999), «A Descentralização de educação», *Revista sociedade e estado*, vol. 16, n.º 2, Brasília, pp. 299-321.
- Newland, Carlos (1995), «Spanish American Elementary Education, 1950-1992: Bureaucracy, Growth, and Decentralization», *International Journal of Educational Development*, vol. 15, n.º 2, pp. 103-114.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2002), *Education at a Glance*, OECD, Washington, D.C.
- Offe, Claus (1984), *Contradictions of the Welfare State*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Plank, David, José Amaral Sobrinho y Antonio Carlos da Resurreição Xavier (1994), «Obstacles to Educational Reform in Brazil», *La educación*, 1, n.º 117, Organización de Estados Americanos (OEA), Washington, D.C., pp. 75-101.
- Prawda, Juan (1993), «Educational Decentralization in Latin America: Lessons Learned», *International Journal of Educational Development*, vol. 13, n.º 3, pp. 253-264.
- PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina)

- (2001), «Quedándonos atrás. Un informe de progreso educativo en América Latina», PREAL, Washington, D.C., diciembre de 2001.
- Psacharopoulos, George *et al.* (1992), *Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980s*, World Bank, Washington, D.C.
- Reimers, Fernando (1991), «The Impact of Economic Stabilization and Adjustment on Education in Latin America», *Comparative Education Review*, n.º 35 (primavera de 1991), pp. 319-353.
- (1997), «Role of NGOs in Promoting Educational Innovation: A Case Study in Latin America», en James Lynch, Celia Modgil y Modgil, eds., *Education and Development: Tradition and Innovation*, n.º 4 (Non-formal and Non-governmental Approaches), Cassell, Londres, p. 239.
- Rohter, Larry (2004), «Economic Rally for Argentines Defies Forecasts», *New York Times*, 26 de diciembre de 2004, p. A1, 8.
- Sarmiento Gómez, Alfredo (2000), «Equity and Education in Colombia», en Fernando Reimers, ed., *Unequal Schools, Unequal Chances: The Challenges to Equality Opportunity in the Americas*, Harvard University Press, Cambridge, pp. 202-247.
- Torres, Carlos Alberto, ed. (1990), *The Politics of Nonformal Education in Latin America*, Praeger, Nueva York.
- (1994), «Paulo Freire as Secretary of Education in the Municipality of São Paulo», *Comparative Education Review*, vol. 38 (mayo de 1994), pp. 181-214.
- Torres, Rosa María (1995), *Rejuvenecer la educación de adultos*, UNICEF, Nueva York.
- Torres, Carlos Alberto y Adriana Puiggrós (1997), «Introduction: The State and Public Education in Latin America», en C. A. Torres y A. Puiggrós, eds., *Latin American Education: Comparative Perspectives*, Westview, Boulder, pp. 1-8.
- Wolff, Laurence y Claudio de Moura Castro (2003), «Education and Training: The Task Ahead», Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Wolff, Laurence, Ernesto Schiefelbein y Jorge Valenzuela (1994), *Improving the Quality of Primary Education in Latin America and the Caribbean*, World Bank, Washington, D.C.

---

# Globalización, educación y pobreza en América Latina: los límites de las reformas educativas

*José Rivero*

## 1. Reformas educativas y globalización

A lo largo del siglo XX, los países latinoamericanos han tenido y desarrollado, sobre todo a partir de los años sesenta, diferentes propuestas de reforma educativa, que han tenido como características abarcar casi todos los aspectos susceptibles de ser transformados en los sistemas educacionales y haber sido determinadas, con frecuencia, por factores externos.

Los escasos resultados de dichos cambios y el escepticismo generado acerca de las posibilidades reales de modificar sustantivamente los sistemas educativos contrastan con los consensos obtenidos otorgando a la educación y al conocimiento condición de factores esenciales del desarrollo y de la competitividad de nuestros países, así como la convicción —explícita desde los años noventa en ciertos sectores de la tecnocracia institucional nacional e internacional— de que habría nuevos elementos estratégicos que harían el cambio educativo más urgente y factible.

Más allá de los contextos políticos y de los distintos grados de voluntad política para implantarlas, las reformas impulsadas en la década pasada han sido ejecutadas dentro de parámetros semejantes de referencia y con lecturas similares para comprender los complejos fenómenos que intentan afrontar. Fueron en realidad promovidas desde la institución y la oferta escolar, y no daban suficiente valor a la demanda educativa y los efectos del sistema económico en la vida y las posibilidades de quienes menos tienen.

El punto de partida unívoco sobre las demandas de una globaliza-

ción creciente y el dominio de la lógica del mercado influyeron en la vigencia de la *retórica del capital humano* en la educación. En un escenario hipotético, sin conflictos ideológicos y sin utopías significativas, caracterizado por la lucha de fuerzas y capacidades por el progreso material mediante las competencias en los mercados, se asigna a la escuela y a la educación el papel de habilitar a los individuos para que obtengan grados compatibles con un nivel de vida «civilizado», de modo que el resultado agregado de la suma de esas conductas fuese economías local e internacionalmente sostenibles. Hay dos elementos que llaman poderosamente la atención en esa retórica: la eliminación de la movilidad social como objetivo y la subordinación de los procesos educativos a las necesidades económicas (Ratinoff, 1994).

### *Los límites de la globalización*

El vertiginoso cambio en todos los órdenes ha sido determinante para que todo, educación incluida, sea condicionado por la necesidad de asumir o adaptarse a una globalización que no propicia precisamente la equidad y la democratización de nuestras sociedades. La integración a un mundo global demandante se ha realizado en la región sin que el mundo oficial y empresarial den peso suficiente a la carga de injusticia y desigualdad que conlleva la actual mundialización.

Hay voces universales que debieran considerarse. Noam Chomsky (2002), Joseph E. Stiglitz (2002) y Amartya Sen (2002) coinciden, desde diferentes ángulos, en identificar graves errores de perspectiva y resultados alarmantes en la actual globalización.

Noam Chomsky hace precisiones sobre el sentido mismo de la globalización:

Una interpretación más técnica del término globalización sería la convergencia hacia un mercado global, en el sentido de precios y salarios equivalentes en todas partes. No cabe duda de que lo que ha ocurrido no es eso, de ninguna manera, sino todo lo contrario. Respecto a los ingresos, la desigualdad está aumentando a un ritmo vertiginoso en este período de globalización, tanto dentro de los países como entre países, y se espera que la tendencia continúe.

Stiglich, refiriéndose a sus efectos en Latinoamérica señala que

después de un breve período de crecimiento a principios de la década de 1990, se han instaurado el estancamiento y la recesión [...] En toda la región la gente se pregunta: «¿Falló la reforma o falló la globalización?». La distinción es tal vez artificial, porque la globalización estaba en el centro de las reformas [...] Los de abajo han ganado poco, y muchos están peor. Las reformas han expuesto a las naciones a riesgos mayores, y éstos han recaído injustamente en los que menos preparados están para afrontarlos.

Amartya Sen enfatiza:

El capitalismo global está mucho más preocupado por extender su dominio de las relaciones comerciales que, por ejemplo, por establecer la democracia, universalizar la educación básica o mejorar las oportunidades sociales de los más pobres [...] La cuestión central de la disputa no es la globalización en sí, ni tampoco el uso de los mercados como institución, sino la falta de equidad en el balance total de los arreglos institucionales, lo que provoca una distribución muy desigual de los beneficios de la globalización.

### *Los énfasis económicos en el cambio educativo*

No es casual que hayan sido economistas más que educadores los principales impulsores del cambio educativo latinoamericano. Se partió de la convicción de que la educación progresó mucho más lentamente en América Latina que en otros lugares del mundo. Países del sureste asiático como Singapur, Corea, Malasia o Taiwan —donde la fuerza laboral tiene un promedio de nueve años de educación contra apenas cinco en los países latinoamericanos— se convirtieron en el norte y el referente que había que alcanzar.

El influyente documento CEPAL/UNESCO «*Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*»,<sup>1</sup> producido a inicios de la década pasada, es indicativo de que se partía de certezas difíciles de asegurar, como la de que una economía competitiva basada en la información y el conocimiento sería suficiente para poner a la educación en los más altos niveles.

A su vez, organismos internacionales de financiamiento, como el

Banco Mundial, fueron determinantes para que la relación costo-beneficio y las tasas de retorno influyeran en la definición de las prioridades de inversión por niveles educativos y para que los criterios de calidad fuesen asociados sobre todo a las competencias y los rendimientos. La gran mayoría de los procesos de reforma educativa fue solventada con préstamos internacionales. Los países sin sólidos equipos nacionales fueron presa fácil de esquemas y estrategias de acción comúnmente aplicados por cualificados equipos de organismos de financiamiento internacional.

Influyó mucho la idea de llegar al siglo XXI asumiendo con propiedad los desafíos de una globalización sobredimensionada ideológicamente, adjudicándole una orientación unívoca (neoliberal) y a ésta un efecto en la educación y las políticas educacionales. Un énfasis en la calidad mayor que en la equidad asumiendo la competitividad y sus efectos en contenidos y prácticas pedagógicas, la introducción acrítica de NTIC en escuelas, la disminución de las capacidades y soberanías educacionales de los estados-nación, el debilitamiento del poder docente y el escaso valor dado a las identidades culturales forman parte del escenario de estas reformas.

Se puede afirmar que la década pasada significó en cierto modo el agotamiento de un cambio educativo como parte constitutiva del cambio económico.

## 2. Los efectos en la educación de la pobreza creciente

La hipótesis de que la educación es una fuente mayor de equidad social fue una de las principales motivaciones de esas reformas. Sin embargo, más de una década después de aplicar las recetas de la desregulación y la privatización las desigualdades sociales han crecido a ritmos tan alarmantes que la pobreza y la falta de empleo son considerados principales factores de riesgo para la propia educación y los actuales procesos de democratización política y de apertura económica.

Latinoamérica es la región más desigual del mundo. El 10 % más rico ha incrementado sus ingresos treinta veces más que los más pobres en la escala social latinoamericana, concentrando el 40 % de los ingresos. Las cifras de la CEPAL (2004) indican que se incrementaron los ín-



dices de desigualdad; el número de indigentes o personas que viven con menos de un dólar por día se situó en 98 millones, alcanzando el 18,9 % de la población total de América Latina. A pesar de que el gasto social subió notoriamente en la década pasada (de 360 a 540 dólares *per cápita*), éste sirvió para paliar los efectos adversos de los ajustes estructurales y la política económica (CEPAL/UNICEF, 2002).

El éxodo masivo es una de las consecuencias de este estado de cosas: más de 20 millones de latinoamericanos viven fuera de su país de nacimiento, una cifra inédita en la región, de los cuales 15 millones residen en Estados Unidos. Las remesas desde el exterior ascendieron a 45.800 millones de dólares durante 2004; surgen, sin embargo, dudas sobre los costos reales de esas remesas.<sup>2</sup>

Dicho crecimiento de la pobreza se extiende a las clases medias. La desigualdad social ha tenido innegables y múltiples repercusiones en los procesos educativos:

- Aun cuando la mayoría de los estudiantes se matricula en la escuela primaria, sólo algunos —los que provienen de hogares con mayores ingresos— la culminan y continúan estudios en secundaria y en la universidad.
- Los estudiantes que proceden de familias con más altos ingresos tienen acceso a mejores escuelas públicas o privadas. En estas escuelas los maestros, mejor capacitados y organizados, facilitan mejores aprendizajes al dedicar más tiempo a tareas de enseñanza; cuentan con más recursos para facilitar la tarea de los maestros.
- Los sectores sociales menos favorecidos reciben una educación por medio de procedimientos y a través de docentes que fueron preparados para responder a los requerimientos de otros sectores también integrantes de las sociedades de las que aquellos forman parte (Muñoz y Ulloa, 1992).
- Uno de los efectos más perniciosos es la segregación social que da origen a la diferenciación de escuelas. Los niños y adolescentes de hogares con menores ingresos no pueden vincularse ni enriquecerse con personas provenientes de hogares con mayor capital educativo y cultural (Reimers, 2000).
- Por lo general, en hogares con más altos ingresos los padres procuran mejores condiciones para que sus hijos accedan a libros, a medios de comunicación e información (televisión por cable, in-

ternet) y, en no pocos casos, tengan posibilidad de contratar a profesores particulares para afianzar materias o conocer otras. El tiempo que destinan para conversar y su mayor bagaje cultural repercuten en la formación de sus hijos.

- Los cuidados y estímulos a la primera infancia y la expansión de la educación inicial (preescolar) corresponden por lo general a niños de familias con mejores condiciones. A fines de la década pasada los porcentajes de niños del quintil más pobre que disfrutaban de la educación temprana eran muy inferiores a los de los niños provenientes de familias más pudientes (PNUD, 1998).

### 3. Límites educativos ante la pobreza

Se ha debilitado la idea generalizada de que la educación formal es el mejor camino para la movilidad social y la superación de la pobreza. La impresionante expansión de la cobertura escolar ha generado un nivel cada vez más alto de educación promedio. En pocos años el nivel primario se tornó insuficiente, las desigualdades en el acceso a un empleo escasamente remunerado se trasladan a exigencias de contar con nivel medio o secundario; son muchos los profesionales sin acceso a trabajos vinculados a su profesión.

La CEPAL (1998) señala que el capital educativo mínimo, en términos de acceso al bienestar y al correspondiente ingreso laboral, demanda cursar por lo menos doce años de escolaridad. A su vez, un estudio comparado sobre analfabetismo funcional en siete países de la región (Infante, 2000) afirma en sus conclusiones que se piden seis o siete años de escolaridad para manejar la lectura y escritura y doce para dominarlas en diversos contextos (familiar, social, laboral, etc.).

En las proyecciones hechas ante el nuevo milenio se señaló, con razón, que quienes no tengan acceso —e incluso manejo fluido— a la lectoescritura y a un segundo idioma, al conocimiento científico y matemático y al dominio informático, no poseerán las claves de la modernidad ni podrán ser considerados «alfabetizados» en el presente siglo XXI y, además, estarán condenados a ser «inempleables».

La estratificación de los establecimientos educacionales conspira abiertamente contra esas proyecciones y la viabilidad de un mayor nú-

mero de años de escolaridad. Los procesos pedagógicos heterogéneos y contrapuestos se dan no sólo en la clásica oposición entre escuelas públicas deficitarias y centros de carácter privado con mejores recursos, sino en sistemas públicos nacionales supuestamente homogéneos. Los centros educativos públicos de mayor prestigio atraen a los mejores maestros y acceden a recursos superiores, generándose circuitos de reproducción de inequidades en desmedro de los más pobres. Los niños de estos estratos, con mayores dificultades de aprendizaje, están, por lo general, a cargo de los educadores menos cualificados.

Lo más preocupante es que, a pesar de los efectos en la educación de las desigualdades sociales, en Latinoamérica no existe la intención de afrontar desde la escuela el problema de la pobreza. Los maestros no están formados para dialogar y trabajar con niños pobres y sus carencias materiales y afectivas. Son aún escasos los estudios sobre la desigualdad educativa como problema social.

Sin embargo, se dan algunos avances para estudiar y afrontar el problema de los efectos de la pobreza en los aprendizajes. Uno de los aportes de la evaluación educativa comparada desarrollada por el LLECE (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa) de la UNESCO fue incorporar como factor para evaluar —además de los propios aprendizajes en lenguaje y matemática— los denominados *factores asociados al aprendizaje*, es decir, los niveles educativos de los padres y un ambiente familiar que estimule los aprendizajes a través de la comunicación padres-hijos, el acceso a libros y revistas o a medios de comunicación. Asimismo, se dan nuevos sentidos al término «*educabilidad*»,<sup>3</sup> que hace referencia a los mínimos indispensables para poder educar.

Encarar cambios educativos con niños desnutridos que tienen padres poco educados y carencias afectivas básicas es tarea difícil. La dificultad será mayor si los maestros no son capaces de entender el problema de la individualidad de los más carentes, es decir, de sus requerimientos interculturales. La necesidad de crear ambientes amables en las escuelas es tarea impostergable para el aprendizaje de los más pobres.

#### 4. Las insuficiencias de las reformas en materia de equidad

##### 4.1. *Identificación de modernización con privatización y disminución de roles del Estado*

La modernización educativa es un bien deseable. Con ella se incentiva una mayor relación de la educación pública con la sociedad y el mundo productivo, se exige la validación de resultados y una mayor eficiencia en el uso de recursos asignados, se busca una gestión más dinámica y eficiente, se realizan esfuerzos por obtener materiales innovadores para mejores aprendizajes y se valoriza la profesionalización docente.

Pero un obstáculo no superado ha sido la identificación de la modernización educativa con su privatización a la par que la disminución del papel del Estado. La política neoliberal afirma que el Estado debe limitar su presencia en la sociedad a dar servicios de buena calidad en la seguridad, la educación y la salud. En vista de que la gente con recursos económicos suficientes es capaz de asumir su propia seguridad, educación y salud privados, el papel del Estado será proveer éstos al resto de la población mayoritaria.

El Estado intentó ser reducido a importante observador del quehacer económico y social en la década pasada. Las políticas con principal inspiración en la lógica del mercado pusieron o trataron de poner claros límites a la acción estatal; en algunos países ha habido una ostensible presión por privatizar segmentos del sistema escolar, privilegiando un elitismo basado en la competencia y la competitividad a costa del carácter público de la educación. Los malos resultados de estudiantes de educación pública inspiraron esfuerzos privatizadores alentados emblemáticamente por la municipalización educativa del Chile de Pinochet.<sup>4</sup> El impacto de ésta en países de América Central o en los afanes privatizadores de gobiernos como el de Fujimori en Perú fue significativo. Más aún, las reformas educativas, por lo menos en sus retóricas se «dijeron encaminadas a elevar de manera significativa la calidad de la educación a un costo público inferior» (Moura Castro y Carnoy, 1997).

Un Estado con recursos insuficientes contrata maestros pobres, junto a policías y médicos o enfermeras escasamente remunerados para atender las necesidades de los más pobres. Algunos países no pueden darse el lujo de tener un Estado que asuma en total plenitud sus responsabilidades sociales. Para gobernantes acuciados por las exigencias de

modernización, pago de la deuda incluido, un obstáculo insalvable en el caso de la educación será la cantidad de maestros en escuelas públicas, demasiados para pagarles bien sin afectar los parámetros entre los que se desenvuelve el actual esquema económico.

La gratuidad de la enseñanza se convierte en cosa del pasado en la enseñanza pública; opciones como el «financiamiento compartido» ha demandado, en muchos casos, la obligatoriedad de contribuciones monetarias o en especies de las familias a la educación de sus hijos. Lo educativo deja de ser un tema social —en el sentido de vidas de personas— y pasa a ser de contabilidad pública —en el sentido de la forma en que se reparte el dinero en la sociedad— donde los ministros de Economía son quienes más influyen en las posibilidades educativas públicas.

Hay claras evidencias, por lo demás, de los esfuerzos que hacen los más pobres por educarse. El escenario educativo peruano es singular en este aspecto: la sociedad gasta por niño de primaria y secundaria estatal 199 y 285 dólares al año, respectivamente, de los cuales 64 y 94 dólares respectivamente —o sea el 32 y 33 %— son aportados por las familias, a pesar de ser supuestamente gratuita. En proporción a sus ingresos, las familias más pobres gastan el 5,2 % de sus ingresos en educación pública primaria y secundaria, mientras que los menos pobres gastan sólo el 3,4 % de sus ingresos (Saavedra y Suárez, 2002). La escuela pública desfinanciada se constituye así en un mecanismo de reproducción de las inequidades ya existentes en la población pobre.

La falsa identificación de modernización con privatización hizo que sus promotores olvidasen que los avances en materia de cobertura escolar son producto de enormes esfuerzos colectivos nacionales, liderados por los estados y ejecutados fundamentalmente por la escuela pública y por docentes que muchas veces realizan sus tareas en precarias condiciones de trabajo. Sus promotores parten también de la falsa premisa de la superioridad casi axiomática de lo privado sobre lo público. Si bien la educación privada de élite posee muchos más recursos que los de centros educativos públicos, ello no es comparable con la elocuencia de algunos hechos. Las principales innovaciones pedagógicas suelen darse con mayores proyecciones en el aparato estatal. Los casos de Uruguay, Argentina y México, además del cubano, son elocuentes en cuanto a los impactos positivos de la educación pública gratuita sobre la alfabetización y educación de sus ciudadanos y en el reconocimiento colectivo de ello.<sup>5</sup>

#### 4.2. *Énfasis pedagógico en realidades desiguales y multiculturales*

El escenario que dio origen a las reformas de los noventa estuvo condicionado, en las décadas precedentes, por los efectos en los bajos aprendizajes de una amplia expansión de la matrícula escolar sin recursos suficientes, democratizándose el acceso a la escuela, pero no a la educación y al conocimiento

La calidad ha sido el centro de atención de los procesos de reforma y modernización educacional. El rendimiento escolar en el aula como expresión de la calidad alcanzada es otro de los consensos obtenidos. Los esfuerzos por la ampliación de jornadas escolares, así como la explícita preocupación y el tiempo acaparado por el factor curricular, han sido evidentes. A ello se suman programas y recursos orientados a introducir nuevas tecnologías en centros educativos y a modificar la formación inicial y en servicio de los docentes.

Las reformas apuntaban, sin embargo, a una sociedad ideal que estaba lejos de tener la homogeneidad que suponía un cambio educativo global de la naturaleza deseada por sus impulsores. La explosiva combinación entre desigualdad social y heterogeneidad cultural no fue suficientemente tomada en cuenta.

La premisa de que la educación es un factor de equidad social no tenía ni tiene posibilidad de concreción en una región como la latinoamericana, con gran desigualdad e iniquidad social —significativamente más altas que en regiones de similar nivel de desarrollo— y donde las condiciones de vida de la mayoría de alumnos son precarias. Salvo en los planteles privados a los que asiste la población escolar con mayores ingresos y en las escuelas públicas con tradición de buena enseñanza o favorecidas por proyectos generados con financiamiento explícito, la gran mayoría de alumnos tiene dificultades para beneficiarse de las propuestas para mejorar la educación. Los sistemas educativos ofrecen una educación pobre donde las condiciones de la demanda son más desfavorables: en los ambientes más pobres son mayores las evidencias de la falta de capacidad de los padres para exigir servicios de mayor calidad. Hay muchas ejemplificaciones de esto. La evaluación del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) en México<sup>6</sup> y la no consideración de la alfabetización entre prioridades nacionales de países con altos niveles de iletrados<sup>7</sup> sin poder alguno para presionar por su propia educación, dan pistas aleccionadoras.

Por lo demás, en varios países los programadores nacionales e internacionales de estos procesos de reforma asumieron que la equidad estaba asociada fundamentalmente al logro de una mayor cobertura. Ello es insuficiente y hasta distorsionante. Limitándonos a la educación formal, se puede hablar de *igualdad de oportunidades* cuando un país ofrece capacidad instalada (docentes, infraestructura, materiales y mobiliario) para atender la totalidad de la demanda de un nivel o modalidad; pero hablar de *igualdad de acceso y permanencia* significa que la población destinataria hace uso real de esa capacidad instalada. Es necesario, sin embargo, lograr que todos los niños y niñas tengan acceso y permanencia a centros en los que se eduquen cualificadamente. En la mayoría de los casos no hubo planes para compensar diferencias en aquellas unidades territoriales cuya debilidad profesional y de gestión les impedía asumir la implementación de las propuestas del nivel central.

### El factor cultural no asumido

Las evaluaciones comparadas y otras investigaciones no han dado importancia suficiente al factor cultural. Las reformas educativas de los años noventa tienen, respecto a las heterogéneas expresiones culturales, una asignatura pendiente.

La oferta educativa global se hace sin pensar en la población más pobre, en la población rural ni en las comunidades indígenas. Los currícula, las prácticas pedagógicas, el calendario escolar y los horarios están pensados desde la perspectiva de quienes deciden o de quienes enseñan y no desde la perspectiva de los más marginados en la escala social. Dicha oferta no se diversificó ni flexibilizó suficientemente para ser adecuada a las necesidades de quienes aprenden y a las condiciones de cada contexto humano y cultural.

Esto es particularmente grave en una región donde las evaluaciones internacionales muestran que la zona de residencia (urbano/rural), la pertinencia étnico-lingüística y el género —sobre todo en medios rurales y en poblaciones indígenas— son factores que se agregan a la condición de pobres, como principales obstáculos para el acceso, la permanencia y el buen aprendizaje en las escuelas (UNESCO, 2004). Las conclusiones del estudio LLECE ya citado señalan la existencia de una relación directa entre el rendimiento académico y el estrato sociocultural de los niños.

La educación rural tiene como principal referente el mundo urbano; la escuela rural es una agencia educativa organizada y desarrollada en su modelo educativo, administrativo y arquitectónico sin atender obvias demandas de las comunidades rurales; los tiempos, las distancias, el aislamiento geográfico y la incomunicación en comunidades rurales distan de ser factores tomados en cuenta por las políticas centrales.

Las poblaciones indígenas sufren doble discriminación. A su condición de pobres suman negativamente, aún en países con significativos grupos indígenas, el hecho de que la educación que reciben sus niños y niñas se da mayoritariamente en las lenguas oficiales, por docentes foráneos y sin considerar la construcción y transmisión comunitaria de sus saberes y culturas. Los importantes avances en materia de EIB (Educación Intercultural Bilingüe) en países como Guatemala, México o los del Área Andina no han logrado superar su carácter experimental, vulnerable a los distintos y frecuentes cambios políticos. Han sido una constante la precariedad institucional de las escuelas, la escasa preparación de los maestros indígenas y la falta de participación de las comunidades en su propia educación. En muchos casos se ha dado más atención a aspectos lingüísticos y antropológicos que a los pedagógicos.

#### *4.3. Insuficiente consideración y atención de la primera infancia*

Diversos estudios permiten enfatizar que el niño comienza a aprender desde su primera semana de vida, retroalimentando su mundo interno con lo que recibe del exterior, y que el desarrollo de la inteligencia, la personalidad y el comportamiento social en los seres humanos demanda durante los tres primeros años de vida un entorno que será determinante para su futuro desarrollo (Anderson, 2003).

El énfasis en la educación básica, particularmente la fase primaria, en las reformas educativas parecería indicar que el niño inicia su posibilidad de educación a los cinco o más años. La atención de la primera infancia es un tema no tratado ni abordado en dichas reformas. Tanto las familias como los diversos agentes profesionales que sostienen los servicios para la infancia e incluso quienes formulan políticas, desconocen en los hechos que los niños más pequeños poseen capacidad de aprendizaje, que exhiben cualidades que son resultado de esta capacidad y que requieren oportunidades para desplegar y desarrollar todas sus aptitudes (Peralta y Fujimoto, 1998).



Asegurar vivienda, alimentación, cuidados, bienestar y afectos a la primera infancia supone políticas destinadas a las familias y las comunidades en una acción intersectorial donde lo educativo tiene un papel preponderante.

La educación inicial (mal denominada preescolar) ha crecido fundamentalmente en zonas urbanas, alcanzando casi la mitad de la población en edad de aprovecharla (UNESCO, 2004). La población pobre apenas tiene aún acceso a esta importante modalidad.<sup>8</sup> En varios países la oferta de atención a la primera infancia corresponde a diferentes sectores sin mayor coordinación entre sí, creándose programas estrechamente dependientes del destino político de sus impulsores.

#### *4.4. Ausencia del adulto como objeto de atención educativa*

Uno de los avances más importantes desde Jomtien, confirmados por el Informe Delors, ha sido reforzar la educación permanente o el aprendizaje a lo largo de toda la vida. El énfasis exclusivo en la educación de los niños y la identificación de la edad escolar con edad para el aprendizaje así como de la educación de adultos con alfabetización de los más viejos, hizo que los adultos no formen parte de las reformas educativas; tener más de 35 o 40 años se ha convertido en factor de discriminación educativa y laboral.

Mientras se ponía todo el esfuerzo en lograr que niños y niñas aprendieran en la escuela, se ignoraba que esos mismos niños requerían entornos familiares favorables y que la relación padres-hijos es la vinculación más tradicional con la enseñanza y el aprendizaje en el hogar. Se olvidó que si se quiere apostar por la renovación de políticas educativas es necesario invertir en los padres y en las variables de mayor contribución familiar al aprendizaje.<sup>9</sup> El nivel educativo de los padres, particularmente el de las madres, aparece en muchos estudios como el factor clave que gravitará en una mejor relación afectiva y cognitiva con sus hijos y en la educación y salud familiar.

Los padres de familia pobres tienen escasa o nula escolaridad y exigen educación. Los 41 millones de analfabetos (55 % mujeres) son también cabeza de hogares, ciudadanos y trabajadores y su alfabetización y acceso a la educación regular o no formal repercutirán en sus mejores condiciones de vida, en sus mayores posibilidades de aportar

beneficios al país y en alentar y sostener la educación de sus propios hijos.

Ninguna otra modalidad educativa como la Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA) tiene tan clara y prioritaria opción por los sectores más vulnerables en condiciones de marginalidad económica y de desigualdad de oportunidades educativas; esta asociación demanda entre sus tareas centrales ser parte de una acción estratégica para superar el círculo vicioso de la pobreza (Rivero, 1993). Sin embargo, fue la gran ausente de los procesos de reforma e incluso organismos bilaterales y multilaterales desestimularon abiertamente en distintos gobiernos la inversión educativa en adultos, aduciendo escasez de recursos y la inoperancia de acciones tradicionales de alfabetización en el pasado. Se partió del error de identificar la EDJA con la alfabetización, cuando en su sentido amplio además de educación compensatoria es educación continua, indispensable para reducir las altas tasas de fecundidad en las familias más pobres, superar el riesgo de embarazos mal llevados y ofrecerles herramientas para elevar el estado nutricional de sus hijos; está vinculada, asimismo, a acciones de capacitación agrícola, técnico-productivas, de deberes y derechos ciudadanos, de conservación del medio ambiente, etc. La escasa importancia que le han dado los gobiernos y las propias debilidades en su accionar<sup>10</sup> han incidido en la actual posición marginal que tiene en los sistemas educativos.

Lo anterior explica que en las conclusiones de la Conferencia Mundial de Dakar se reconoció como uno de los principales déficits, respecto a los compromisos asumidos por los países en la Conferencia de Jomtien, la ausencia de la educación con personas jóvenes y adultas en situación de vulnerabilidad. Ello influyó para que dos de las seis metas mundiales 2000-2015 adoptadas tengan relación directa con tareas propias de la EDJA.<sup>11</sup>

#### *4.5. Maestros empobrecidos no preparados para trabajar con pobres*

Una de las principales conclusiones del estudio regional comparado del LLECE de la UNESCO señala: «el descubrimiento más importante consiste en que el clima favorable para el aprendizaje en el aula, por sí solo, influye más en los aprendizajes que el efecto de todos los demás factores».<sup>12</sup>

El enorme potencial que tienen los docentes para influir en el buen aprendizaje y la buena educación está seriamente condicionado por el «malestar docente» (bajos salarios, poca estima personal, desprofesionalización, frustración familiar, estrés laboral) que tiene como correlato las constantes paralizaciones laborales y los enfrentamientos docentes-Estado, que afectan seriamente la viabilidad de los intentos de cambio educativo.

La mayoría de los procesos de reforma se inició considerando al docente como «insumo» capaz de ser estimulado o, en su defecto, ayudado, sino reemplazado, por materiales de autoaprendizaje o medios electrónicos —sobredimensionados en potencialidad— que faciliten la tarea docente o hagan menos visible la función del maestro en la enseñanza y el aprendizaje. La influencia de agencias de financiamiento internacional como el Banco Mundial<sup>13</sup> (Torres, 1999) y la miopía de varios ministros de Educación fueron decisivas para asignar al docente la mayor responsabilidad del fracaso escolar, considerar inútil el diálogo con dirigencias sindicales ideologizadas y para no reconocer la importancia y necesidad de salarios docentes dignos, condicionándolos a los niveles de eficiencia alcanzados. Uno de los efectos más dramáticos de ello ha sido que muchos profesores no se sientan parte de un esfuerzo de construcción nacional.<sup>14</sup>

Al concentrar su acción reivindicativa en mejoras salariales, los sindicatos docentes, con honrosas excepciones,<sup>15</sup> no asumieron como parte de su lucha la mejor educación en la escuela pública y el mejor aprendizaje de los niños y adolescentes a su cargo. Muchas de las objeciones a las reformas estuvieron teñidas de una visión donde los intereses gremiales primaron sobre los educativos. Más aún, sus formas de operar han perjudicado particularmente a los más desprotegidos en los países latinoamericanos (De Ibarrola, 1995).

Hay dos elementos decisivos que interinfluyen en la viabilidad de los cambios operados: los maestros provienen en su mayoría de los sectores pobres o empobrecidos de las sociedades latinoamericanas y en su formación inicial no fueron capacitados para trabajar en los contextos de pobreza en los que se desenvuelve la escuela pública. Los ingresos docentes han sido mermados en la mayoría de países de la región en detrimento de su calidad de vida.<sup>16</sup> Las reformas han enfatizado más la capacitación de docentes en servicio sin superar la concepción y el modelo tradicional del conjunto de la formación docente.

La propuesta de formación inicial y continua de docentes en general no se ajusta a los distintos tipos de docentes y a sus necesidades específicas y los prepara para trabajar con grupos homogéneos, a pesar de que una de las principales características de la escuela pública es su alto grado de heterogeneidad, acentuado por las condiciones de pobreza de los hogares de sus alumnos. Esta mayor complejidad de la enseñanza con niños y adolescentes pobres, muchos de los cuales llegan a la escuela sin alimento básico y con precarios estímulos afectivos o lúdicos, no es tomada en cuenta en la formación de los docentes. La opción por formas personalizadas que impliquen mayor comunicación entre maestros y alumnos, entre maestros y padres, que propicien ambientes amables a estudiantes desestimulados por sus condiciones de vida, no forma parte de dicha formación.

## 5. Las demandas educativas prioritarias

### 5.1. *Una agenda educativa que considera desafíos de la gobernabilidad y la globalización*

Los cambios generados por la globalización y una presencia mayor de la información y el conocimiento demandan formar recursos humanos capaces de participar en los nuevos modos de producir, participar y convivir. Los actuales desafíos pasan por considerar la necesidad de mecanismos flexibles que permitan a las personas aprender permanentemente, antes que procurarles conocimientos que les puedan servir para toda la vida.

Los desarrollos nacionales y la globalización demanda una mejor gobernabilidad. Afrontar este desafío supone por lo menos cuatro prioridades centrales (OEI/CEPAL, 2002):

- Gobernabilidad en lo político.
- Equidad en lo social.
- Competitividad en lo económico.
- Identidad en lo cultural.

La educación debiera ser llave maestra para afrontar estos desafíos.

Respecto a la *governabilidad en lo político*, la tarea central es lograr la propia gobernabilidad del sistema educativo. La continuidad de las políticas educativas será un elemento esencial de dicha gobernabilidad. Los casos de Chile, Cuba, Brasil, Colombia y México, con procesos diferenciados, son importantes en esta perspectiva.

*Chile.* La reforma ha significado que, una vez derrotada la dictadura en las urnas, los tres gobiernos democráticos de la Concertación han realizado una acción sostenida para afrontar las ataduras del pasado y concretar una reforma educativa como acción prioritaria del Estado nacional. Las políticas educacionales iniciadas en la pasada década se pueden resumir en tres grandes principios orientadores: el mejoramiento de la calidad, la búsqueda de superación de los desequilibrios en materia de equidad heredados del régimen militar y, desde 1995, el principio de la modernización como mecanismo clave para lograr una nueva educación.

*Cuba.* Las cuatro décadas de proceso continuo por una educación de calidad para todos sus niños, niñas y jóvenes tienen como resultados una sólida formación nacional de recursos humanos. Más allá de los debates sobre el carácter mesiánico de su gobierno o la ausencia de mecanismos de control del poder comunes a los demás países, es innegable que la educación generalizada, junto con los altos índices de salud alcanzados por su población, constituyen el resultado más tangible del esfuerzo nacional cubano. Los resultados del primer estudio regional comparativo de lenguaje y matemática LLECE fueron ampliamente favorables a niños y niñas cubanos, a casi dos desviaciones estándar sobre el promedio de los otros 12 países representados. Merece particular consideración que este logro lo haya obtenido Cuba a pesar de su severa crisis económica y de no haber sido merecedora de préstamos internacionales (BM o BID) algunos.

*Brasil.* Ha sido fundamental para las nuevas políticas educativas un marco institucional descentralizado, con buenos ejemplos de estados y municipios con iniciativas de innovación y cambio educacional. Sin embargo, los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso han sido decisivos para el desarrollo del programa Acorda Brasil con importantes elementos de reforma educativa como la creación del FUNDEF (destinando el 15 % del dinero recaudado a la educación fundamental a través de convenios con estados y municipios), la generación de un marco curricular mínimo (parámetros curriculares) y atender el entrenamiento docente vía educación a distancia con apoyo de empresas y comunidades. La Admi-

nistración del presidente Lula Da Silva no ha modificado sustantivamente el derrotero anterior.

*Colombia.* Se muestran otros caminos. La práctica de innovación educativa, una de las características centrales de la educación colombiana, tuvo un buen cauce en la Ley General de Educación, producto de una concertación gobierno/educadores/Congreso Legislativo y en el Plan Decenal de Educación, organizado entre 1995 y 1996. El liderazgo y la activa participación de la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) fueron decisivos.

*México.* La modernización educativa iniciada en México en el sexenio de Salinas de Gortari ha tenido solución de continuidad tanto en la Administración de Zedillo como, tras la derrota del PRI, en la actual gestión de Vicente Fox. Hecho significativo fue la descentralización generada por acuerdos entre el gobierno federal y los estados, que significó una transferencia de recursos y responsabilidades sin parangón en la historia del país (Ornelas, 1998).

Otros elementos indispensables para mejorar la gobernabilidad del sistema están referidos a su *descentralización*<sup>17</sup> y *modernización en la gestión*, a la generación de *sistemas nacionales de evaluación*<sup>18</sup> así como a una *optimización en la asignación de recursos*.

La *equidad en lo social* considerará varios de los elementos anteriormente señalados que refuerzan la idea de una educación como bien que debe ser distribuido sin exclusiones entre los miembros de una sociedad.

En sociedades fragmentadas como las latinoamericanas la compensación de desigualdades es tarea difícil y, a la vez, impostergable. Para que ello sea factible tiene que darse en un contexto de políticas y programas orientados a una mayor justicia económica y social. Serán indispensables la presencia del Estado a través de gobiernos centrales, regionales o locales, acompañada por iniciativas de la sociedad civil y movimientos sociales a cargo del diseño, la promoción y vigilancia de los programas compensatorios.<sup>19</sup>

La *competitividad en lo económico* deberá afrontar dos obstáculos centrales: a) la vigencia de una «economía dual» caracterizada por la alta concentración del ingreso y del poder en un contexto masivo de marginalidad, la baja productividad, los bajos ingresos y la escasa diversificación en la estructura productiva; y b) la aún escasa vinculación entre educación y trabajo, que afecta particularmente a los jóvenes.<sup>20</sup>

Será forzoso que los sectores educativo y productivo busquen que esa formación para el trabajo y esa capacitación para la producción estén presentes en la persona del estudiante y del trabajador,<sup>21</sup> y que la educación superior cumpla un papel crucial en el aumento de la competitividad generando, incorporando y difundiendo avances del conocimiento que permiten incrementar la productividad en distintas áreas de la producción (OEI/CEPAL, 2002).

El tema del crecimiento de la computación en nuestros países no ha superado sino profundizado las inequidades. Es necesario vencer una «brecha digital interna» mediante políticas que democratizen el acceso a las nuevas tecnologías de la comunicación y de la informática. Por una parte la escuela, en determinadas circunstancias, debe convertirse en centro informático de la comunidad. Pero además, las universidades pueden facilitar sus centros de cómputo y las empresas sus laboratorios y deberían aprovecharse iniciativas privadas en materia de cabinas públicas de internet.

Para la *identidad en lo cultural* será importante asociar identidad con valores culturales propios y asumidos y con la construcción de una nueva ciudadanía.<sup>22</sup>

Un escenario deseable exige un sistema educativo latinoamericano actuando como un transmisor de valores para fortalecer los rasgos propios de nuestra cultura y, simultáneamente, para permitir la adopción de aquellos códigos de modernidad que nos identifiquen como ciudadanos globales sin renunciar a una identidad nacional y latinoamericana.

Consolidar la interculturalidad, el respeto a las diferentes culturas como factor de aprendizaje y equidad, garantizar a niños y jóvenes la posibilidad de afirmar su propia cultura y lengua en la escuela y los medios de comunicación, son tareas aún pendientes.

## 5.2. *Fortalecimiento de la educación pública y renovación de roles del Estado*

El derecho al aprendizaje no sólo tiene relación con la política educativa, sino, fundamentalmente, con la política económica y el conjunto de la política social. A la pregunta sobre qué tipo de desarrollo podemos impulsar debe corresponder otra inmediata sobre el tipo de educación que Latinoamérica es capaz de ofrecer, mantener y difundir.

El gran desafío en materia de equidad es el *fortalecimiento de la actual educación pública y de sus agencias más representativas*, como espacio de igualdad de oportunidades y de consolidación de la democracia. Es necesario, sin embargo, precisar que lo público suele identificarse sólo con lo estatal o con la capacidad de que las escuelas «públicas» estén abiertas a muchos o a todos.

Debiera ampliarse el sentido de lo público a la necesidad o posibilidad de que esos mismos establecimientos educativos estén abiertos al debate, a la decisión e intervención de un núcleo más amplio de personas y a la consiguiente rendición de cuentas a la colectividad.

Lo anterior está estrechamente asociado con dar nuevo sentido a la educación y renovar el papel del Estado en sus roles respecto a la educación.

Hoy se demanda un papel más activo del Estado. Sin embargo, la discusión sobre la intervención estatal no cuestiona si el Estado tiene o no un papel que desempeñar en la educación, sino la modalidad de ejercicio de tal función y si es capaz de alcanzar como principales objetivos: obtener una mayor calidad e igualdad de oportunidades educativas y mejores formas de gestión y control de su eficiencia. Se parte del reconocimiento de que sería muy arriesgado dejarlo todo en manos del mercado ahondando los abismos de desigualdad social. Quienes asumen esta posición rechazan también el modelo corporativo que sitúa al Estado por encima de la sociedad y utiliza los recursos públicos con fines partidarios o para la satisfacción de intereses particulares.

Lo que hace el desarrollo no sólo es avanzar en el crecimiento económico; es la opción política, cómo nos vinculamos, cómo logramos crecer, cómo redistribuir, y se requiere de la activa presencia del Estado para que los efectos de ese crecimiento no sólo llegue a unos pocos. Ningún empresario o empresa privada exitosa resolverá en varios países el aún alto porcentaje de mujeres analfabetas en el medio rural o la precariedad educativa de los indígenas.

Del actual debate educativo se puede colegir que la tendencia a modificar el anterior peso excesivo y unilateral de iniciativas estatales y a impedir, a la vez, un fundamentalismo del mercado aplicado a la educación, muestra algún consenso de políticas estratégicas a cargo del Estado, con presencia activa de actores y de la sociedad civil. En este caso la educación deja de ser una política sectorial y pasa a formar parte de un proyecto de sociedad; de ahí la importancia de optar por una perspectiva de políticas intersectoriales para afrontar las demandas educativas.



En esa perspectiva el Estado asume como tareas indispensables (Rivero, 1999):

- Asegurar recursos suficientes para la atención integral de la primera infancia<sup>23</sup> y para la existencia de una educación inicial (pre-escolar) y básica obligatoria de buena calidad semejante para todos los niños y jóvenes del país.
- Determinar las prioridades educativas a través de mecanismos democráticos de discusión. Los consensos y pactos por la educación son escenarios deseables, pero todo pacto educativo debería formar parte de un pacto social mayor que comprometa a todo el espectro de la clase política nacional.
- Promover una gestión con ciertos niveles de autonomía en los establecimientos y programas a su cargo, traspasando responsabilidades técnicas y garantizando a todos los alumnos un currículo básico obligatorio.
- Propiciar el diseño y la operación de mecanismos que permitan evaluar resultados en la concreción de aprendizajes efectivos.
- Alentar políticas integrales que posibiliten un magisterio profesionalmente competente, con salarios adecuados, evaluaciones periódicas y una carrera pública que incentive los mejores desempeños y sancione los deficitarios.
- Reconocer y apoyar iniciativas de padres de familia y de la sociedad civil en materia educativa.
- Promover proyectos de legislación y de cooperación a través de los cuales se incentiven apoyos al financiamiento educativo por parte de entes empresariales nacionales y de organismos de cooperación bilateral o de financiamiento internacional, garantizando que sus órganos centrales puedan ser la contrapartida idónea de los acuerdos de cooperación que se alcancen sobre esos proyectos.
- Tomar provisiones estratégicas para considerar elementos de institucionalidad política multinacional. La idea de estados multinacionales tiene como ejemplos concretos: los acuerdos para educación a distancia entre países, el acceso a portales educativos nacionales e internacionales o la acreditación de títulos considerando convenios internacionales.

### 5.3. *El financiamiento y la gestión: invertir mejor para obtener más*

Latinoamérica ofrece un panorama de escasez de recursos y mayor pugna por obtenerlos. Hay un exceso de demandas, todas legítimas. Es común un escenario donde los pobres disputen recursos con otros más pobres, donde sectores sociales como educación y salud, ambos indispensables, pugnen entre ellos por mayores presupuestos.

Ayudará a visualizar mejor los requerimientos de financiamiento de la educación regional reflexionar sobre los costos para asumir los compromisos de los países para alcanzar el año 2015 los grandes objetivos considerando importantes declaraciones mundiales y regionales.<sup>24</sup>

Los recursos totales necesarios para asumir esos compromisos significarían, según estimación de CEPAL, un gasto de casi 150.000 millones de dólares. Alrededor del 60 % de esos recursos (90.000 millones de dólares para el período 2000-2015) provendrían del presupuesto público si los 22 países considerados mantuvieran la fracción del PIB que actualmente destinan a educación (preprimaria, primaria, secundaria) y logran un crecimiento económico promedio anual del 2,6 %, durante dicho período. Ello implicaría *la necesidad de recursos adicionales por un monto cercano a 60.000 millones* (CEPAL/UNESCO, 2005).

Lo anterior supone una clara renovación de estrategias que junto con asegurar una mayor inversión pública en educación promueva la eficiencia y eficacia en la gestión de esos mismos recursos. Afrontar con decisión la repetición y el retraso representará recuperar fondos perdidos producto de malos aprendizajes. Mejorar sustantivamente los actuales niveles de gestión en la mayoría de países significará canalizar mejor y hacer más productivo el esfuerzo fiscal por la educación, incorporando mecanismos de vigilancia social efectiva.

Supone, asimismo, priorizar los recursos internos sobre los externos,<sup>25</sup> mejorar las políticas tributarias impidiendo la evasión de impuestos, asociar la inversión en educación, si fuera el caso, a fondos pro educación uniendo recursos públicos a los que se obtengan vía incentivos tributarios a empresas que aporten a la educación nacional y a la de sus afiliados.

Este escenario será más deseable y viable si se asume la educación como derecho de todas las personas y como llave maestra para acceder a otros derechos humanos fundamentales y para mejorar las condiciones de libertad humana.<sup>26</sup>

## Notas

1. Según el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), en su reunión anual de 1993, «el nuevo ciclo educacional de la región encuentra su expresión pública en tres grandes hechos»: la Conferencia Mundial Educación para Todos de Jomtien, los resultados de la Conferencia de Ministros de Educación de Quito (1991) y la mencionada propuesta CEPAL/UNESCO.

2. Salvador Samayoa (miembro del programa del PNUD «Sociedad sin Violencia en El Salvador») aseguraba el pasado mes de agosto en una conferencia en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en Santander (España) que las remesas pueden tener, desde el punto de vista social, un «efecto devastador». Y para ello ponía el ejemplo de su país, donde más del 30 % de la población ha emigrado y los 2.000 millones de dólares que entran cada año en concepto de divisas por remesas han hecho poco por el desarrollo. Es más, Samayoa señala fenómenos perversos como el hecho de que los jóvenes sólo consideran la posibilidad de la emigración, lo que convierte a su país en un lugar de paso en cuyo desarrollo no merece la pena involucrarse. De esta manera se producen situaciones cuanto menos paradójicas como el hecho de que El Salvador tenga que importar mano de obra de Nicaragua para recolectar el café (Galindo 2005).

3. Néstor López (2005) señala que el concepto de *educabilidad* «apunta a identificar cuál es el conjunto de recursos, aptitudes y predisposiciones que hacen posible que un niño o adolescente pueda asistir exitosamente a la escuela, al mismo tiempo que invita a analizar cuáles son las condiciones sociales que hacen posible que todo niño o adolescente accedan a esos recursos para poder así recibir una educación de calidad».

4. El último día de sugestión (10.03.1990) Pinochet dictó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, por la que el Estado compra servicios educativos para toda la población que no concurra a establecimientos privados, proveyéndolos a través de municipalidades (6.431 establecimientos) y del sector privado subvencionado (2.890 establecimientos) (Latorre, 1997).

5. En Argentina, país con histórica tradición de educación pública, en octubre de 1995 los resultados de encuestas de opinión sobre credibilidad de instituciones públicas y privadas dieron como resultado que la criticada escuela pública mereciera ser considerada como la institución de mayor aceptación y confianza colectiva (Rivero, 1999). Los diarios argentinos publican resultados de otra encuesta hecha a ejecutivos y empresarios durante el presente 2005 que señalan su preferencia para contratar a egresados de colegios y universidades estatales porque son los que han demostrado mayor capacidad de lucha por superarse y sobreponerse a las frustraciones que les plantea estudiar en instituciones estatales muy precarias (artículo de León Trahtemberg en el diario *Correo de Lima*, 30.09.2005).

6. El Proyecto PARE se desarrolló con importantes aportes del gobierno federal y un préstamo del Banco Mundial, actuó sobre 450 municipios de los cuatro estados con mayores niveles de pobreza y significó incentivos económicos a los docentes; sin embargo, la reclamación unánime de padres a maestros (que asistan, traten bien a sus alumnos, enseñen y respeten las costumbres y creencias del lugar) no tuvo eco en escuelas que por su «precariedad institucional» —absentismo sistemático de los maestros e inestabilidad de la planta docente— no pudieron responder a este desafío básico (Rivero, 1999).

7. Países como Brasil, El Salvador, Nicaragua, Honduras, República Dominicana o Guatemala, con persistentes y relativamente altos niveles de analfabetismo, no tienen en sus prioridades nacionales la alfabetización como estrategia fundamental o no dan recursos suficientes a sus programas nacionales. En Brasil el Movimiento de los Sin Tierra es una excepción regional en materia de demanda por sus derechos a educarse.

8. A pesar de que los niños con acceso a programas de educación inicial demuestran mejor preparación emocional, física y mental para la escuela, existen muchas evidencias de que los más pobres no tienen acceso a ella. En Argentina, sólo un 42 % de niños considerados pobres recibe educación inicial y un 81 % de los no pobres acceden a ella; en Uruguay, el 35 % de los pobres y el 90 % de los pudientes; en Chile, sólo el 19 % de los infantes en el quintil más pobre; el México, el Distrito Federal presenta una cobertura del 82 % mientras que Chiapas, con alta densidad indígena, sólo llega a un 38 % (PNUD, 1998).

9. Investigaciones recientes señalan como principales variables de contribución familiar a los aprendizajes: hábitos de trabajo de las familias; orientación académica y apoyo al estudio; estímulos para explorar y descubrir; riqueza lingüística del medio familiar; y aspiraciones y expectativas de los padres (Kellaghan, Sloane, Álvarez y Bloom, en PNUD, 1998).

10. Debates autocríticos en la EDJA reconocen que la extraordinaria versatilidad de sus tareas y el compromiso de sus actores, incluyendo entre éstos a quienes desde la denominada «educación popular» se identifican con el legado de Paulo Freire, no basta. Algunos de sus problemas más acuciantes son: factores «calidad» y «evaluación» ausentes en sus procesos y resultados; escasa relevancia de lo educativo; accionar aislado; y debilidad institucional sobre todo en sus expresiones más formales y vinculadas al aparato público (Rivero, 1999).

11. Conferencia Internacional de Dakar. *Meta 3*: «Asegurar la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de jóvenes y adultos a través del acceso equitativo a programas apropiados de aprendizaje de habilidades para la vida y la ciudadanía». — *Meta 4*: «Mejorar en un 50 % los niveles de alfabetización de adultos para el año 2015, especialmente entre las mujeres, y lograr el acceso equitativo a la educación básica y permanente para todas las personas adultas» (fuente: <http://www.unesco.org/education>).

12. El LLECE señala como otros «factores asociados al aprendizaje» el nivel de ingresos, la composición y los niveles de afecto familiar, el nivel educativo de los padres, la infraestructura del hogar y los recursos para el aprendizaje, el acceso a libros y a medios tecnológicos (UNESCO/LLECE, 2002).

13. Rosa María Torres hace alusión a diferentes estudios propiciados por el Banco Mundial para identificar «insumos» que intervienen con eficacia y bajos costos en el aprendizaje escolar. En ellos la variable docente ocupaba los últimos lugares y se mostraba que el salario docente no influye sobre una buena enseñanza y que la calificación docente no necesariamente se vincula con mejores resultados de aprendizaje de sus alumnos. Concluye afirmando: «El modelo educativo que nos propone el BM es un modelo esencialmente escolar que tiene dos grandes ausentes: los maestros y la pedagogía» (Torres, 1999).

14. La sensación de que la escuela forma parte del sector postergado es certeramente descrita por Miguel Soler (1996): «el empuje de los docentes deja lugar al abatimiento, la condición de funcionario pesa más que la de profesional, la creatividad es sustituida por la rutina. Casa construida para la alegría, la belleza y la búsqueda, la escuela puede devenir triste refugio, fea morada de un deber, cerrado escenario de la incuria y del abatimiento».

15. Sobresalen particularmente los aportes a la educación de sus países de la FECODE (Federación Colombiana de Educadores) organizador de los más importantes Congresos Pedagógicos de Colombia y la Federación Uruguaya de Maestros (FUM) que une a la acción gremial una clara preocupación por mejorar la calidad profesional de sus asociados a través de revistas y publicaciones periódicas. En Argentina la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC) muchas veces suplió y hasta adelantó iniciativas de cambio pedagógico respecto a las que proponían autoridades gubernamentales. Fue, asimismo, singular la iniciativa de la organización de la Fundación SNTE (Sindicato Nacional de trabajadores de la educación) para la Cultura del Maestro Mexicano.

16. En la práctica, desde la década de los ochenta la «variable de ajuste ha sido los salarios docentes» (Schiefelbein, Tedesco, 1995).

17. Los importantes esfuerzos de descentralización realizados chocan con los escasos niveles de democratización en algunos países. La gravitación histórica de estados en su mayoría unitarios y centralistas, incide en que la sociedad dependa en su base de las cúpulas centrales; de ahí que cuando el Estado tiende a ser descentralizado y desconcentrado, la participación se limita a los modelos propuestos. Distinta ha sido la descentralización en gobiernos federales como Argentina, Brasil o México, donde las provincias en el caso argentino, y estados brasileños y mexicanos tienen clara autonomía en sus políticas educativas.

18. Hay claros avances para pasar de exámenes de evaluación a alumnos sin objetivos de diagnóstico y sin modificar las prácticas pedagógicas a exáme-

nes de evaluación nacional capaces de proporcionar importantes fuentes de información sobre los sistemas educacionales y sus componentes. Sin embargo, la excelencia técnica y la idoneidad de los resultados debería estar acompañada de un sistema eficaz de difusión de los mismos para hacer factible la indispensable rendición de cuentas.

19. El acceso a libros, a medios de comunicación, a expresiones culturales (cine, televisión, teatro, museos) será parte de esa compensación. Son pocos los programas de «discriminación positiva» exitosos; el P-900 de Chile es uno de los que logró avances significativos; la mayoría de los demás esfuerzos en esa dirección estuvieron lejos de lograr una educación diferenciada para obtener resultados semejantes a los de instituciones mejor dotadas.

20. Las vinculaciones entre educación y trabajo, de acuerdo con María Antonia Gallart (1995), «aparecen como una temática fundamental del debate político y económico, no tanto por los logros del sistema productivo sino por la agudización de la problemática de desempleo, las dificultades de los jóvenes para insertarse laboralmente y las nuevas calificaciones que las empresas que han absorbido nuevas tecnologías demandan de forma creciente».

21. El documento OEI/CEPAL señala que ello supone tanto resignificar el concepto de «formación para el trabajo» (referido a la obtención de competencias fundamentales) distinguiéndolo de lo que conocemos como «capacitación para la producción» (es decir, la preparación para el desempeño de funciones específicas), como replantear el papel del Estado y de las actividades productivas en la modernización de la educación pública.

22. La concepción de una nueva ciudadanía también se relaciona con el debate entre identidad y globalización y la demanda de la resolución del dilema entre «multiculturalismo» o «cosmopolitismo». Se debería tratar de preservar la diversidad cultural de las visiones totalizadoras que se trata de transmitir a América Latina —como partícipe y subcultura occidental— algunos valores de la denominada «cultura de Occidente». Pero también presenta, como región, sus propios rasgos de identidad, como el valor del concepto de solidaridad, la comunidad lingüística alrededor del español o portugués, «su condición de fragua étnica de distintas razas y etnias y las particularidades propias de su adhesión mayoritaria a una visión y fe de origen cristiano» (OEI/CEPAL, 2002).

23. Se trata de superar el prejuicio extendido sobre las necesidades y posibilidades de aprendizaje de la infancia, sobre todo de la que vive en áreas rurales o en condición de pobreza; los planificadores han tendido a priorizar la atención educativa del segmento mayor de cinco años y a delegar la atención de los menores de tres a sus familias, sin preocuparse por dar a éstas elementos suficientes para lograr estímulos y un ambiente que fortalezca la autonomía de sus hijos más pequeños. Frente al desamparo de la primera infancia y de las familias más pobres urge la concreción de acciones que comprendan paquetes básicos in-

tegrales que incluyan de asistencia en salud, nutrición, saneamiento, educación familiar y comunitaria y cuidado diario infantil

24. Los consensos internacionales (Conferencia de Dakar, particularmente) apuntan a: universalizar la educación inicial o preprimaria; asegurar o consolidar la cobertura de primaria; elevar a un 75 % la cobertura de la secundaria; superar el analfabetismo de jóvenes y adultos.

25. Los efectos del 11 de septiembre neoyorquino y los cambios que han significado en las prioridades de la cooperación bilateral la invasión y guerra en Irak se traducen en que hoy los recursos internacionales destinados a la seguridad y a combatir el terrorismo son mayores, privilegiándolos respecto a los antes destinados a la lucha contra la pobreza.

26. Amartya Sen (1998) afirma que los hombres son menos libres mientras más necesitados o pobres y que la superación de su condición de marginalidad está directamente relacionada con las posibilidades de mejorar sus condiciones de libertad. La educación desempeña o puede desempeñar un rol clave en este propósito.

## Bibliografía

- Anderson, Jeanine (2003), *Entre cero y cien: socialización y desarrollo de la niñez temprana en el Perú*, informe de investigación, Comisión Técnica de Educación Inicial, MECEP, Ministerio de Educación, Lima.
- CEPAL (1998), *La brecha de la equidad*, CEPAL, Santiago de Chile.
- (2004), *Panorama Social de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- (2005), *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*, CEPAL/UNESCO, Santiago de Chile.
- CEPAL/UNICEF (2002), *La pobreza en América Latina y el Caribe aún tiene nombre de infancia*, CEPAL/UNICEF, Panamá-México.
- Chomsky, Noam (2005), *El proceso llamado «globalización»*, texto de «Rebelión» del 2002, difundido en Boletín Web «Hola amigos», julio de 2005, Lima.
- De Ibarrola, María (1995), *El debate entre lo público y lo privado en las reformas actuales a la Educación Básica en América Latina*, ponencia presentada en el XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Médica, Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, México.
- Galindo, Juan Carlos (2005), «La paradoja de las remesas enviadas por los emi-

- grantes de América Latina. *No es oro todo lo que reluce*», AIS Agencia de Información Solidaria [consulta: septiembre de 2005] <http://www.infosolidaria.org>.
- Gallart, María Antonia (1995), «Cooperación Intersectorial, Educación, Formación Profesional y Trabajo», memorias Foro Nacional, Buenos Aires.
- Infante, Isabel, coord. (2000), *Alfabetismo funcional en siete países de América Latina*, UNESCO, Santiago de Chile.
- Latorre, Carmen (1997), *Financiamiento de la educación en Chile. Situación actual y posibilidades futuras*, PIIE, Santiago de Chile.
- López, Néstor (2005), *Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad*, Fuente: GRADE, novedades Web IME (Investigación para una mejor educación), Lima.
- Moura Castro, Claudio y Martín Carnoy (1997), *Como anda a reforma da educação na América Latina*, Fundação Getulio Vargas, Río de Janeiro.
- Muñoz Izquierdo, Carlos y Manuel Ulloa (1992), *Cuatro tesis sobre el origen de las desigualdades educativas. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXII, 2.º trimestre, CEE, México D.F.
- OEI/CEPAL (2002), *Globalización y educación: los desafíos para América Latina*, equipo consultor: Ernesto Samper (coord.), José Pablo Arellano, José Rivero y Lucía Tarazona, OEI/CEPAL, Corporación Escenarios, Bogotá.
- Ornelas, Carlos (1998), *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, CIDE/FCE, México.
- Peralta, Victoria y Gaby Fujimoto (1998), *La atención integral de la primera infancia en América Latina: ejes centrales y desafíos para el siglo XXI*, Organización de Estados Americanos, OEA, julio de 1998, Santiago de Chile.
- PNUD (1998), *Educación. La agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano*: T. Kellaghan, K. Sloane, B. Álvarez y B. Bloom, «La contribución de la familia al aprendizaje escolar»; R. Myers, «La educación temprana y la pobreza», Santafé de Bogotá, pp. 204-205 y 74-76.
- Ratinoff, Luis (1994), «La crisis de la educación: el papel de las retóricas y el papel de las reformas», *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXIV, 3.º y 4.º trimestre, México.
- Reimers, Fernando (2000), «Educación, desigualdad y opciones en política en América Latina en el Siglo XXI», *Revista Iberoamericana de Educación*, mayo-agosto de 2000, n.º 23, Madrid, España, p. 25
- Rivero, José (1993), *Educación de Adultos en América Latina. Desafíos de la equidad y la modernización*, Editorial Popular, Madrid.
- (1999), *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*, Editorial Miño y Dávila, Madrid-Buenos Aires, pp. 112, 354-356, 365-366.
- Saavedra, Jaime y Pablo Suárez (2002), *El financiamiento de la Educación Pú-*



- blica en el Perú: el Rol de las Familias*, documento de trabajo, n.º 38, GRADE, Lima.
- Schiefelbein, Ernesto y Juan Carlos Tedesco (1995), *Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina*, Santillana, Aula XXI, Buenos Aires.
- Sen, Amartya (1998), *¿Qué hacer con la hambruna?*, entrevista publicada por la revista *Newsweek* en español, 4 de diciembre de 1998, México.
- (2005), *Cómo juzgar la globalización*, *The American Prospect*, enero de 2002 (traducción de Gabriela Fonseca), difundido en Boletín Web n.º 3 de *Hola Amigos*, julio de 2005, Lima.
- Soler Roca, Miguel (1996), *Educación y vida rural en América Latina*, Federación Uruguaya del Magisterio (FUM) e Instituto del Tercer Mundo, Montevideo.
- Stiglich, Joseph E. (2002), «El descontento con la globalización», *La Jornada*, 19 de enero de 2002, México, p. 18.
- Torres, Rosa María (1999), *¿Mejorar la calidad de la educación básica? Las estrategias del Banco Mundial*, en *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*, Centro de Estudios Multidisciplinarios-Miño y Dávila Editores, 2.ª ed., Madrid.
- UNESCO (2004), *La conclusión final de la educación primaria. ¿Estamos realmente tan cerca?*, informe Regional sobre los Objetivos de desarrollo del Milenio vinculados a la Educación, Santiago de Chile.
- UNESCO/LLECE (2002), *Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos*, UNESCO, Santiago de Chile.



---

SEGUNDA PARTE

TENDENCIAS EN LAS DESIGUALDADES  
EDUCATIVAS Y SOCIALES EN LA REGIÓN



---

# Los límites de la promesa educativa en América Latina: una constatación global y cinco hipótesis «antipáticas»

*Fernando Filgueira, Juan Bogliaccini,  
Sergio Lijtenstein y Federico Rodríguez*

## Introducción

Pocos temas suscitan el consenso, al menos retórico, que congrega la llamada al esfuerzo educativo de las naciones. Ni derechas ni izquierdas están dispuestas a ser catalogadas como reacias a invertir en educación. Las agencias multilaterales discuten si es bueno tener subsidios industriales, gastar en salud de alta complejidad o defender un sistema de seguridad social público. Pero nadie cuestiona que el Estado debe invertir en materia educativa: tanto por razones de equidad como por razones de eficiencia y crecimiento.

En América Latina se han vivido ya casi dos décadas de esfuerzo fiscal y reformista en materia educativa. Los logros han sido importantes, aunque al cotejarlos con los pasos que quedan por dar, y con el discurso que dominó estas casi dos décadas, dichos logros deben ser catalogados como modestos en la mayoría de los casos y como insuficientes en los restantes. Uno no sólo se siente tentado de indicar que los logros han sido modestos en materia de esfuerzo y logros educativos, sino que los mismos se han traducido aún más modestamente en materia de «efectos económicos y sociales agregados». Vayamos por partes.

En primer lugar no cabe duda de que América Latina incrementó la cobertura, el número de graduados y los años promedio de educación de su población en los últimos años. A pesar de ello, el informe de PREAL (2001), titulado lapidariamente «Quedándonos Atrás» indica que tanto respecto a las metas de la cumbre de las Américas como en la comparación con otras regiones del mundo el avance ha sido modesto e insuficiente para cerrar brechas con otras partes del mundo. Como veremos

más adelante, esto último no es tan claro. En segundo lugar el esfuerzo realizado en materia fiscal y de reforma tampoco es suficiente, y el porcentaje del gasto educativo no alcanza proporciones aceptables respecto al PBI y al gasto total del Estado

Finalmente las mejoras reales en materia de cobertura y egreso no parecen correlacionarse con una mejora ni en materia de equidad, ni en materia de pobreza, ni en materia de crecimiento económico. Los supuestos efectos benéficos de la inversión educativa no parecen cristalizar en resultados económicos o sociales. Para muchos éste es un problema de tiempo, y los resultados educativos, se señala, son esfuerzos de largo aliento para cosechar los frutos en el futuro. Aun así, uno no esperaría que el incremento de la educación vaya de la mano con incrementos de la pobreza, caídas en el empleo y crecimiento de la inequidad, a la vez que no revierte en mejoras en las tasas de crecimiento. Sin embargo cuando uno observa los últimos diez años (1995-2005) la sensación es precisamente ésa. Después de un importante crecimiento de la cobertura y el egreso entre 1990 y 2000, la evidencia indica que con cinco años de postergación, para darnos tiempo y evaluar los efectos sociales de estos logros educativos, ni la pobreza, ni el empleo, ni la desigualdad parecen haberse movido en la dirección deseada. Una parte de la explicación se encuentra, sin duda, en que los efectos esperables son de más largo plazo aún. Considérese que la cohorte que en la actualidad está ingresando en el mercado laboral se benefició sólo en una pequeña proporción de los avances educativos plasmados entre 1990 y 2000. Pero otra parte de la explicación descansa no en el sector educativo *per se*, sino en otro conjunto de factores estructurales de la región latinoamericana. Ahora bien, uno podría argumentar que tal postura simplemente desplaza la responsabilidad educativa hacia aspectos más «duros» de la estructura social, tornando por tanto a las políticas educativas en una «esfera desresponsabilizada». Pero lo que aquí argumentaremos es que los problemas y perfiles socioestructurales afectan directamente a la esfera educativa y al grado en que la misma puede contribuir a mitigar esas mismas problemáticas. El nuestro no es por tanto un argumento difuso de desplazamiento de culpa, sino una serie de argumentos concretos sobre los vínculos entre el perfil socioestructural de la región y los desafíos de la educación en la región. Dicho perfil limita la consistencia y magnitud del esfuerzo educativo, inhibe la traducción de este esfuerzo en logros educativos concretos y limita el grado en el cual los logros educativos se

trasladan a los circuitos económicos y sociales (en donde, tal como sugieren los paradigmas apoyados en las teorías del capital humano, dicho logro educativo debería manifestarse en la mejoría del empleo, la disminución de la pobreza, el incremento de la equidad y la mejora de la productividad).

La riqueza de un país, sus niveles de desigualdad, el empleo que ofrece a su gente y la forma en que el Estado utiliza su capacidad fiscal para brindar transferencias monetarias y bienes y servicios afectan a los recursos con que cuentan las familias y a la distribución de estos recursos entre las diferentes familias de un país. Dichos recursos familiares constituyen la clave del bienestar de sus integrantes. Esto último es particularmente cierto en el caso de los niños, quienes dependen en mayor medida que los adultos de los recursos familiares. O dicho de otra manera, si bien la estructura general de oportunidades persiste en su importancia, en el caso de los niños es clave porque determina los activos de la unidad que intermedia la relación entre estructura de oportunidades y bienestar, es decir, la familia del niño.

En otras palabras, las familias de los niños son la clave de su bienestar. Esta verdad de perogrullo debiera advertirnos sobre el grado en el cual estamos dispuestos a depositar en el sistema educativo y en el esfuerzo educativo la cura de todos nuestros males. Existe el riesgo de caer en un voluntarismo opaco, que en su canto a la educación olvide las precondiciones que permiten poseer una población dispuesta y capaz de absorber e interiorizar el esfuerzo educativo

La educación y el esfuerzo educativo que realizan los países constituye sólo una de las dimensiones relevantes del bienestar infantil. Una parte fundamental de los problemas que afronta el sistema educativo en la región la determinan factores diversos y diferentes a éste. Constricciones estructurales que colocan a los países en mejores o peores condiciones para afrontar el desafío educativo de sus nuevas generaciones.

Lo que se presenta a continuación es un intento de ofrecer algunas claves para interpretar este «quedándonos atrás», colocando una parte importante de la responsabilidad de dicha situación no en el sistema educativo, ni en el esfuerzo educativo *per se*, sino en factores estructurales que constriñen la posibilidad del esfuerzo, la traducción del mismo en logro educativo y la traducción de dicho logro en beneficios sociales y económicos agregados. Este trabajo se divide en dos partes.

En la primera parte se quiere demostrar la peculiaridad de la región respecto al resto del mundo en vías de desarrollo y la particular y negativa configuración de lo que antaño se denominaran tensiones estructurales del desarrollo. En efecto, si bien diferentes partes de América Latina comparten con diversas regiones del globo niveles similares de desarrollo humano (según el IDH), cuando uno se adentra en la matriz socioeconómica y demográfica de los países de la región percibe rápidamente que la evidencia en materia de desigualdad y carga demográfica separa aquella de sus pares comparables en materia de IDH, colocando a América Latina en fuerte desventaja comparativa para avanzar en lo que en la agenda global hemos definido como las metas del milenio y en el papel que la educación puede cumplir en dicho desafío.

En la segunda parte se debaten cinco tesis que permiten profundizar en los problemas estructurales que afronta el esfuerzo educativo y la educabilidad de su población. Para explicar el déficit educativo en esfuerzo, logro y beneficios en América Latina se apela a cinco dinámicas que conllevan serios obstáculos y riesgos al esfuerzo y logro educativos: transiciones demográficas superpuestas, estructura del gasto social con énfasis en transferencias a la tercera edad, desequilibrio generacional del bienestar con fuerte castigo a niños y jóvenes, altos niveles de desigualdad socioeconómica que canibalizan el impacto potencial del crecimiento sobre la disminución de la pobreza y creciente destrucción de empleo en los sectores más jóvenes y con menores cualificaciones.

## Las tensiones estructurales del desarrollo latinoamericano

Dadas las características sociodemográficas y distributivas de la región, legado de un proceso de modernización asincrónico, fragmentario y profundamente inequitativo, este modelo se torna ineficaz e ineficiente en tanto instrumento para avanzar en las metas del milenio, al tiempo que no contribuye ni al afianzamiento de la democracia política ni a la construcción de cohesión social. Uno de los discursos más escuchados recientemente en la región es que para alcanzar estas metas la educación debe constituirse en el eje del esfuerzo social en América Latina. Sin negar la enorme importancia de este esfuerzo, para poder avanzar hacia un nuevo modelo de protección social es indispensable ir más allá del seguimiento



de las metas específicas y también más allá de la confianza en ejes únicos de desarrollo e inversión social. Para que la región avance en materia educativa y en el conjunto de las metas del milenio deben entenderse y afrontarse los vectores socioestructurales que definen el espacio en el cual se desarrollan los esfuerzos concretos de nuestras sociedades. Las políticas y acciones sociales no operan en el vacío, sino que se combinan con fuerzas estructurales de largo aliento y de difícil transformación, que potenciarán, moderarán o anularán nuestras buenas intenciones, recursos y voluntad política. Si toda política pública es una hipótesis de intervención, toda política pública opera sobre un diagnóstico relativo a lo que en una situación determinada funciona. Si las metas del milenio pretenden ser más que un mero ritualismo de trabajo para el indicador y constituirse en un giro desarrollista a largo plazo, es indispensable la consideración de los vectores que componen la macroconstelación, el espacio de operación y posibilidad del desarrollo humano.

FIGURA 1  
*Vectores del desarrollo humano sustentable*



América Latina presenta en su interior el amplio abanico que cubre desde los países con desarrollo humano medio alto hasta aquellos con desarrollo humano medio bajo. Un simple ejercicio de comparación de medias en materia de desarrollo humano permite observar rápidamente cómo

cada subgrupo latinoamericano se encuentra emparentado en sus logros con otros países del globo (cuadro 1).

CUADRO 1  
*Las claves sociales del desarrollo humano al inicio del milenio\**

Grupo con ingreso medio alto y alto - IDH medio alto	Media
Tigres asiáticos	0,898
Europa Este - Ingreso MA e IDH alto	0,850
Latinoamérica - Ingreso MA e IDH alto	0,839
Grupo con ingreso medio - IDH medio	
Península Arábiga	0,783
Latinoamérica - Ingreso MA e IDH MA	0,778
Europa Este - Ingreso medio e IDH MA	0,773
Jaguares asiáticos	0,765
Grupo con ingreso medio bajo - IDH medio bajo	
Latinoamérica - Ingreso MB e IDH MB	0,695
Europa Este - Ingreso MB e IDH MB	0,691
Futuras potencias asiáticas	0,684
África del Norte	0,681

FUENTE: elaboración propia según datos de PNUD (2004).

\* El cálculo de los valores de desarrollo humano presentados por PNUD surgen de datos del año 2002.

El hecho de que América Latina posea «representantes» en todos los niveles de desarrollo humano (fuertemente asociados a sus niveles de avance en los indicadores que comprometen las metas del milenio) torna sumamente atractiva una estrategia de análisis de la región como una ventana que permite observar los desafíos que en términos *cuantitativos* presentan las diferentes clases sociales o estratos del desarrollo humano. Ahora bien, si por un lado América Latina comparte en su heterogeneidad los diferentes escalones del desarrollo humano, la hipótesis central de esta sección es que la región representa una familia peculiar en las rutas del desarrollo humano y por tanto afronta también desafíos *cualitativos* específicos que deben ser confrontados con intervenciones ajustadas a dichos desafíos.

Esta ruta particular de desarrollo ha creado un conjunto de tensiones estructurales que creemos que hipoteca buena parte de las esperanzas de construir rutas de desarrollo humano sustentables en la región, y ad-

vierte sobre la ingenuidad de pensar viable y eficazmente el eje educativo como bálsamo para los males de la región.<sup>1</sup> América Latina se diferencia de las otras regiones del globo en el interior de todos los niveles de desarrollo humano, y lo hace presentando la más alta tasa de dependencia poblacional (combinando altas tasas de dependencia infantil con moderadas y en algunos casos altas tasas de dependencia de la tercera edad), fuerte urbanización de carácter macrocefálico, moderado a bajo esfuerzo social en relación con su carga demográfica y pautas de desigualdad absolutamente distintas del resto del mundo. Esta configuración, lastre e hipoteca para desarrollo sustentable, responde a una mal aprovechada ventana de oportunidades demográfica, una urbanización por expulsión de la población rural, un bajo logro educativo comparativo y una dinámica predatoria de Estado, élites y corporaciones en materia distributiva. Permítasenos documentar que las fuertes afirmaciones aquí realizadas no carecen de sustento según algunos análisis preliminares de corte sincrónico. Con la base de datos disponible se realizó un análisis de *cluster* (grupos) jerárquicos considerando las siguientes variables: tasa de dependencia global, infantil y de tercera edad, tasas de fertilidad, urbanización, relación entre decil más rico y más pobre de la población, mortalidad en menores de cinco años, gasto en salud y gasto en educación como tanto por ciento del PBI. Los resultados son de una claridad meridiana: con contadas excepciones los países de América Latina se agrupan y diferencian de los otros países (cuadro 2).

Si por una parte resulta claro el agrupamiento de la región en una combinación peculiar de vectores socioestructurales y de esfuerzo estatal, dicha peculiaridad es además negativa en casi todos los valores promedio de estas variables. Con la excepción de la mortalidad antes de los cinco años y parcialmente eximida también en el caso del gasto social, en todos los demás vectores América Latina presenta en cada nivel del desarrollo humano una configuración que presagia enormes obstáculos al ritmo de avance y a la sustentabilidad del desarrollo humano (cuadro 3).

Se ha argumentado innumerables veces, y muy especialmente desde el descubrimiento del milagro asiático, que la débil inversión educativa y en capital humano y los modestos logros asociados a esta baja inversión marcan la diferencia en América Latina e hipotecan su futuro económico y social. Si bien en el primer grupo de desarrollo humano el *cluster* latinoamericano presenta sin duda déficits claros en materia de inversión educativa, en los otros dos subgrupos de desarrollo humano el

CUADRO 2

*Grupos de países agrupados en clusters según vectores sociales de desarrollo sustentables*

	Países con ingresos MA y A - IDH alto	Países con ingresos M - IDH MA	Países con ingresos MB - IDH MB
<i>Cluster 1</i>	Uruguay Argentina Chile Hong Kong Singapur	México Venezuela Colombia Perú Panamá Brasil Paraguay	Ecuador El Salvador Nicaragua Honduras Guatemala
<i>Cluster 2</i>	Estonia Corea del Sur Eslovenia República Checa Polonia Hungría Lituania Eslovaquia Croacia Letonia Costa Rica	Jordania Malasia Tailandia Filipinas China Trinidad y Tobago Santa Lucía Jamaica Bulgaria Rusia Macedonia, Rep. de Bielorrusia Albania Bosnia-Herzegovina Rumanía Ucrania Kazajistán Armenia Turkmenistán Azerbaiyán Georgia	Egipto Vietnam Uzbekistán Kirguistán Moldavia Tayikistán
<i>Cluster 3</i>			Túnez Argelia Marruecos Indonesia Mongolia República Dominicana Bolivia

CUADRO 3  
*Variables - vectores del desarrollo humano  
 sustentable según nivel de ingreso - IDH y clusters identificados*

	Grupo con ingresos MA y A - IDH alto		Grupo con ingresos M - IDH MA		Grupo con ingresos MB - IDH MB		
	<i>Cluster</i>	<i>Cluster</i>	<i>Cluster</i>	<i>Cluster</i>	<i>Cluster</i>	<i>Cluster</i>	<i>Cluster</i>
	LA	2	LA	2	LA	2	3
Tasa de dependencia adultos de más de 65 años 2002	0,15	0,19	0,08	0,13	0,07	0,09	0,07
Tasa de dependencia global 2002	0,50	0,46	0,61	0,51	0,76	0,62	0,60
Tasa de dependencia infantil 2002	0,35	0,27	0,53	0,38	0,68	0,52	0,52
Gasto público en educación (% de PBI) 1999-2001	3,78	4,98	3,37	3,03	3,06	1,97	2,99
Gasto público en salud (% de PBI) 2001	3,65	4,95	4,30	4,56	1,73	3,17	4,68
Población urbana 2002	95,36	67,52	77,50	60,31	59,56	37,35	64,16
Tasa de mortalidad en menores de 5 años, 2002	12,50	9,36	29,14	34,29	40,00	52,17	49,00
Desigualdad por ratio de deciles de participación en ingreso	26,28	9,79	63,26	11,54	45,88	7,73	14,76
Tasa de fertilidad 2000-2005	1,90	1,37	2,77	1,93	3,50	2,52	2,69

FUENTE: elaboración propia según datos de PNUD 2004. (LA = Latinoamérica.) Se excluyó a Hong Kong y Singapur del *cluster* latinoamericano.

*cluster* regional presenta esfuerzos por encima de los otros agrupamientos. Ahora bien, en materia de matriculación neta de primaria en 2000-2001, la media de las diferentes regiones latinoamericanas es en términos generales similar, cuando no superior a la de sus pares de IDH. Asimismo la matriculación neta combinada en los tres niveles tampoco se diferencia mayoritariamente de las otras regiones. Es verdad que la matriculación neta de primaria de América Latina en cualquiera de los grupos considerados era en 1990 notoria, o al menos consistentemente, inferior a las regiones de Europa del Este y del sureste asiático. En parte el esfuerzo de la última década y media permite establecer hoy una comparación más halagüeña entre América Latina y el resto del mundo en vías de desarrollo. Pero hasta la fecha resulta claro que las disparidades en matriculación en materia de educación no son el rasgo más sobresaliente o

diferenciador de América Latina respecto a sus pares de desarrollo humano. Sí lo son, como muestra el Informe de PREAL antedicho y otros informes internacionales, ciertas disparidades en egreso y en aprendizajes (véase PISA-ANEP, 2004; y cuadro 4).

CUADRO 4  
*Indicadores de avance educativo*

Grupos de países		Tasa regional de matriculación bruta combinada para primaria, secundaria y terciaria (%) 2001-2002	Tasa neta de matriculación primaria (%) 1990-1991	Tasa neta de matriculación primaria (%) 2000-2001	Índice de educación
IDH alto	Europa central y oriental	84,8889	92,1429	92,3333	.9433
	Sureste asiático y Pacífico	83,6667	100,0000	99,5000	.9133
	América Latina y Caribe	83,0000	89,0000	95,6250	.9238
	Total	83,8519	93,7143	95,8194	.9268
-IDH MA	Europa central y oriental	75,3077	90,7000	89,8000	.9046
	América Latina y Caribe	74,5000	88,6364	96,0909	.8542
	Árabes y África del Norte	74,0909	82,5000	85,9000	.8027
	Sureste asiático y Pacífico	73,0000	90,7500	91,7500	.8525
	Total	74,2247	88,1466	90,8852	.8535
IDH MB	Europa central y oriental	73,0000	84,0000	91,0000	.9000
	Árabes y África del Norte	69,5000	82,0000	92,5000	.6450
	América Latina y Caribe	69,1429	78,0000	90,8571	.7714
	Sureste asiático y Pacífico	66,3333	92,3333	91,0000	.8367
	Total	69,4940	84,0833	91,3393	.7883
Total	Árabes y África del Norte	71,7955	82,2500	89,2000	.7239
	Sureste asiático y Pacífico	74,3333	94,3611	94,0833	.8675
	América Latina y Caribe	75,5476	85,2121	94,1910	.8498
	Europa central y oriental	77,7322	88,9476	91,0444	.9160
	Total	75,1300	88,1875	92,3960	.8498

FUENTE: elaboración propia según datos PNUD (2004), CEPAL (2002) y Banco Mundial-Fondo Monetario Internacional (2005).

Ahora bien, cualquier diferencia en materia educativa palidece cuando comparamos dichas distancias en América Latina y el mundo, respecto a otras diferencias en materia de desarrollo. Tal como mostramos en el cuadro 3, la desigualdad, la carga demográfica, la temprana y agudizada urbanización y la persistencia de altas tasas de fecundidad, resultan mucho más determinantes que la educación, en tanto hipoteca al

desarrollo humano y en tanto obstáculos a una educación que logre grados adecuados de inclusión y equidad. Lo que es más, sin atacar estos factores de forma directa —sin esperar solamente el milagro educativo— será muy difícil por un lado sostener el esfuerzo educativo y por otro traducir dicho esfuerzo en logros educativos, y menos aún transferir dichos logros a la economía y la sociedad en su conjunto. La sección que sigue se centra justamente en considerar un conjunto de elementos que repercuten en las precondiciones para mantener el esfuerzo educativo, traducirlos en logros y esperar eventualmente que el mismo se transfiera a la economía y sociedad.

### Cinco tesis para entender los límites al esfuerzo y el logro educativo en la región

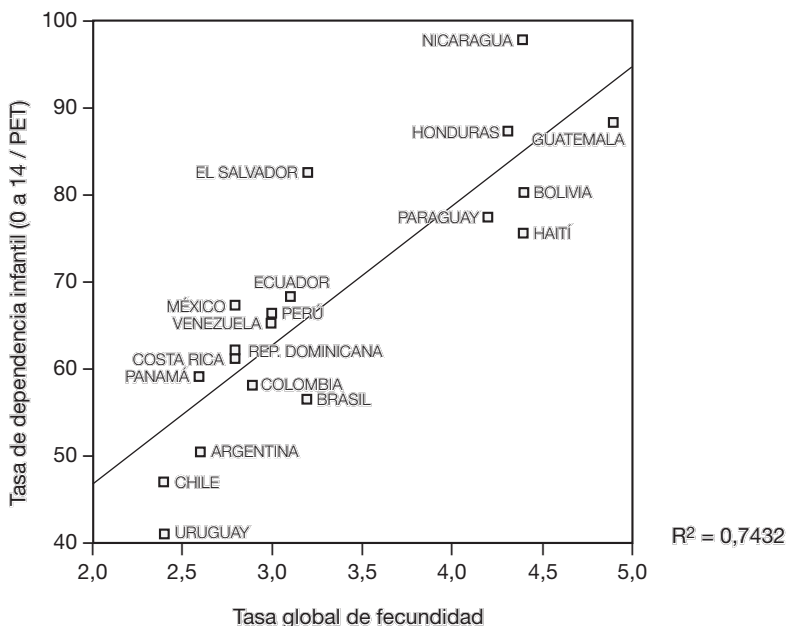
TESIS 1. Las formas en que se distribuyen las cargas demográficas y la evolución de la fecundidad en América Latina colocan a la gran mayoría de países en una situación de desventaja para lograr invertir montos significativos de sus recursos fiscales en la educación y especialmente para conseguir un nivel *per cápita* adecuado.

#### *La clave demográfica: los desafíos de aprovechar y extender la ventana de oportunidades*

Las sociedades europeas debieron afrontar el desafío de altas tasas de fecundidad y por tanto de altas tasas de dependencia infantil cuando aún no habían acumulado altas tasas de dependencia de la tercera edad. Lo que es más, disfrutaron de un período en el cual las medianas o bajas tasas de dependencia infantil se combinaban con medianas o bajas tasas de dependencia de la tercera edad. Ese período se caracterizó como una ventana de oportunidades demográfica. Ello permitió que el fisco tuviera margen para la inversión en la infancia, antes de tener que afrontar los crecientes costos de la tercera edad. Es fundamental entender el grado y punto en el cual la región se encuentra en materia de oportunidades demográficas y el grado de aprovechamiento que de la misma está realizando.

Una parte de las sociedades latinoamericanas se encuentra precisamente en esa última situación. Un segundo grupo se encuentra aún en la primera, en tanto que un tercer grupo de países de la región ve cerrarse rápidamente dicha ventana de oportunidades sin haberla aprovechado debidamente. Los problemas que afrontan las sociedades americanas para avanzar en el desarrollo de sociedades más igualitarias y menos excluyentes tiene mucho que ver con esta incapacidad para aprovechar la ventana de oportunidades demográfica. Y las raíces de estos problemas son multidimensionales, algunas de larga data y otras que obedecen a coyunturas y transformaciones más recientes.

GRÁFICO 1  
*Tasa de dependencia infantil y  
tasa global de fecundidad por país en el año 1998*



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL-CELADE (1998).

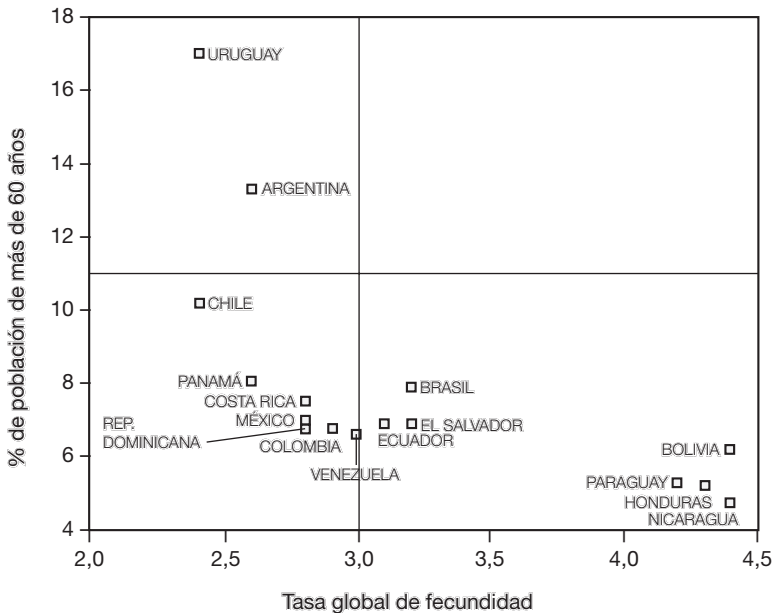
Como puede observarse en el gráfico 1, existe una alta y obvia relación entre las tasas globales de fecundidad de los países y sus tasas de dependencia infantil. Resulta sugerente la heterogeneidad regional. Ni-



caragua, Guatemala, Honduras, Bolivia, Paraguay y Haití pertenecen a los países que menos han avanzado en su transición demográfica y que a su vez presentan altas tasas de dependencia infantil. El Salvador constituye un caso interesante, puesto que habiendo acelerado su transición demográfica todavía presenta un alto porcentaje de mujeres en edad fecunda y por tanto altas tasas de fertilidad que se traducen en altas tasas de dependencia infantil. En el otro extremo de la distribución de ambas variables se encuentran Uruguay, Chile y Argentina. Estos países presentan las tasas más bajas de fecundidad y una tasa de dependencia infantil igualmente baja. Los restantes países se encuentran cursando la transición demográfica y en niveles intermedios de carga infantil.

Las aparentes ventajas de los países pioneros en la transición demográfica se diluyen parcialmente al observar sus porcentajes de población de más de 60 años. En efecto, la combinación de la población infantil y de la

GRÁFICO 2  
*Porcentaje de población de más de 60 años y tasa global de fecundidad por país (1998)*



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL (2001), CEPAL-CELADE (1998) y Magno de Carvalho (1998).

tercera edad es la que determina las tasas de dependencia de la población inactiva respecto a la población activa. Esto es precisamente lo que implica una ventana de oportunidades que se abre durante un período (disminución de los niños) para cerrarse luego (aumento de la tercera edad).

Entre los países de baja fecundidad global, cabe destacar el caso chileno. Su moderada proporción de población en la tercera edad constituye una apreciable ventaja a la hora de volcar esfuerzos y alcanzar logros en materia de infancia, especialmente en las áreas de educación y salud. Por su parte, tanto los países intermedios como los tardíos presentan bajos porcentajes de población de más de 60 años. Caso de acelerarse la caída de su fecundidad (como ha pasado en El Salvador y Brasil), es lógico esperar que esos países disfruten de una apertura más prolongada de la ventana de oportunidades.

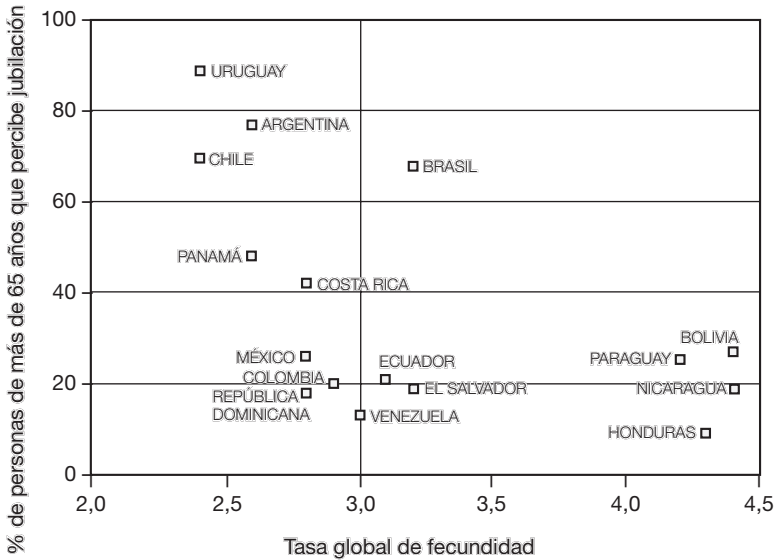
Ahora bien, una cosa es contar con una población más o menos amplia de personas de la tercera edad y otra muy diferente es que el país realice el esfuerzo que implica el mantenimiento efectivo de esa población. La carga demográfica de la tercera edad se concreta en gasto estatal y privado (de las familias) para garantizar su bienestar. Ello, claro está, implica una merma de recursos, siempre limitados, disponibles para el gasto en la otra porción de la población inactiva: la infancia. En este sentido, el gráfico 3 muestra las fuertes diferencias que se registran en los esfuerzos que hacen las naciones latinoamericanas para proteger a la tercera edad.

Uruguay es el país que presenta una mayor cobertura de la población de más de 65 años en cuanto a beneficios jubilatorios. Es interesante anotar que, entre los países con transición avanzada, Chile no sólo es el país que tiene menos carga de la tercera edad, sino también el que menos protege a dicha población. Finalmente en los casos de Panamá, Costa Rica y muy especialmente Brasil, si bien pertenecen a países intermedios en su fase demográfica, brindan una cobertura bastante amplia a su población de más edad.

La fecundidad, las tasas de dependencia de la población de mayor y menor edad, el grado en que los países vuelcan recursos a la protección de la tercera edad y la asociación entre fecundidad, dependencia y gasto social, ofrecen indicios sobre los márgenes de maniobra que tiene un país para atender a sus niños e invertir en materia educativa.

La adecuada apreciación de dichos márgenes requiere también considerar los niveles diferenciales de riqueza del país y su relación con los factores antedichos. En este sentido, la mala pero ampliamente conocida

GRÁFICO 3  
*Porcentaje de personas de más de 65 años que perciben jubilación y tasa global de fecundidad (1999)*



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL (2001), CEPAL-CELADE (1998) y Magno de Carvalho (1998).

noticia es que la fecundidad mantiene una fuerte relación con la riqueza nacional, reflejando una realidad en la que los países más pobres son también los que tienen más niños. Aquí hay múltiples relaciones de causalidad en ambas direcciones que no es necesario discutir. Lo que resulta indiscutible es que los países más pobres son los que cuentan con menores recursos para atender a una población infantil más numerosa.

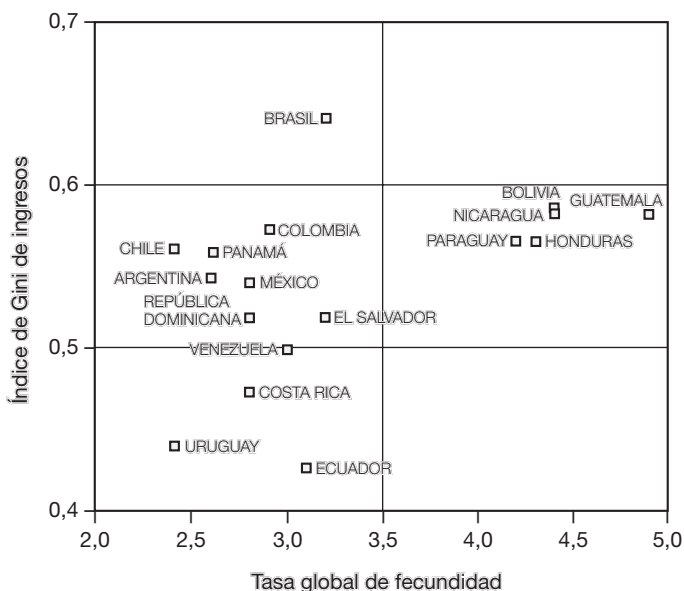
Aunque lo anterior es un fenómeno bien conocido, sus implicaciones más dramáticas no han sido debidamente exploradas. La mayor fecundidad y la mayor tasa de dependencia infantil en los países más pobres implican un poderoso freno a las intenciones de convergencia en materia de desarrollo económico y social de las naciones de la región. Y ello no sólo porque en el presente implica una menor proporción de población activa en relación con la población inactiva, sino principalmente porque también implica una menor inversión *per cápita* real en materia de capital humano (especialmente salud y educación) en las generaciones más jóvenes.

Los países donde a las altas tasas de fecundidad y de dependencia infantil se suman altos niveles de desigualdad presentan la peor combinación y los mayores desafíos para avanzar hacia un desarrollo sustentable. En ellos no solamente son altas las tasas de dependencia infantil, sino que una buena parte de los niños se encuentra en los sectores de menores ingresos, con el concomitante efecto que ello tiene sobre su bienestar presente, sobre los desafíos que colocan al sistema educativo y sus posibilidades de inserción laboral futura.

Como puede observarse no existe en la región una relación particularmente fuerte entre fecundidad y desigualdad. Pero sí ocurre que los países con más altas tasas de fecundidad presentan de forma consistente los más altos niveles de desigualdad. Brasil, por ejemplo, si bien pertenece a los países con fecundidad media presenta niveles de desigualdad que, como veremos más adelante, colocan al grueso de su población infantil en situación de riesgo social. La importancia de la fecundidad y especial-

GRÁFICO 4

*Desigualdad de ingresos y tasa global de fecundidad. América Latina, países seleccionados, ca. 2000*



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL (2001), CEPAL-CELADE (1998) y Magno de Carvalho (1998).

RECUADRO 1

*Desagregación de la estructura demográfica de la pobreza infantil*

Aquí se presenta un análisis que permite desagregar la contribución de diferentes factores a la pobreza infantil. A modo de ejemplo, se toma la pobreza de los niños entre 0 y 9 años en Chile y Uruguay, y se propone la siguiente fórmula para su desagregación:

Niños pobres / Niños totales = (Niños pobres / Hogares pobres), (Hogares pobres / Hogares totales), (Hogares totales / Niños totales)

*Estructura poblacional de la pobreza infantil (0 a 9 años)*

	Chile		Gran Santiago	
	1990	1998	1990	1998
Niños pobres / Niños totales	0,524	0,311	0,463	0,267
Niños pobres / Hogares pobres	1,773	1,721	1,729	1,966
Hogares pobres / Hogares totales	0,472	0,272	0,418	0,203
Hogares totales / Niños totales	0,626	0,666	0,640	0,670
Verificación	0,524	0,311	0,463	0,267

	Uruguay urbano		Montevideo	
	1991	1999	1991	1999
Niños pobres / Niños totales	0,424	0,422	0,427	0,447
Niños pobres / Hogares pobres	1,870	2,004	1,796	1,867
Hogares pobres / Hogares totales	0,363	0,338	0,373	0,374
Hogares totales / Niños totales	0,624	0,624	0,638	0,670
Verificación	0,424	0,422	0,427	0,447

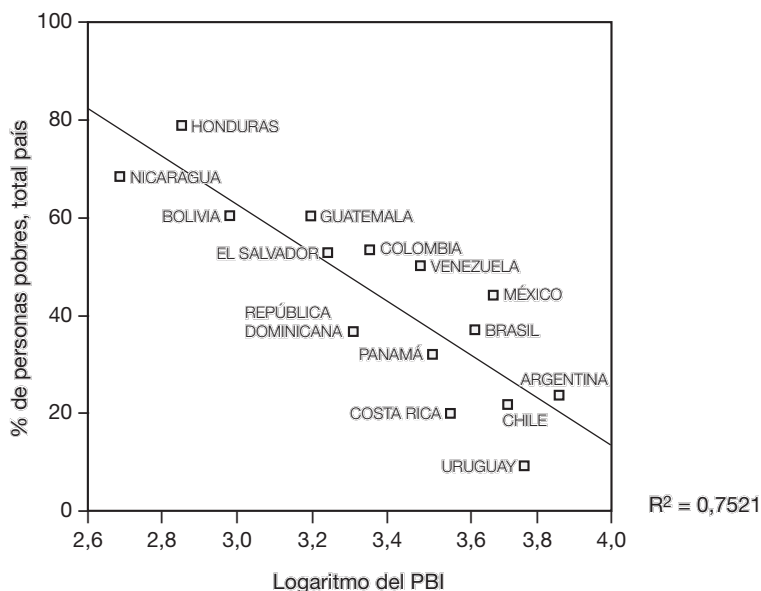
Asumiendo que los niños por hogar representan hijos, el cuadro permite aislar dos efectos sobre la pobreza infantil: el efecto «cambios en la fecundidad diferencial de los pobres» del efecto «cambios en la proporción de madres pobres». Si bien constituye sólo una primera aproximación, los resultados del ejercicio son sugerentes. Como puede observarse, el estancamiento de la pobreza infantil en Uruguay no puede atribuirse a un estancamiento similar en la proporción de hogares pobres, dado que éstos disminuyen en el Uruguay urbano en 3 puntos porcentuales en tanto la pobreza infantil lo hace en menos de un punto porcentual (0,02 %). La explicación reside en que el número de niños pobres por hogar pasa de 1,87 a 2,00, en tanto la relación entre niños totales y hogares totales no varía (lo cual quiere decir de hecho que aumenta la relación de niños pobres a niños totales). Por su parte, el importante descenso de la pobreza infantil en Chile responde tanto a la disminución de hogares pobres como a una leve disminución de los niños pobres por hogar. Sin embargo, también cabe anotar que en Chile se sigue produciendo un descenso de la fecundidad general (niños totales sobre hogares totales o el inverso del coeficiente HT/NT calculado en los cuadros) por lo cual si esta disminución es más marcada en los sectores no pobres que en los pobres ello redundaría en un efecto de aumento en la pobreza infantil. El caso del Gran Santiago muestra el riesgo adicional de comportarse como Uruguay, aumentando la relación de niños pobres a hogares pobres, con el agravante de disminuir la relación entre niños totales por hogar de forma bastante marcada.

FUENTE: elaboración propia según datos de encuesta CASEN en Chile y Encuesta Continua de Hogares en Uruguay.

mente de la fecundidad diferencial entre estratos es clave para comprender la evolución de la pobreza infantil y el grado en el cual un amplio espectro de la población educable presenta una baja «educabilidad». De hecho, la pobreza infantil en un país puede disminuir por al menos dos razones: baja en la cantidad de mujeres fecundas en situación de pobreza o baja en su fecundidad. Lo que es más, si se considera la pobreza infantil como el porcentaje de niños pobres sobre el total de niños, el indicador podría subir o bajar por cambios en la fecundidad de los sectores no pobres.

En definitiva si los países que se encuentran transitando por su ventana de oportunidades demográficas logran acompañar la caída en la fecundidad de diferentes sectores sociales tendrán mayores oportunidades de disminuir la pobreza y la vulnerabilidad infantil, incrementar sin mayor esfuerzo fiscal el gasto real *per cápita* en educación e incrementar en términos relativos el contingente infantil sin déficits de «educabilidad». Por el contrario, países que transitan la fase de oportunidades demográficas afrontan un serio problema de producción de niños pobres si la baja

GRÁFICO 5  
Porcentaje de personas pobres y logaritmo del PBI en el año 2000



de la fecundidad resulta significativamente más marcada en los sectores de ingresos medios que en los de más bajos ingresos.

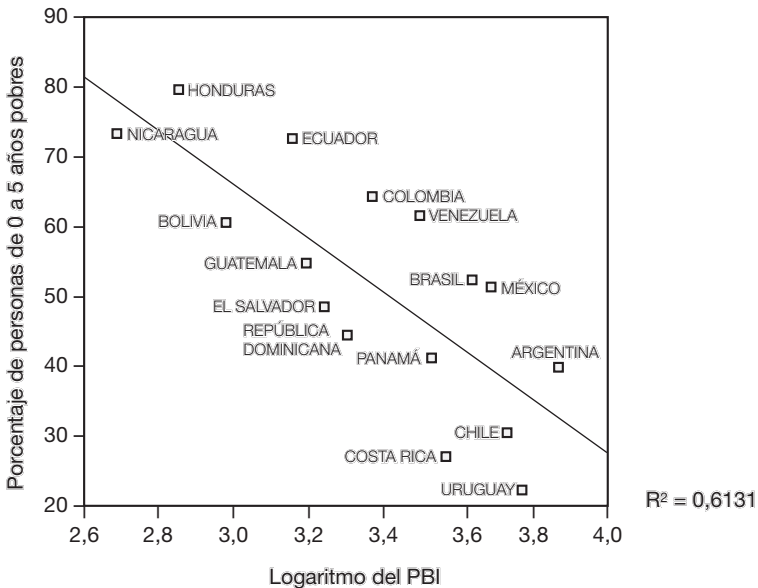
TESIS 2. El crecimiento económico en América Latina, además de modesto, ha sido incapaz de abatir significativamente los niveles de pobreza, y muy especialmente la pobreza infantil. Ello coloca una pesada carga sobre un sistema educativo que debe educar a poblaciones que llegan al mismo con déficits agudos de diverso tipo.

*El crecimiento económico y desigualdad: educar para qué y a quién*

Tanto los niveles de pobreza general como los niveles de pobreza infantil se encuentran fuertemente afectados por el grado de desarrollo económico de los países. Como puede observarse en los gráficos 5 y 6 existe una fuerte correlación entre el PBI *per cápita* de las naciones y el porcentaje de personas y niños que se encuentran por debajo de la línea de pobreza:

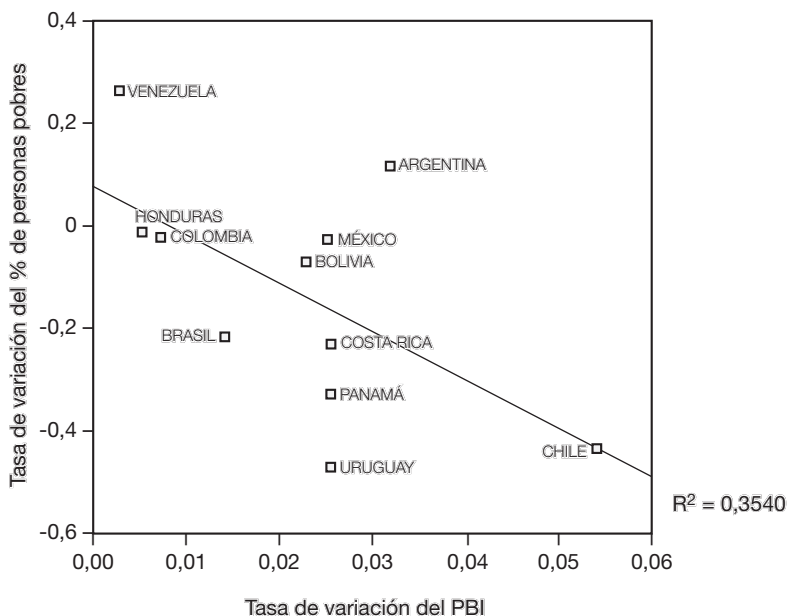
GRÁFICO 6

*Porcentaje de personas de 0 a 5 años pobres y logaritmo del PBI en el año 2000*



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL (2002) y CEPAL-UNICEP-SECIB (2001).

GRÁFICO 7  
*Tasa de variación de la pobreza (total país)*  
*y tasa de variación del PBI en el período 1990-1999*



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL-UNICEF-SECIB (2001).

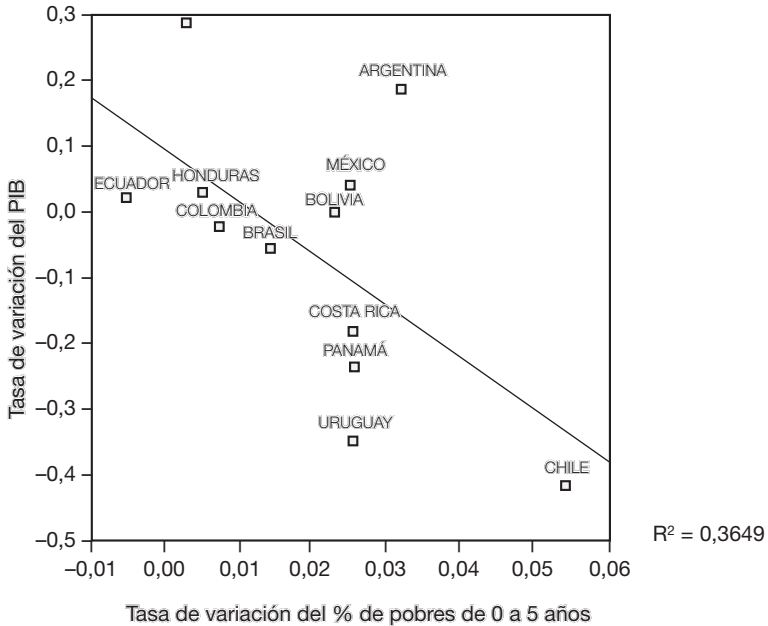
Ahora bien, si esta relación entre desarrollo económico y disminución de la pobreza es tan marcada, deberíamos anticipar que todo aumento importante de las tasas de crecimiento también estuviera acompañado de una disminución marcada de la pobreza. Diversos estudios se han encargado de probar que aunque la hipótesis anterior no es enteramente incorrecta, presenta una serie de problemas que conducen a visualizar el crecimiento como una condición necesaria pero no suficiente para la mejora social. Los gráficos 7 y 8, que muestran la relación entre crecimiento y disminución de la pobreza, son elocuentes. Si bien la correlación persiste, el coeficiente baja a menos de la mitad de aquel que surgía de la relación entre el nivel de desarrollo económico con el nivel de la pobreza de la población.

Como se desprende de la lectura de ambos gráficos, Argentina, México, Bolivia, Costa Rica, Panamá y Uruguay presentan niveles similares



GRÁFICO 8

*Tasa de variación de la pobreza en personas menores de 5 años (zona urbana) y tasa de variación del PBI en el período 1990-1999*



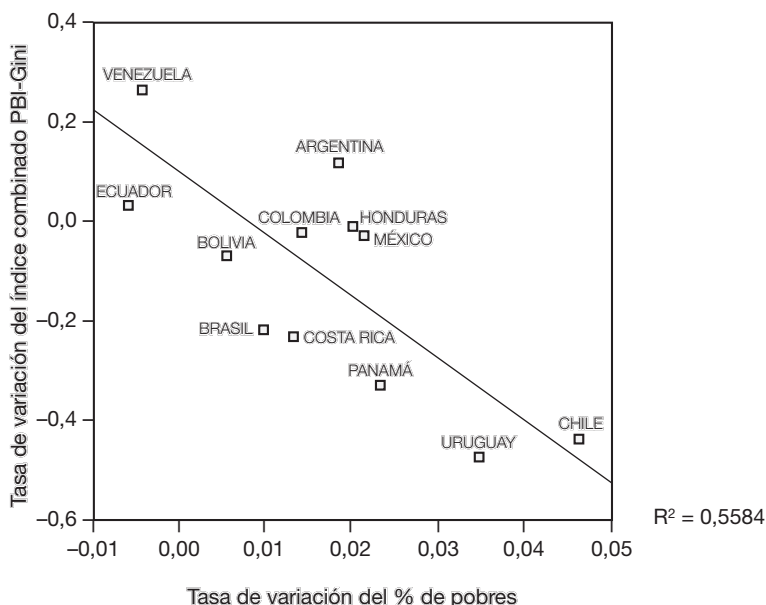
FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL-UNICEF-SECIB (2001).

de desempeño económico durante la década con amplias diferencias en lo que respecta a su desempeño social. Asimismo, Chile y Uruguay difieren marcadamente en sus niveles de desempeño económico y sin embargo reducen la pobreza en proporciones similares. Este problema de fuerte asociación entre niveles de variables económicas y sociales pero de menor asociación entre tasas de crecimiento es conocido como la paradoja de la tasa y el nivel (Huntington, 1996). La solución de la paradoja es que cuando medimos niveles estamos midiendo mucho más que el nivel en la variable independiente específica. Por ejemplo, análisis más detallados permiten concluir que la razón fundamental por la que similares tasas de desarrollo económico se traducen en diferentes tasas de disminución de la pobreza responde al comportamiento de la distribución del ingreso en ese mismo período.<sup>2</sup>

Para abordar este problema se construyó un índice que combina

GRÁFICO 9

*Tasa de variación de la pobreza (total país)  
y tasa de variación del índice combinado PBI-Gini en el período 1990-1999*



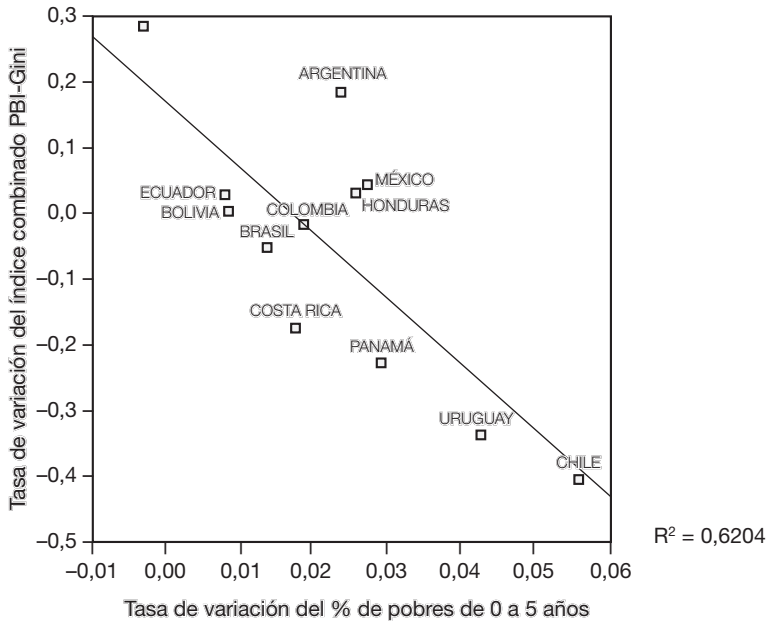
FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL-UNICEF-SECIB (2001).

PBI con desigualdad, haciendo pesar la desigualdad entre un 10 y un 20 % de total del índice combinado. Luego se estimó la tasa de variación de este índice de riqueza y desigualdad. Los resultados son claros al mostrar que esta medida explica mucho mejor la evolución de la pobreza en los países de la región. En el caso de infancia ello es aún más marcado, alcanzando el coeficiente de correlación entre estas tasas un nivel similar al coeficiente de correlación que se establecía a partir de relacionar los niveles.

Esta evidencia refuerza el argumento esgrimido por la CEPAL, que ubica en la desigualdad global de las sociedades latinoamericanas uno de los lastres que inhiben el avance en materia de desarrollo social y de bienestar de la infancia. La desigualdad constituye uno de los rasgos de las estructuras de oportunidades nacionales de consecuencias más importantes para su futuro social y, al mismo tiempo, de los más difíciles de

GRÁFICO 10

*Tasa de variación de la pobreza en personas de 0 a 5 años (zona urbana) y tasa de variación del índice combinado PBI-Gini en el período 1990-1999*



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL-UNICEF-SECIB (2001).

cambiar. Consecuencias similares se atribuyen a las transformaciones recientes en los mercados de trabajo. En este sentido, la evidencia en materia de empleo indica que, de no revertirse la tendencia a la destrucción de empleo de baja cualificación y de aumento de las tasas de desempleo en los jóvenes y adultos jóvenes, la región afronta un contexto particularmente difícil en la próxima década. En lo que a nosotros concierne en este trabajo, importa destacar que dicha fragilidad de los recursos de las parejas más jóvenes y menos cualificadas revierte necesariamente sobre la educabilidad de sus hijos, favoreciendo procesos de exclusión creciente de los bienes públicos y del sistema educativo.

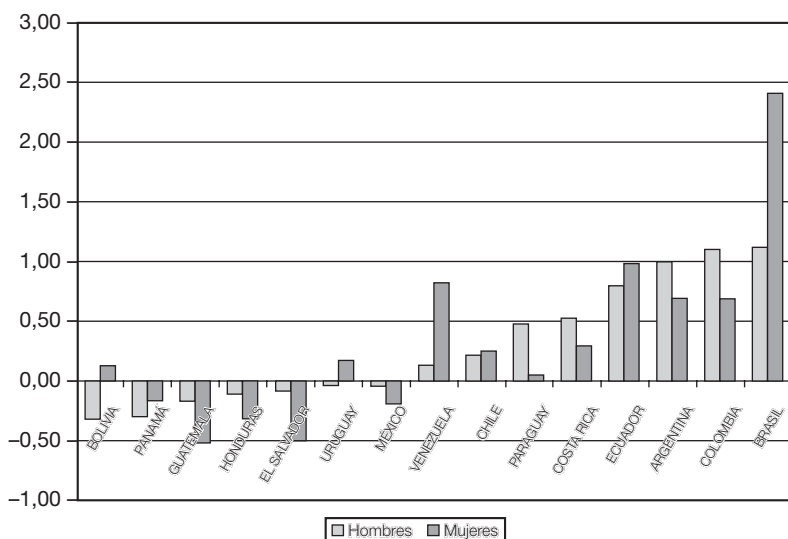
TESIS 3. La destrucción del empleo menos cualificado y la dificultad para el ingreso en el mercado laboral de las personas jóvenes contribuye a colocar a muchas parejas jóvenes con hijos en situa-

ciones de precariedad y exclusión. Estas situaciones tornan más difícil la permanencia del niño en las escuelas. Asimismo este castigo a los menos cualificados —o si se quiere— premio o prima educativa a los sectores más educados no parece estar operando para mejorar la demanda por educación en los sectores más pobres.

### *El empleo: un panorama complejo para padres y madres jóvenes*

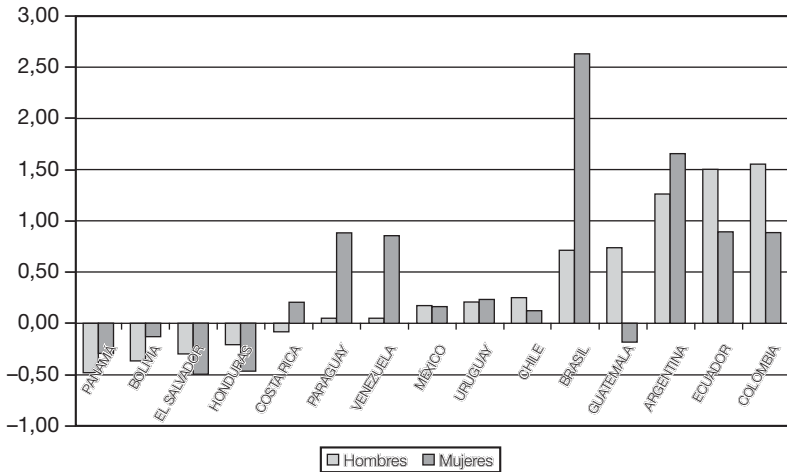
El empleo no solo constituye en las sociedades latinoamericanas la fuente fundamental de ingresos de las familias. El empleo es además una de las fuentes fundamentales de su integración a la estructura de oportunidades general de la sociedad. Mediante la inserción en el empleo se construyen vínculos fundamentales de capital social, así como se accede a un conjunto de beneficios sociales que provee el estado. Finalmente, el empleo y la persistente centralidad del mismo en otorgar sentido y autoestima a los individuos al tiempo que les provee de una marco articula-

GRÁFICO 11  
*Tasa de variación del desempleo de  
15 a 24 años por género y país entre 1990 y 1999*



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL (2002).

GRÁFICO 12  
*Tasa de variación del desempleo de  
 25 a 34 años por género y país entre 1990-1999*



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL (2002).

dor de su cotidianeidad, constituye un factor clave para la salud de la convivencia familiar. En efecto, diversos estudios (Jencks, Wilson, Kazzman) han mostrado que el impacto de la desaparición del empleo sobre todo en los sectores con menores ingresos va mucho más allá de afectar negativamente las condiciones materiales de vida de sus miembros. En particular la desaparición del empleo para los hombres jóvenes posee un efecto sobre la predisposición a formar y mantener lazos estables de pareja, debilitando así la capacidad de generar y transmitir activos de estas familias.

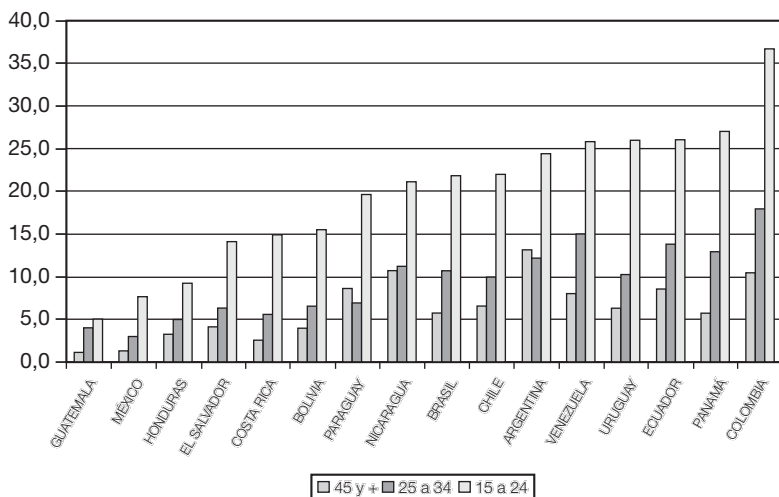
Como puede observarse en los gráficos antes presentados, para los tramos etáreos más jóvenes se ha producido en la mayoría de los países un importante incremento de las tasas de desempleo, tanto para mujeres como para hombres. En particular, en algunos de estos países existe un incremento marcado del desempleo masculino, lo que tiene un claro efecto negativo sobre las estructuras familiares, especialmente en los sectores con menores ingresos. Asimismo en la gran mayoría de los países se produce un incremento aún más marcado de las tasas de desempleo de las mujeres. Si combinamos esta evidencia con la ya conocida respecto al incremento de los hogares monoparentales jóvenes con jefatura fe-

menina (Arriagada, 2004) es simple concluir que los niños de los trabajadores jóvenes se enfrentan crecientemente a estructuras familiares con menos activos y con menos capacidad de transmitir dichos activos. Estas situaciones se presentan en un escenario que, en prácticamente todos los países de la región, se caracteriza por una brecha importante entre las tasas de desempleo de distintas generaciones.

En efecto, como puede observarse en el gráfico 13, la región presenta tasas de desempleo superiores en los tramos más jóvenes de forma consistente y en muchos casos con diferencias muy marcadas. Los casos más extremos se encuentran en los países con mayor formalización de sus mercados de empleo. De hecho, en los países donde los diferenciales de desempleo no son tan marcados, el desempleo abierto no constituye en general el mejor indicador de vulnerabilidad, ya que, concomitantemente con el desempleo abierto, existe en estos países un amplio contingente de población que se encuentra inserto en actividades informales, como último refugio para evitar la ausencia total de ingresos.

Si se observan las tasas de desempleo para la población de más de 45 años puede verse claramente que en casi ningún caso la misma supe-

GRÁFICO 13  
*Porcentaje de desempleo urbano según tramo etáreo por país en 1999*



ra el 10 % y se ubican predominantemente en el entorno del 5 %. Por su parte, para más de la mitad de los países las tasas de desempleo de las generaciones más jóvenes (15 a 24) llegan a alcanzar niveles superiores al 20 %, en tanto en el tramo de edad subsiguiente superan en muchos casos el 10 y aun el 15 %. Esta realidad se hace presente en 1999 a pesar de que en esa década se había reducido la brecha intergeneracional de desempleo en 11 de los 14 países analizados.

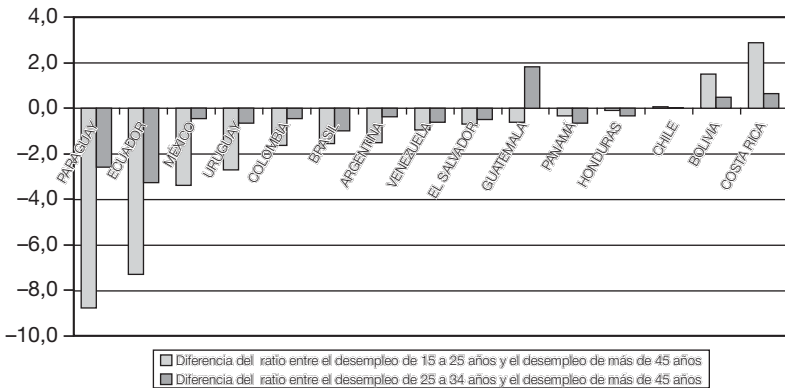
El problema es que esta disminución, en algunos momentos importante, de las brechas entre el desempleo joven y el desempleo maduro responde no a disminuciones de las tasas de desempleo de los jóvenes, sino a incrementos, algunos muy importantes, de las tasas de desempleo de la población adulta mayor (gráfico 14).

La desigualdad generacional que caracteriza a la tasa de desempleo de la región se ve agravada por la tendencia durante esa década de las tasas de desempleo por niveles educativos. Lo que la evidencia muestra es que no sólo los más jóvenes afrontan en mayor proporción la imposibilidad de entrar con éxito en el mercado de empleo, sino que los menos educados sufrieron durante la década, en todos los casos, un incremento de sus tasas de desempleo mayor que aquellas de los sectores más educados.

En suma, el panorama en materia de empleo no es alentador en la región y el deterioro en esta materia presenta cuatro características que lo

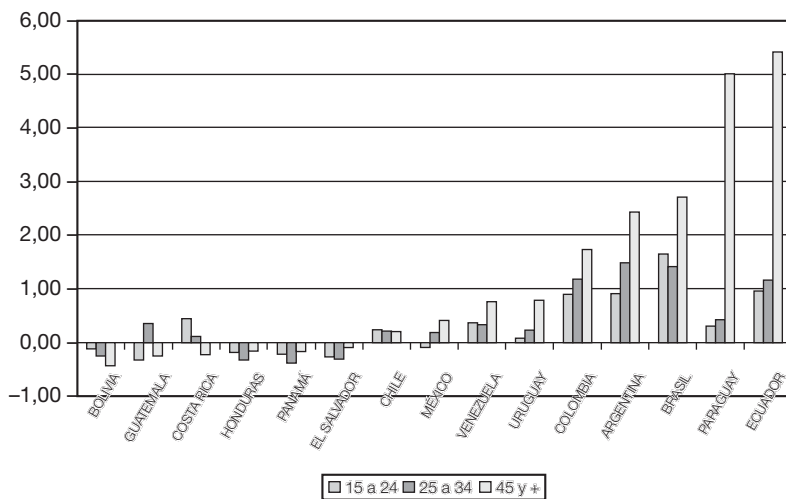
GRÁFICO 14

*Evolución del ratio de la tasa de desempleo por edades entre 1990 y 1999*



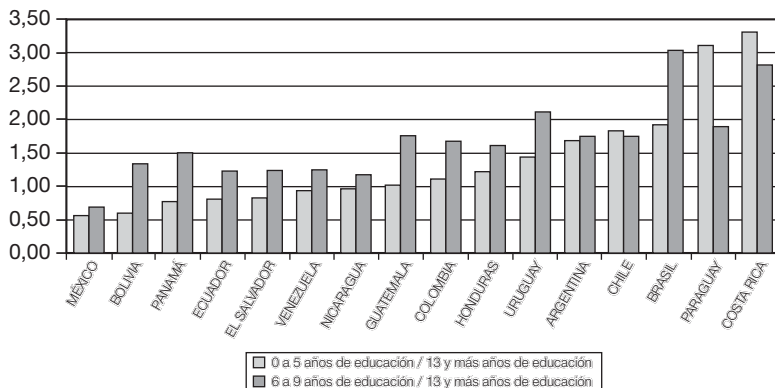
FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL (2002).

GRÁFICO 15  
*Tasa de variación del desempleo según tramo etáreo entre 1990 y 1999*



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL (2002).

GRÁFICO 16  
*Tasa de variación por país del ratio de desempleo urbano según años de educación (1999)*



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL (2002).



hacen particularmente amenazante respecto al riesgo y la vulnerabilidad infantil: 1) afecta desproporcionadamente a las generaciones más jóvenes, con lo cual resta ingresos a muchas parejas que inician su ciclo familiar; 2) el desempleo en estas generaciones se ha extendido de la mujer (quien en general presenta tasas mayores de desempleo) a los hombres. Este incremento, en algunos casos marcado, de las tasas de desempleo de los hombres jóvenes posee un efecto particularmente negativo sobre la constitución de vínculos de pareja estable, al afectar al rol «naturalmente» asociado al hombre y producir en él un efecto de retraimiento de las responsabilidades familiares; 3) el desempleo ha aumentado de forma mucho más marcada en los sectores de menos educación que en los sectores con mayores recursos de capital humano. Esto constituye un duro golpe a los activos de las familias más vulnerables que, por la emancipación más temprana de sus miembros adultos, han iniciado con hijos el ciclo familiar siendo muy jóvenes; y 4) la situación general del empleo en América Latina ha sufrido un duro revés en la segunda mitad de los noventa y a inicios del 2000. Los datos presentados no dejan mayor lugar a dudas sobre la pérdida creciente de la región en su capacidad de producir empleos suficientes para la población activa. El efecto de dicho proceso también afecta la capacidad del sistema educativo de retener y alentar el esfuerzo educativo individual y familiar, al no ofrecer a amplios sectores de la población evidencia positiva sobre retornos educativos.

TESIS 4. Las sociedades latinoamericanas colocan a una gran proporción de su población más joven en la pobreza. Este desequilibrio generacional hipoteca el futuro social y educativo de los niños. Las sociedades menos avanzadas deberán afrontar esta tendencia, en tanto que las más avanzadas en materia social deben revertir un proceso que ya dura varias décadas.

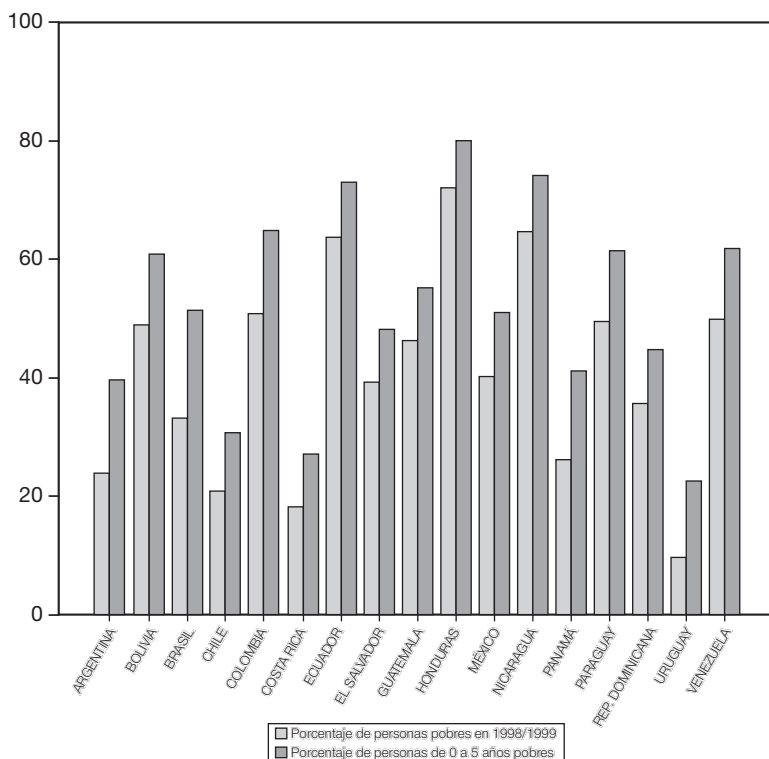
### *La distribución intergeneracional del bienestar: ciclo vital y estructura de oportunidades*

Los niveles de bienestar al que acceden la mayoría de los niños están asociados casi completamente a sus familias de origen. Sin embargo, ello no se traduce en una proporción de niños pobres similar a la de los adultos del mismo perfil socioeconómico. Ello es así, en primer lugar, porque

los niños están sobrerrepresentados en las familias pobres. Las pautas de fecundidad de los sectores de más bajos ingresos y de menor educación explican en buena medida esa sobrerrepresentación. Ello se combina con las muy bajas tasas de fecundidad que hoy predominan en los sectores medios, especialmente en los países más avanzados de América Latina.

Como puede observarse en el gráfico 17 la relación entre pobreza en la población general y pobreza infantil siempre indica una mayor incidencia de la misma en la infancia. También puede observarse que esta relación es más marcada —esto es, la infancia se encuentra más sobrerrepresentada— cuanto menores son los niveles generales de pobreza.<sup>3</sup>

GRÁFICO 17  
Porcentaje de pobreza (total país) y en menores  
de 5 años (zona urbana) por país en 1998-1999

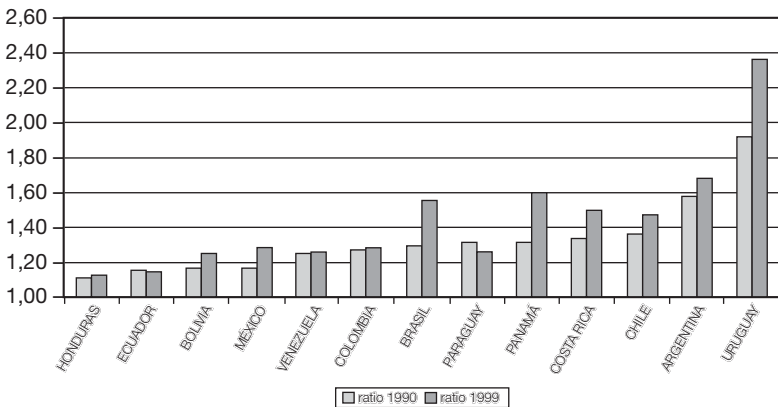


De la lectura del gráfico 18 se desprende que todos los países sin excepción presentan, como era de esperar, mayores niveles de pobreza infantil que de pobreza general. Honduras, que es el que presenta un menor desequilibrio generacional (en parte por su extremadamente extendida pobreza general), muestra una sobrerrepresentación de la pobreza infantil de casi un 10 %. Uruguay, en el otro extremo, presenta una pobreza infantil que es un 140 % mayor que su pobreza general.

Como se adelantó, la razón primordial para esta sobrerrepresentación infantil responde a los diferenciales de fecundidad según estratos sociales. En los países donde más ha avanzado la primera transición demográfica son mayores los diferenciales entre estratos pobres y el resto. A ello debe sumarse el efecto del propio ciclo vital sobre el bienestar de las personas. Por un lado, las familias con jefes jóvenes se encuentran en etapas tempranas de acumulación de capital. Por otro, el cuidado de los hijos en estas familias suele representar una barrera a la movilización plena de la fuerza de trabajo familiar, especialmente en lo que respecta a la participación de la mujer en el mercado laboral.

Pero la infantilización de la pobreza no sólo es función de las referidas tasas diferenciales de fecundidad y de la naturaleza del ciclo vital. También es función de la sobrerrepresentación en materia de déficit social de los hogares de familias jóvenes con hijos. Una de las claves se en-

GRÁFICO 18  
*Ratio entre pobreza infantil y pobreza general, por país en 1990 y 1999*



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL (2002).

cuentra en la forma en que el Estado y el mercado distribuyen bienes y recursos entre las diferentes generaciones. La evidencia presentada indica que, tanto el gasto social como los niveles de desempleo producen *gaps* generacionales que se suman a los diferenciales de activos que «naturalmente» se asocian a las etapas del ciclo vital de las familias,<sup>4</sup> generando de este modo un sesgo sistemático que premia a las generaciones maduras y a la tercera edad.

En resumen, la estructura de oportunidades de los países castiga de forma diferente a las parejas jóvenes con hijos (véase recuadro 2). Como puede observarse en los puntos relativos al gasto social y al desempleo buena parte de los países presentan brechas muy marcadas en los niveles de desempleo entre personas jóvenes y adultos mayores, así como una desproporcionada orientación del gasto público social hacia la tercera edad, en perjuicio de los gastos en educación y salud que tienden, en general, a favorecer a la infancia, a la adolescencia y a las madres.

TESIS 5. El gasto social en América Latina, especialmente en los países de mayor desarrollo relativo, se concentra en las transferencias a la Seguridad Social, lo cual inhibe la capacidad del Estado de invertir más robustamente en educación y le quita progresividad al gasto. La tendencia en la región parece haberse mantenido inalterada en un tercio de los países, se ha visto moderada en la última década en otro tercio y se ha agravado en el tercio restante.

### *El gasto social: esfuerzos y asignaturas pendientes*

Si el empleo constituye un factor clave en los ingresos del hogar y en la estructuración familiar, el gasto público social, que se traduce en políticas que generan transferencias monetarias y de bienes y servicios, cumple una función de importancia similar. En primer lugar, dicho gasto indica el esfuerzo nacional y fiscal por proveer un conjunto de bienes y servicios no vinculados al mercado. En efecto, esta provisión se basa en criterios de ciudadanía o en otros criterios que guardan cierta independencia con la capacidad de inserción laboral de los miembros familiares, así como con su capacidad para generar ingresos. En particular el gasto en educación y salud pública tiende a favorecer a los sectores con menores ingresos y a las generaciones más jóvenes.

RECUADRO 2

*Pobreza, ciclo vital y estructura de oportunidades: un ejercicio de falsa cohorte*

En países de la región, el castigo que reciben las jóvenes madres y los jóvenes padres desde el mercado y el Estado se manifiesta en un fuerte diferencial de pobreza por etapa del ciclo vital. Otros países, en cambio, muestran tasas menores de reducción relativa de la pobreza a medida que las personas avanzan en el ciclo vital. El siguiente ejercicio, que compara Chile y Uruguay con un análisis de falsa cohorte, permite evaluar la utilidad del enfoque.

*Pobreza por cohortes en Chile y Uruguay en 1990 y 1998*

Edad	Uruguay		Chile	
	1990	1998	1990	1998
0 a 5	47,5	44,0	52,5	31,2
8 a 13	43,4	37,5	52,4	31,4
12 a 17	40,3	35,1	47,0	28,2
20 a 25	25,2	21,4	34,2	17,8
General	28,3	23,1	38,6	21,7

FUENTE: Encuesta CASEN en Chile y Encuesta Continua de Hogares en Uruguay.

Como puede observarse, la caída general de la pobreza en Uruguay fue del 5,2 %, en tanto la caída específica de los tramos etáreos entre 20 y 25 años fue del 3,8 %. Por su parte, la caída de la cohorte que en 190 contaba entre 12 a 17 años y, por lo tanto, 20 a 25 años en 1998 fue de casi el 19 %. Esto implica una caída de catorce puntos porcentuales por encima de la caída general, y un 16 % mayor que la caída específica del tramo etáreo. En otras palabras, en la medida en que los adolescentes avanzan en su ciclo vital o sus familias lo hacen, muchos de ellos salen de la situación de pobreza, más allá de las mejoras específicas o generales de la pobreza en la población. Ello señala un fuerte efecto del ciclo vital, o de la interacción entre estructura de oportunidades y ciclo vital, sobre la situación de pobreza. Pero además demuestra que la exposición a dichas situaciones en la niñez y adolescencia no determina indefectiblemente la pobreza en el futuro.

Aunque en menor medida que en Uruguay, la movilidad por ciclo vital también se constata en el caso chileno. Tomando a la misma cohorte de referencia, la caída entre los porcentajes de adolescentes pobres de 12 a 17 años en 1990 y los jóvenes de 20 a 25 en 1998, fue de casi el 30 %. El descenso de la pobreza general fue del 17 %. Ello implica que el efecto movilidad por ciclo vital (o pensado a la inversa el castigo por etapa temprana del ciclo vital) fue levemente menor al caso uruguayo (de aproximadamente un 13 % en Chile contra un 14 o 16 % en Uruguay, dependiendo de si se toma como parámetro la variación específica o general de la pobreza). Por su parte, el diferencial relativo de castigo por ciclo vital se ve fuertemente reducido en Chile en tanto que se mantiene estable en Uruguay. Considérese que la distancia entre la pobreza en 0 a 5 años y la pobreza general en Uruguay se mantuvo por encima de los 20 puntos porcentuales entre 1990 y 1998, en tanto que en Chile estas distancias pasan de un 14 % a poco menos de un 10 %. Ello está indicando no sólo un menor efecto «generación» en la pobreza en Chile desde 1990, sino una disminución relativa de dicho efecto hacia 1998.

FUENTE: elaboración propia según datos de Encuesta CASEN en Chile y Encuesta Continua de Hogares en Uruguay.

La buena noticia en este sentido es que casi todos los países de la región incrementaron sus gastos en salud y educación en términos *per cápita*, y en muchos casos también como porcentaje del gasto total y del PBI. La mala noticia es que la actual situación económica limita, y mucho, la posibilidad de incrementar el gasto general y el gasto social en la mayor parte de los países. Más allá de estas tendencias globales cabe detenerse en un análisis más detallado de los niveles y balances generacio-

### RECUADRO 3

#### *Progresividad y balance generacional del gasto*

La progresividad del gasto social en la región merece ser analizada a la luz de los diversos sectores que componen dicho gasto. En la edición del año 2001 del Panorama Social, la CEPAL dedica un capítulo entero al análisis del aporte que cada uno de los sectores realiza para la reducción de la brecha de la desigualdad en la región.

Cuando se analiza la proporción del gasto que reciben los hogares de cada uno de los quintiles de ingreso, se observa que los sectores más progresivos han sido la educación primaria y secundaria, salud y nutrición y, más rezagado, el gasto en vivienda y servicios básicos, al tiempo que la seguridad social —conjuntamente con la educación terciaria— ha demostrado ser el gasto menos progresivo de los que componen el total del gasto social.

Asimismo, pueden observarse dos indicadores adicionales utilizados por la CEPAL para evaluar el efecto redistributivo de cada uno de los sectores: el índice de Gini y el índice de progresividad del gasto social por sector. En el promedio no ponderado de la región, el primero de ellos destaca la participación de la educación primaria con valores altamente positivos (-0,31), seguida de la educación secundaria (-0,17) y salud y nutrición (-0,15), mientras que la seguridad social se ubica en el otro extremo con un valor promedio de +0,17. Por ello, en su conjunto, el gasto social se presenta como altamente progresivo, sobre todo si se excluye del mismo a la seguridad social:

Durante los años noventa el aumento del gasto social tuvo un efecto redistributivo relativamente mayor en los países con ingresos por habitante más bajos, debido al marcado incremento del gasto público en educación y salud. En los países con más altos ingresos por habitante, en cambio, el impacto redistributivo fue menor debido a que cerca de 50 % del aumento del gasto público social correspondió a la seguridad social, su componente menos progresivo.

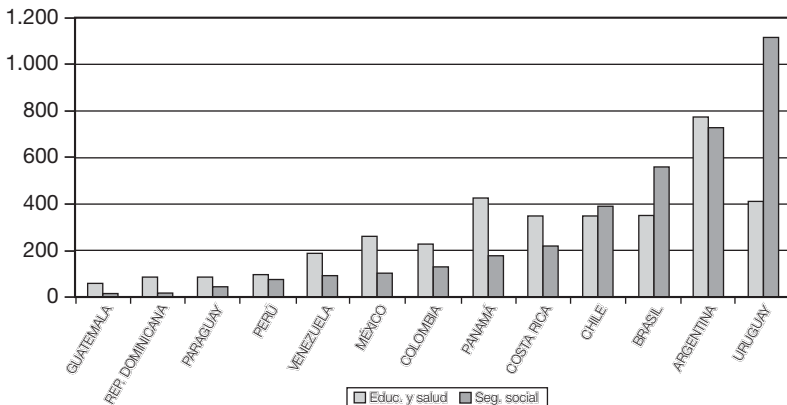
Si bien la CEPAL no realiza un análisis del impacto generacional del gasto social no es aventurado afirmar que si los hogares jóvenes están desproporcionadamente representados en la pobreza, en el desempleo y en general en los estratos con menores ingresos, y si a su vez los hogares jóvenes con mayor número de hijos se encuentran desproporcionadamente representados en estas mismas situaciones, el gasto social progresivo los beneficiará en mayor medida que el gasto social neutro o regresivo. Por ello una forma aproximada de medir los esfuerzos del gasto en términos de balance y desequilibrio generacional es comparar los gastos en salud y educación con aquellos que se realizan en seguridad social.

nales del gasto social en la región. Para ello se considera la evolución del gasto social y su composición como medida aproximada al grado de balance generacional del esfuerzo fiscal.

Cuando se observa en el gráfico 19 el gasto real *per cápita* en las áreas preferencialmente orientadas a infancia y adolescencia, como son educación y salud, y se las compara con el gasto orientado a transferencias monetarias para la tercera edad, puede observarse con claridad que existen muy diversos balances de tipos de gasto, tanto en monto como en relaciones. Los países que alcanzan menores niveles de gasto *per cápita* general tienden a favorecer levemente el gasto en educación y salud. Ello es coherente con la etapa demográfica de la mayoría de ellos, y con el concomitante efecto de altas tasas de dependencia infantil y bajas en la tercera edad.

Algunos de los países que se encuentran en una fase demográfica intermedia mantienen y aun, en algunos casos, acrecientan esta ventaja en el gasto en materia de salud y educación. Sin embargo, al alcanzar a los países maduros vemos que el gasto tiende a igualarse, cuando no a invertirse la relación. Particularmente marcado es el caso de Uruguay, en donde el gasto en seguridad social más que duplica al gasto combinado en salud y educación.

GRÁFICO 19  
Monto del gasto social real per cápita  
en educación, salud y seguridad social (1998-1999)



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL (2002).

Debe considerarse además que una proporción importante del gasto en salud, especialmente en los países más maduros demográficamente, no va precisamente a la infancia, sino al tratamiento de enfermedades cardiovasculares y degenerativas en la tercera edad.

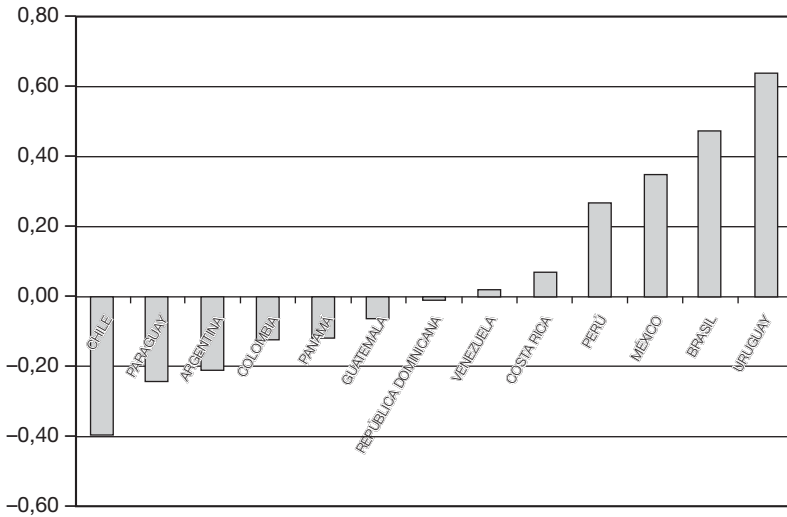
Los balances generacionales del gasto han variado de forma importante a lo largo de la década y no lo han hecho siguiendo meramente las pautas de maduración demográfica de la población. Esta afirmación posee su mejor ejemplo en el extremo derecho e izquierdo del gráfico 20.

El país que más incrementa la proporción de su gasto hacia la infancia y adolescencia es Chile, donde la relación entre gasto educativo y de salud y gasto en la seguridad social se incrementa en un 40 % a favor de los dos primeros tipos de gasto. Chile es un país maduro en su etapa demográfica. De hecho, en los últimos diez años se incrementó la presión sobre el gasto en seguridad social debido al aumento de la población en la tercera edad. Sin embargo este país logra no sólo mantener el balance generacional del gasto, sino aun mejorarlo apostando por el gasto generacionalmente joven. En el otro extremo del gráfico se encuentra Uruguay, país más maduro demográficamente, lo que implica que su carga en dependencia en la tercera edad no aumentó marcadamente en la década. Sin embargo, su gasto en seguridad social aumenta de tal manera que su peso se incrementa en un 60 % en relación con el gasto total *per cápita*.

La tendencia natural del gasto social en una sociedad que transita hacia un estadio demográfico más avanzado, que concentra la pobreza, la informalidad y la precariedad laboral en parejas jóvenes con muchos hijos, que mantiene un modelo de Estado social de corte corporativo y estamental con vínculo formalizado con el mercado de empleo para acceder a transferencias y que viene de un pasado más cercano al pleno empleo, y avanza hacia otro de desempleo estructural, es a concentrar crecientemente su gasto social en transferencias a una tercera edad de pasado formal y nivel de ingresos medio. Las reformas recientes de los sistemas de seguridad social, con modelos de capitalización privada, agudizan, no moderan, esta tendencia, en tanto la educación y la salud primaria expresan crecientemente una preocupación de tono residual. Las reformas de las últimas dos décadas deben ser bienvenidas al menos porque colocan un énfasis importante en el gasto educativo y moderan, aunque no por ello revierten, esta tendencia natural a buscar modalidades regresivas y desequilibradas generacionalmente de esfuerzo fiscal-social.



GRÁFICO 20  
*Variación del ratio entre seguridad social  
 y educación y salud de 1990-1991 a 1998-1999*



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL (2002).

### A modo de cierre muy preliminar

Es posible que este documento padezca de un exagerado pesimismo. A fin de cuentas las cinco hipótesis precisamente eso, hipótesis no probadas. El documento se estructuró lógicamente constatando sólo un extremo de las hipótesis. Si se quiere, la variable independiente o el lado izquierdo de la ecuación. En efecto, existe una alta carga demográfica infantil que, en algunos casos, se combina con una ya importante carga en la tercera edad. Así, el crecimiento ha presentado un débil efecto sobre la pobreza y la desigualdad ha sido persistente cuando no incremental, inhibiendo la traducción de ganancias económicas agregadas en materia de pobreza. También es cierto y así se ha documentado que la región ha debido afrontar un creciente proceso de destrucción de empleo joven y muy poco cualificado. Es verdad también que en la región existe un marcado desequilibrio generacional y que el gasto social tiende a concentrarse en la medida en que los países avanzan en sus etapas demográ-

ficas y en sus niveles de desarrollo en el gasto en seguridad social. Pero ¿y qué?

Tal vez la alta carga demográfica alimente un esfuerzo de magnitud adecuada, tal vez el inicio de la carga en la tercera edad sea afrontado con políticas de cobertura universal básica no estratificada en la seguridad social, dejando libre entonces montos y margen fiscal para la educación. Es posible también que el crecimiento se robustezca y ¿por qué no?, que aun con altos niveles de desigualdad y pobreza, encontremos esfuerzos y estrategias educativas que moderen fuertemente las desigualdades de origen. Las altas tasas de desempleo joven pueden o no tener un efecto sobre la exclusión dependiendo del sistema de bienestar que se construya en la región, y aun si no lo hacemos, sin dejar de considerar los trabajos de Duryea (2003), no es aún algo probado que el desempleo favorezca procesos de deserción o abandono escolar. En rigor es cierto: ni la carga demográfica, ni la tendencia regresiva del gasto social condenan inevitablemente el esfuerzo educativo a ser inconstante. Tampoco la pobreza, la desigualdad y el desempleo colocan a los niños en situación indefectible de «ineducabilidad».

Pero aun abriendo esta ventana de optimismo, lo que no debemos olvidar es que la reforma educativa en América Latina ha remado contra la corriente, y no debemos por tanto esperar de ella avances similares a los que se darían de estar remando a favor de la corriente: convergencia de tasas de fecundidad entre estratos, caída más marcada de fecundidad y fertilidad antes de empezar a afrontar el desafío de sustentar a la tercera edad, tasas de crecimiento más robustas, desigualdad moderada que permita que dichas tasas de crecimiento se transfieran a los pobres y muy especialmente a los niños pobres y gasto social con fuerte énfasis progresivo global y generacional infantil.

Queda para otro documento estudiar el problema de si las recetas reformistas elegidas para lidiar con este contexto adverso entendieron que éstos eran los problemas de fondo de la educación latinoamericana. El canto del capital humano predominó en las reformas. A la luz de los problemas aquí esgrimidos el énfasis tal vez se debería situar en construir capital ciudadano (valores y bienes públicos de tipo universal), contribuir al empoderamiento de la mujer (y a su control del cuerpo y la fecundidad), redistribuir el capital social (fortalecer la heterogeneidad social desde la experiencia educativa) e igualar las competencias básicas (equidad).

## Notas

1. Costa Rica, República Dominicana y Bolivia son lo únicos países que se unen a otras regiones y países en este análisis de *cluster*.

2. Existe otro conjunto de factores (fecundidad, infraestructura, salarios medios, productividad y desigualdad) que puede ser colineal con PBI y que posee a su vez un efecto sobre los niveles de pobreza general e infantil. Cuando en cambio medimos la variación del PBI, es menos probable que en un período corto de tiempo las otras variables que en términos de nivel sí estaban correlacionadas covaríen de forma perfecta con el PBI. De todas ellas la que más nos interesa en este punto es la desigualdad.

3. Este fenómeno responde en parte a una mera limitación matemática. Así, aunque la pobreza infantil sea mucho mayor, en un país donde los niveles generales de pobreza superan el 50 %, la pobreza infantil nunca duplicará el nivel de la pobreza en el total de la población.

4. A modo de ejemplo, capacidad de movilización de activos, ahorro, etc.

## Bibliografía

- Arriagada, Irma (2004), «Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina», en I. Arriagada, coord., *Cambio de familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Serie Seminarios y Conferencias, n.º 42, CEPAL, Santiago de Chile.
- Banco Mundial-Fondo Monetario Internacional (2005), *Global Monitoring Report. Millenium Development Goals: from Consensus to Momentum*, World Bank-International Monetary Fund, Washington.
- Behm, Hugo y Domingo Primante (1978), «Mortalidad en los primeros años de vida en América Latina», *CELADE, Notas de Población*, año VI, n.º 16, Nueva York.
- Brass, William (1974), *Métodos para estimar la fecundidad y la mortalidad en poblaciones con datos limitados*, selección de trabajos, *CELADE*, serie E, n.º 14, Santiago de Chile.
- Buvinic, Mayra (1998), *Costos de la maternidad adolescente en Barbados, Chile, Guatemala y México*, BID-102, Washington.
- CEPAL (1997), *Panorama social de América Latina 1997*, CEPAL, Santiago de Chile.
- (1998), *Panorama social de América Latina 1998*, CEPAL, Santiago de Chile.

- (2000a), *Panorama social de América Latina 1999-2000*, CEPAL, Santiago de Chile.
  - (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, CEPAL, Santiago de Chile.
  - (2001), *Panorama social de América Latina 2000-2001*, CEPAL, Santiago de Chile.
  - (2002), *Panorama social de América Latina 2001-2002*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL-CELADE (1998), *Boletín demográfico n.º 62. América Latina, proyecciones de población 1970-2050*, CEPAL/CELADE, Santiago de Chile.
- CEPAL-UNICEF-SECIB (2001), *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica*, CEPAL-UNICEF-SECIB, Santiago de Chile.
- Duryea, S. y M. Székely (1998), *Labor Markets in Latin America: A Supply-Side Story*, IADB, Washington.
- Duryea, S. y M. Arends Kuenning (2003a), «School Attendance, Child Labor and Local Labor Market Fluctuations in Urban Brazil», *World Development*, vol. 31, n.º 7.
- Duryea, S., D. Lam y D. Levison (2003b), *Effects of Economic Shocks on Children's Employment and Schooling in Brazil*, BID, PSC Research Report 03-541, Washington, D.C.
- Fuentes, Álvaro (2001), «Un análisis acerca de los jóvenes que no trabajan ni estudian», *Cuaderno de Trabajo n.º 8. Serie Estudios Sociales de la Educación*, Unidad Ejecutora de los Programas de Educación Media y Formación Docente, Montevideo.
- Gerstenfeld, Pascual (1995), *Comparación regional del impacto de las características del hogar en el logro escolar*, Serie Políticas Sociales, n.º 9, LC/L, CEPAL, Santiago de Chile.
- Huntington, S. (1996), «The Goals of Development», en A. Inkeles y M. Sasaki, eds., *Comparing Nations and Cultures. Readings in a Cross-Disciplinary Perspective*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Katzman, Ruben y Fernando Filgueira (2001), *Panorama de la Infancia y la Familia en Uruguay*, IPES, Montevideo.
- Katzman, R., coord. (1999), *Vulnerabilidad Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay*, OIT/FORD, Santiago de Chile.
- (2000), *El aislamiento social de los pobres urbanos. Reflexiones sobre su naturaleza, determinantes y consecuencias*, documento de trabajo, IPES, Montevideo.
- Magno de Carvalho, J. A. (1998), «The Demographics of Poverty and Welfare in Latin America: Challenges and Opportunities», en V. Tokman y G. O'Donnell, *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and Challenges*, University of Notre Dame Press, South Bend.

- PISA-ANEP (2004), *Primer informe nacional PISA. Uruguay 2003*, Administración Nacional de Educación Pública, Montevideo.
- PNUD (2000a), *Informe del PNUD sobre la pobreza 2000. Superar la pobreza humana*, PNUD, Nueva York.
- (2000b), *Informe sobre desarrollo humano*, PNUD, Nueva York.
- (2004), *Informe sobre desarrollo humano*, PNUD, Nueva York.
- PREAL (2001), *Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina*, PREAL, Santiago de Chile.
- Puffer, R. R. y G. W. Griffith (1968), «Características de la mortalidad urbana», *Informe de la Investigación Interamericana de Mortalidad. Organización Panamericana de la Salud, Publicación Científica*, n.º 151, OPS, Washington, D.C.
- Puffer, R. R. y C. Serrano (1975), «El peso al nacer, la edad materna y el orden de nacimiento. Tres importantes determinantes de la mortalidad infantil», *Pub. Científica*, n.º 294, OPS, Washington, D.C.
- Riley, Matilda W., M. Johnson y Anne Fonner (1988), *Aging and Society*, vol. 3: *A Sociology of Age Stratification*, Russell Sage, Nueva York.
- Sorokin, Pitirim (1996), *Sociedad, cultura y personalidad. Su estructura y su dinámica*, Aguilar (1.ª ed., 1947), Madrid.
- Terra, Juan Pablo (1979), *Situación de la infancia en América Latina y el Caribe*, UNICEF, Santiago de Chile.
- UNICEF (2000), *Estado mundial de la infancia 2000*, UNICEF, Nueva York.
- (2001), *Estado mundial de la infancia 2001*, UNICEF, Nueva York.



---

# Desigualdades sociales y educativas en América Latina: algunas señales para repensar las políticas en la región<sup>1</sup>

*Néstor López*

## 1. Sobre el análisis del nuevo escenario social y educativo latinoamericano

### *a) El debilitamiento de la pobreza como categoría organizadora del diagnóstico social*

Es habitual, desde hace ya más de dos décadas, que el análisis de los factores sociales que son un obstáculo para una plena escolarización y el acceso de una educación de calidad a niños y adolescentes se centre en el problema de la pobreza. Ya en los años ochenta fueron numerosos los estudios que se realizaron en la gran mayoría de los países de la región con el fin de mostrar y dimensionar la profunda relación entre trayectorias educativas y pobreza.<sup>2</sup> En la década siguiente se partió de los hallazgos de aquellas investigaciones para avanzar en la tarea de desentrañar, desde una mirada más microsocial y cualitativa, cuáles son los mecanismos que intervienen en esa compleja articulación.

Cierta convergencia en las conclusiones de esos estudios y diagnósticos fue instalando dos certezas que están muy presentes en el análisis actual de la cuestión social y educativa: la primera de ellas es que, por diversos motivos que tienen que ver con la complejidad de la vida en condiciones de pobreza o con la ausencia de una oferta educativa adecuada, los niños y adolescentes de las familias pobres tienen un acceso muy limitado a una educación de calidad. La segunda es que la falta de una educación de calidad es la puerta de entrada a la pobreza. Esta doble causalidad que se establece en el análisis de la relación entre educación y pobreza lleva a concluir que la educación (o la falta de ella) es uno de

los principales mecanismos que configuran el círculo de reproducción de la pobreza.

A la luz de la complejidad de los escenarios económicos, sociales y políticos que se van configurando en los países de América Latina se hace necesaria una revisión de las ideas de fondo que hoy sirven de base a estas certezas. Y ello se debe, fundamentalmente, a que es posible identificar algunas cuestiones que merecen ser discutidas.

En primer lugar, subyace al análisis de la gran mayoría de estos estudios, y en especial de aquellos de tipo cuantitativo, una severa simplificación en la conceptualización que se hace sobre la pobreza. Estudios que analizan, por ejemplo, la relación entre pobreza y educación, pobreza y salud, o pobreza y vivienda, necesitan diferenciar conceptualmente la pobreza de los problemas de educación, salud o vivienda, y así poder ver en qué medida estas dimensiones de la vida cotidiana explican o son explicadas por la pobreza. Esta delimitación conceptual presente en casi todos los diagnósticos sociales centrados en el análisis de la pobreza impide ver que los problemas de educación, salud o vivienda, lejos de ser causa o efecto de la pobreza, son la pobreza misma.

Esta posibilidad de diferenciar la pobreza del conjunto de fenómenos sociales que ella conlleva se debe en gran medida a la visión de tipo económico que prevalece en el análisis, y que lleva a que se la identifique con los bajos ingresos: en la gran mayoría de los estudios la pobreza no es más que el no acceso a ingresos que superen el valor de una canasta básica de bienes y servicios orientados a satisfacer el conjunto de necesidades primarias. Tras el proceso de operacionalización, el concepto quedó reducido a su expresión más elemental, al indicador. Frente a esta visión simplificada, cabe retomar del trabajo de Feijoo la invitación a entender a la pobreza como una ruptura en la lógica de la vida cotidiana a partir de un cúmulo de carencias, enunciado que tiene la capacidad de sintetizar la complejidad y el carácter multidimensional de este problema (Feijoo, 1988).

En segundo lugar, esta simplificación de la noción de pobreza va acompañada por una simplificación del modo de entender los procesos sociales en la región. Sabemos hoy que la noción de pobreza es insuficiente para dar cuenta de la realidad de nuestros países. Por ello cada vez más se intenta incorporar en los diagnósticos que se realizan en la actualidad nociones complementarias como las de vulnerabilidad, marginalidad, exclusión, desafiliación, etc. Lo que aquí se quiere destacar es que



los estudios centrados en la pobreza tienden a ignorar los procesos sociales que intentan ser captados mediante estas nuevas categorías o, en el mejor de los casos, suelen entenderlos como partes del problema de la pobreza.

La conceptualización de la pobreza desde una perspectiva fundamentalmente económica y la simplificación de los problemas sociales al universo de la pobreza dejaron una marca muy fuerte en las recomendaciones de política que se instalaron en la región desde hace ya más de diez años. Subyace a los diagnósticos y al diseño de políticas sociales y educativas una visión dicotómica de nuestras sociedades —que divide a los sujetos en pobres y no pobres—, el supuesto de que los problemas sociales y sus causas están sólo del lado de la pobreza y consecuentemente la preocupación por identificar a los pobres, localizarlos, y operar con acciones específicas para ellos. En el campo de la política educativa, los programas compensatorios llevan esta marca en su origen.

La pobreza, en tanto categoría de análisis, va perdiendo capacidad explicativa de los procesos sociales en nuestra región. Y ello no quiere decir que la pobreza no sea un problema más en la región; por el contrario, en muchos de nuestros países la pobreza es cada vez mayor, más profunda y de más larga duración. Pero una entrada al análisis de la situación social desde la perspectiva de la pobreza tiende a invisibilizar fenómenos como el de la exclusión social, la fragmentación y segregación espacial, el debilitamiento del entramado social, la violencia, o la vulnerabilidad de los sectores medios, entre otros. Y políticas orientadas a erradicar la pobreza tienen poco impacto sobre este tipo de problemáticas.

### *b) De la pobreza a la desigualdad*

Un hecho determinante en los cambios del panorama social de los países de la región es el reposicionamiento de los estados en el marco de las reformas estructurales llevadas a cabo desde fines de los años ochenta, y el consecuente debilitamiento de sus capacidades para operar sobre los principales mecanismos de distribución de la riqueza y de cohesión social. De un modo extremadamente sintético se puede recordar que, por un lado, y a partir de los procesos de desregulación de los mercados financieros, de bienes y de trabajo, los estados renunciaron a instrumentos de política que fueron centrales para operar sobre los mecanismos pri-

marios de distribución del ingreso, orientados al mundo laboral y productivo. Por el otro, a través de la creciente privatización de la seguridad social y el deterioro de la oferta universal de servicios sociales, entre ellos la educación y la salud, renuncian además al manejo de instrumentos clave de redistribución «secundaria» de la riqueza.

Este desplazamiento del Estado y la consecuente instalación de lógicas de mercado en la raíz de los procesos sociales tiene como una de sus consecuencias más visibles una gran concentración de las oportunidades en los sectores mejor posicionados, la ruptura definitiva de los débiles mecanismos de movilidad social ascendente que existieron en la región y la exclusión de nuevos sectores sociales, especialmente en las áreas urbanas. La concentración de la riqueza, la consolidación de mecanismos que predeterminan quiénes son los ganadores y quiénes los perdedores en el nuevo escenario social y la exclusión se traducen en un fuerte aumento de las desigualdades sociales, en casi todos los países de América Latina. Una entrada al análisis del panorama social de la región poniendo el énfasis en el análisis de las desigualdades permite dar cuenta de los problemas de la pobreza, y al mismo tiempo nos ofrece elementos para el abordaje a ese conjunto de problemas sociales tan complejamente entrelazados en el nuevo escenario social.

Las desigualdades en nuestras sociedades son tan grandes que van erosionando la existencia de principios unificadores sobre los cuales se construya un «nosotros», necesario para que exista esa solidaridad básica que legitima cualquier estrategia de redistribución y cohesión. Como consecuencia se instala una profunda crisis de cohesión que no sólo agudiza los problemas de pobreza y exclusión, sino que también permite entender la fragmentación social y espacial que se va profundizando año tras año, y el crecimiento de la violencia, expresadas en delito por un lado, y en represión por el otro.

El análisis de los factores sociales que obstaculizan una plena escolarización y al acceso de una educación de calidad a los niños y adolescentes debería entonces poner la mira en los problemas de la desigualdad. De ese modo se harán visibles múltiples procesos que subyacen a las nuevas dinámicas de los actores dentro y fuera de las aulas escolares, y que van más allá de la pobreza. El problema de la exclusión, la vulnerabilidad e inestabilidad de los sectores medios de la sociedad, la crisis de cohesión en el espacio local, el debilitamiento del espacio público como espacio de socialización, la ostentación de los ganadores, o la in-

seguridad en las calles, son procesos que necesariamente configuran un nuevo escenario educativo. Indagar estos procesos nos llevará a un mayor conocimiento de ese nuevo alumno que día a día ingresa en las aulas, socializado en un clima social nuevo, y que poco tiene que ver con aquel para el cual fueron preparadas las instituciones escolares o formados los docentes.

## 2. Indicios sobre las desigualdades sociales y educativas

### *a) Tendencias recientes*

Una revisión del análisis de las tendencias recientes de los niveles de escolarización de niños y adolescentes en los países de la región permite identificar ciertas recurrencias, entre las cuales se pueden destacar las siguientes:<sup>3</sup>

- a) Un aumento generalizado de las tasas de escolarización entre quienes tienen de 6 a 18 años de edad, franja en que se extiende en casi todos los países el ciclo que comprende desde la educación inicial obligatoria hasta el final de la educación media.
- b) En términos de acceso, en la mayoría de los países de América Latina la meta de universalización de la educación primaria está cumplida, o muy cerca de ser lograda.
- c) El incremento de las tasas de escolarización registrado durante la última década es mayor en las edades que corresponden a la educación inicial y a la educación media. Ello es coherente con el hecho de que la universalización de estos niveles son metas recientes en la región, comparadas con aquella relativa a la universalización de la educación primaria.
- d) Los incrementos en las tasas de escolarización han sido mayores en los sectores sociales más postergados. Así, los logros más significativos se verifican entre los sectores pobres de la población, en las comunidades indígenas o en las zonas rurales en general, es decir, entre los grupos sociales que históricamente tuvieron mayores dificultades para su educación. Ello se traduce en una reducción de las desigualdades sociales en el acceso a la

escuela, pues tiende a elevar y homogeneizar las probabilidades de que los niños y adolescentes de diferentes estratos sociales tengan acceso a la educación. De todos modos, es importante destacar que estos grupos siguen siendo los que muestran las tasas más bajas de escolarización.

A los efectos de ilustrar estas tendencias, el cuadro 1 permite ver en detalle el comportamiento de las tasas específicas de escolarización por grupos de edad en cinco países de la región.<sup>4</sup> En él se presentan los datos correspondientes a dichas tasas en años cercanos al 2000, y el incremento de su valor en el transcurso de la última década. En todos los casos se verifica una mejora en los niveles de escolarización. Para el conjunto de los niños y adolescentes entre 6 y 18 años, los incrementos van del 2 % en El Salvador al 13 % en Brasil.

Las tasas de escolarización superan el 90 % en toda la franja entre 6 y 14 años de edad, con excepción de Honduras, donde en el grupo de 12 a 14 años es del 87 %. Ello refleja el hecho de que para el conjunto de niños en edad de asistir a la educación primaria la meta de la universalización está cerca de cumplirse.

Por otra parte, y tal como se señaló, los mayores incrementos en la escolarización se concentran en los grupos de edad correspondientes a la educación inicial y a la media. En Brasil, Chile y México, los incrementos mayores se verifican en el grupo de 15 a 18 años de edad, expresión de una fuerte expansión de la educación media. Para Honduras y El Salvador, en cambio, los mayores incrementos se dan en las edades más bajas, correspondientes al nivel preescolar. Pero de todos modos, y salvo el caso de El Salvador —que muestra una fuerte estabilidad en las tasas de las edades más altas— los incrementos son mayores en las puntas del espectro de edades analizado. Se puede verificar en estos países, además, que los grupos donde se dio el mayor incremento siguen siendo aquellos con menor escolarización.

Cabe tener en cuenta que estos incrementos están por encima de las tasas de crecimiento de la población; es decir, que en cada caso los sistemas educativos tuvieron la capacidad de acompañar al crecimiento poblacional de la década, y además ampliar la cobertura más allá de este ritmo de crecimiento.

CUADRO 1  
*Tasas específicas de escolarización cercanas  
 al año 2000 e incremento de dichas tasas en la última  
 década, por grupos de edad. Áreas urbanas de países seleccionados*

País	Indicador	Grupos de edad				Total
		6 a 8 años	9 a 11 años	12 a 14 años	15 a 18 años	
Brasil	Tasa escolarización CC / 2000	94,3	98,1	95,8	77,1	89,9
	Incremento década	(13,9 %)	(5,1 %)	(10,3 %)	(29,0 %)	(12,8 %)
Chile	Tasa escolarización CC / 2000	98,8	99,3	98,4	83,1	94,2
	Incremento década	(2,5 %)	(0,1 %)	(1,2 %)	(8,0 %)	(3,9 %)
El Salvador	Tasa escolarización CC / 2000	89,8	95,8	90,9	72,4	86,3
	Incremento década	(3,2 %)	(1,9 %)	(-0,7 %)	(0,5 %)	(2,0 %)
Honduras	Tasa escolarización CC / 2000	91,5	97,2	87,1	55,8	80,9
	Incremento década	(15,4 %)	(2,6 %)	(6,6 %)	(7,3 %)	(6,2 %)
México	Tasa escolarización CC / 2000	97,8	97,7	92,1	63,6	86,5
	Incremento década	(4,1 %)	(-0,4 %)	(5,1 %)	(17,9 %)	(6,5 %)

FUENTE: elaboración propia según datos de SITEAL.

El cuadro 2, por su parte, permite ver que estas ampliaciones en la coberturas van acompañadas de una reducción en los niveles del Índice de Desigualdades Educativas por Ingresos (IDEI).<sup>5</sup> Este índice nos remite, de un modo sintético, al nivel de desigualdades en el acceso a la educación entre grupos que se distribuyen a lo largo de la escala de ingresos familiares. En Brasil y Honduras este índice se redujo a la mitad, y en los otros tres países observados se redujo en un tercio. Ello quiere decir que en todos los casos las diferencias por ingresos en el acceso a la educación se han reducido.

#### *b) La situación actual en algunos países de la región*

Profundizar en el análisis de la situación social y educativa de los países de la región y pretender obtener conclusiones que signifiquen señales

CUADRO 2

*Tasas específicas de escolarización entre los 5 y los 18 años de edad e Índice de Desigualdades Educativas por Ingresos. Valores correspondientes al comienzo y al final de la década de 1990, e incremento. Áreas urbanas de países seleccionados.*

Países	Tasas de escolarización			Índice de Desigualdades Educativas por Ingresos		
	CC 1990	CC 2000	Variación	CC 1990	CC 2000	Variación
Brasil	79,7	89,9	12,8 %	15,3	7,4	-52,0 %
Chile	90,7	94,2	3,9 %	5,5	3,7	-33,5 %
El Salvador	84,6	86,3	2,0 %	11,2	7,8	-30,6 %
Honduras	76,1	80,9	6,2 %	13,8	7,2	-48,3 %
México	81,2	86,5	6,5 %	11,9	8,0	-32,5 %

FUENTE: elaboración propia según datos de SITEAL.

para ser retomadas desde el debate de la política social y educativa, requiere de una aproximación a la diversidad de situaciones que se pueden encontrar entre los países de América Latina.

Es llamativo ver cómo se fue configurando una imagen homogénea de la región como objeto de política, una especie de país-promedio seguramente inexistente, visible en la subestimación de las especificidades propias de cada país que subyace a las recomendaciones de políticas que conformaron la agenda económica, social y educativa desde fines de los años ochenta.

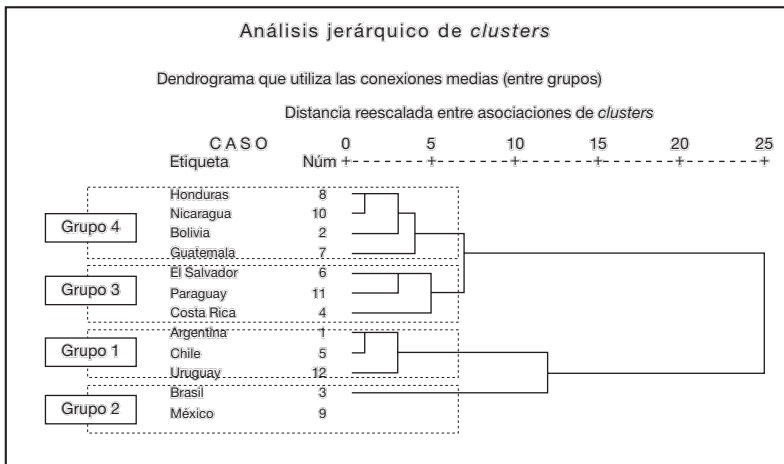
En el caso de las políticas educativas es posible identificar factores comunes presentes en todas las reformas, y en especial en los programas compensatorios. Un estudio realizado en IPEE UNESCO a partir del análisis de las políticas de equidad educativa en siete países de la región permitió ver cómo ciertos programas o formas de intervención estaban presentes en todos ellos, con las mismas características, los mismos componentes y en algunos casos hasta los mismos nombres, pero en contextos sumamente dispares (OEA, 2002).

Se propone aquí un breve ejercicio que intenta captar parte de la diversidad de situaciones que se registran en América Latina. Lejos de resolver la heterogeneidad de los países de la región, este ejercicio tiene por objeto ilustrar la existencia de situaciones sociales muy diversas, asociadas a diferentes desafíos en el campo de la política educativa.

Mediante un análisis de *clusters* se intenta agrupar países a partir de

ciertas similitudes estructurales, y separarlos de aquellos con los que las diferencias son más significativas.<sup>6</sup> Para ello se seleccionaron dos indicadores del perfil demográfico de cada uno de ellos —la tasa de crecimiento poblacional anual y la proporción de población urbana— y el producto bruto interno *per cápita*. Los dos primeros intentan dar cuenta del lugar que ocupa cada país en el eje de transición demográfica, en tanto que el tercero es considerado expresión del desarrollo económico.<sup>7</sup>

GRÁFICO 1



Tal como se ve en el gráfico 1, hay una primera gran división entre Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay por un lado, y Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay por el otro.

Por otra parte, entre los primeros cabe destacar la gran proximidad con la que aparecen los tres países del Cono Sur (grupo 1), separados de México y Brasil (grupo 2). Entre los restantes países hay una diferenciación, menos intensa que en el caso anterior, entre El Salvador, Paraguay y Costa Rica, por un lado (grupo 3), y el resto (grupo 4).

El cuadro 3 nos ofrece un perfil de estos grupos, a partir de los promedios de los indicadores utilizados para la categorización. De él se desprende que el grupo 1 está conformado por los países con más alto ingreso *per cápita*, la más baja tasa de crecimiento poblacional y la mayor proporción de personas habitando en áreas urbanas. El grupo 2 es muy próximo al anterior en cuanto a los niveles de ingresos, pero se diferen-

CUADRO 3  
*Valores promedio del % de población urbana, tasa de crecimiento poblacional y PBI per cápita de los grupos de países (2000)*

Grupo de países	% de población urbana	Tasa de crecimiento poblacional	PBI <i>per cápita</i>
Grupo 1	88,6	0,99	10.839
Grupo 2	78,1	1,91	8.127
Grupo 3	53,8	2,10	4.748
Grupo 4	51,3	2,49	2.673
Total	65,7	1,92	6.142

FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL.

cia más en los aspectos demográficos. Los grupos 3 y 4 muestran una gran distancia respecto a los primeros en todos los indicadores, siendo el último el que presenta el perfil más desfavorable.

Quedan así definidos al menos cuatro perfiles de países, con grados de desarrollo social y económico diferentes. El análisis de la situación educativa en los diferentes grupos permite detectar ciertas recurrencias y especificidades. En principio, en todos los grupos las tasas de escolarización más altas se concentran entre los 9 y 11 años, núcleo central de la educación primaria. Comienza a decaer en el de 12 a 14, y el grupo 15 a 18 años tiene las tasas más bajas, expresión de la dificultad de avanzar en retención de los adolescentes en la educación media.

CUADRO 4  
*Tasas específicas de escolarización por grupos de edad, según grupos de países de América Latina. Población urbana, cerca del año 2000*

Grupo de países	Grupos de edad				Total
	6 a 8 años	9 a 11 años	12 a 14 años	15 a 18 años	
Grupo 1	98,7	99,2	97,4	78,9	92,5
Grupo 2	96,0	97,8	93,9	70,3	88,1
Grupo 3	94,1	97,7	92,3	69,8	86,9
Grupo 4	87,8	95,3	89,0	65,7	83,2
Total	93,5	97,3	92,7	70,8	87,3

FUENTE: elaboración propia según datos de SITEAL.



En segundo lugar, Los niveles de escolarización caen en la medida en que se desciende en el nivel de desarrollo socioeconómico de los países. Esto se percibe menos en los grupos de edades centrales, y se hace más visible entre los adolescentes; ello implica que en la medida en que se desciende en términos de desarrollo no sólo son menores los niveles de escolarización que se perciben, sino que además la desescolarización se inicia a edades más tempranas.

De todos modos, esta lectura de promedios dentro de cada grupo nos está haciendo perder un aspecto muy relevante del análisis: en los países con menor desarrollo socioeconómico la diversidad de situaciones es mayor que en los de nivel más alto. El cuadro 5 nos permite ver que si bien un alto desarrollo significa alta escolarización, no necesariamente podemos concluir que un bajo desarrollo implique baja escolarización.

CUADRO 5  
*Tasas específicas de escolarización por grupos de edad, por países. Áreas urbanas, valores cercanos al año 2000*

Países (por grupos)	Grupos de edad				Total
	6 a 8 años	9 a 11 años	12 a 14 años	15 a 18 años	
Grupo 1					
Argentina	99,4	99,8	98,9	80,1	93,6
Chile	98,8	99,3	98,4	83,1	94,2
Uruguay	98,1	98,6	94,9	73,6	89,9
Grupo 2					
Brasil	94,3	98,1	95,8	77,1	89,9
México	93,9	98,1	87,6	54,0	81,2
Grupo 3					
El Salvador	89,8	95,8	90,9	72,4	86,3
Paraguay	95,5	98,6	94,5	70,9	87,9
Costa Rica	97,2	98,8	91,8	66,4	86,7
Grupo 4					
Honduras	91,5	97,2	87,1	55,8	80,9
Nicaragua	87,6	94,7	91,0	67,3	83,7
Bolivia	94,7	97,9	95,4	83,5	92,4
Guatemala	77,7	91,7	82,9	56,4	76,2

FUENTE: elaboración propia según datos de SITEAL.

En efecto, los países de los grupos 1 y 2 muestran —en términos relativos— altos niveles de escolarización en todos los grupos de edad. En cambio, en el grupo 4 está Bolivia, con tasas de escolarización superiores a las de los países del grupo 2, y también Guatemala, con las tasas más bajas entre los países seleccionados.

El comportamiento de las desigualdades educativas por ingresos es coherente con estos datos, según puede apreciarse en el cuadro 6. Son menores en aquellos grupos de edad con más cobertura, y mayores en los grupos y contextos de menor cobertura. Esta asociación es lógica, pues una alta cobertura promedio sólo es posible si hay niveles razonables de escolarización en todos los grupos sociales, en tanto que coberturas intermedias dan cuenta de grandes desigualdades entre las familias con ingresos altos, las cuales históricamente estuvieron integradas al sistema educativo, y aquellas de los sectores medios y bajos, cuya incorporación fue más tardía.

Ello implica que en la medida en que se avanza en los grupos de edad, al disminuir la escolarización al mismo tiempo aumenta la desigualdad entre los grupos de ingresos, situación que se verifica para el conjunto de los países, y en cada uno de los grupos. En síntesis, lo que nos indica este comportamiento articulado entre los dos indicadores —la tasa de escolarización y el IDEI—, es que los niveles de escolarización de los adolescentes se reducen de un modo más acelerado en la medida en que se va descendiendo en la escala de ingresos de sus familias.

CUADRO 6  
*Índice de Desigualdades Educativas por Ingresos,  
grupos de edad y países. Áreas urbanas, valores cercanos al año 2000*

Grupo de países	Grupos de edad				Total
	6 a 8 años	9 a 11 años	12 a 14 años	15 a 18 años	
Grupo 1	1,3	0,3	2,5	18,4	6,0
Grupo 2	2,9	2,1	6,5	20,3	7,6
Grupo 3	5,0	2,3	5,7	14,3	5,3
Grupo 4	10,4	5,1	7,2	15,8	7,7
Total	5,5	2,7	5,5	16,8	6,7

FUENTE: elaboración propia según datos de SITEAL.

El panorama es en apariencia más complejo cuando se ve que si bien la desigualdad educativa por ingresos aumenta a medida que se avanza en la edad de los alumnos y se reduce la escolarización media, se percibe al mismo tiempo que la capacidad explicativa que tiene los ingresos sobre la magnitud de las desigualdades es menor.

CUADRO 7

*Tasas específicas de escolarización por grupos de edad, Índice de Desigualdad Educativa de Ingresos y coeficiente de correlación de Pearson al cuadrado, para el conjunto de países seleccionados. Áreas urbanas, valores cercanos al año 2000*

	Grupos de edad			
	6 a 8 años	9 a 11 años	12 a 14 años	15 a 18 años
Tasa media de escolarización (A)	93,5	97,3	92,7	70,8
IDEI (B)	5,6	2,7	5,6	16,8
R <sup>2</sup> (A, B)	0,93	0,95	0,82	0,40

FUENTE: elaboración propia según datos de SITEAL.

En efecto, el cuadro 7 permite ver que para el conjunto de los países el IDEI aumenta a medida que se sube en la escala de edades, expresión de que las desigualdades educativas se incrementan. Pero al mismo tiempo la misma tabla permite ver que el coeficiente  $r^2$  disminuye. Dicho coeficiente dimensiona la capacidad explicativa que tiene la desigualdad en los ingresos sobre el conjunto de desigualdades que se perciben en la escolarización de los niños y adolescentes. Ambos indicadores juntos permiten ver que si bien las desigualdades por ingresos son mayores en el grupo de edad más avanzado, los ingresos tienen una menor capacidad explicativa del conjunto de las desigualdades; ello permite afirmar que inevitablemente intervienen otros factores en la definición de las desigualdades entre los adolescentes y jóvenes.

Si uno hiciera el ejercicio de leer estos datos como una serie de tiempo, en la que cada grupo de edad constituye un trienio (el supuesto es que hay un comportamiento estable en el tiempo, y que el grupo que hoy tiene entre 9 y 11 años dentro de tres años mostrará un perfil de escolarización similar al que hoy tiene el grupo de 12 a 14), se puede con-

cluir que las leves desigualdades que se perciben en la escolarización inicial o primaria se explican casi exclusivamente por desigualdades en los ingresos, en tanto que en la medida en que se llega a la adolescencia y hacia las edades correspondientes a los últimos años de la escolarización media las desigualdades por ingresos son mucho mayores, pero además se suman múltiples factores que exceden a la cuestión socioeconómica.

### 3. Notas sobre los desafíos para una política social y educativa en la región

Sin duda, el panorama social y educativo en la región es sumamente complejo. Cabe aquí destacar, a modo de síntesis, cuatro cuestiones fundamentales que dejan ver los datos presentados.

La primera de ellas es que en la región hay grandes desigualdades sociales entre los países, las cuales van asociadas a panoramas muy diversos en el plano educativo. En los países que quedan comprendidos en los grupos 1 y 2 de la tipología propuesta los niveles de escolarización son más altos, y las desigualdades educativas por ingresos son más bajas, en tanto que entre los países correspondientes a los grupos de más bajo nivel de desarrollo coexisten situaciones muy diversas en términos de escolarización y desigualdades. En aquellos países con más baja escolarización las desigualdades son sumamente elevadas, hecho que refuerza la idea de que en todas las sociedades los sectores con altos ingresos tienen garantizado el acceso a la educación y son los sectores medios, y fundamentalmente los de más bajos ingresos, los que ven limitada su escolarización. Al mismo tiempo, en aquellos países con un acceso más restringido a la educación se acentúan las diferencias en términos de años de escolarización entre los adolescentes y jóvenes de los distintos estratos sociales.

En segundo lugar, se hace evidente que ya en el interior de cada uno de los países las desigualdades en los ingresos familiares aparecen asociadas a probabilidades muy diferentes de acceso a la educación. Obviamente estas desigualdades se agudizan en aquellos contextos con tasas de escolarización promedio más bajas, tal como se destacó en el punto anterior.

En tercer lugar, es adecuado insistir en el hecho de que si bien a partir de ciertos niveles de desarrollo económico y social los promedios de

escolarización son siempre altos, el bajo desarrollo no necesariamente implica un escenario educativo adverso.

Y por último, cabe retomar la idea de que si bien las desigualdades por ingresos son mayores entre los adolescentes y los jóvenes, en esos grupos los ingresos pierden capacidad explicativa del conjunto de las desigualdades posibles de identificar en esos grupos de edad.

A partir de estos hallazgos es posible centrar la atención en al menos cinco reflexiones que apuntan a poner la mirada en aspectos de las políticas sociales y educativas que merecen ser examinados.

*a) La heterogeneidad de situaciones sociales y educativas en la región*

El primer punto remite nuevamente a la dificultad de captar una especificidad de lo latinoamericano en términos sociales y educativos, y a la necesidad de poner la mirada en las particularidades de cada uno de nuestros países. En ese sentido, es necesario realizar una profunda revisión de los fenómenos sociales, políticos y culturales producidos en cada uno de ellos, como modo de desentrañar la lógica de los procesos educativos sobre los que se pretende incidir. Situaciones en apariencia asociables, a partir de cierta convergencia en el comportamiento de los indicadores clásicos, no dan cuenta necesariamente de fenómenos sociales comparables, y precisamente esta creciente complejidad es una de las dificultades con las que nos encontramos en la región.

En términos de políticas, las implicaciones de esta creciente diversificación en el escenario regional son múltiples. Pierden legitimidad recomendaciones estandarizadas como las que se fueron instalando en la región hace ya más de una década, y se dificulta la posibilidad de replicar experiencias exitosas en escenarios con lógicas subyacentes tan diversas.

*b) Diversidad y desigualdad como rasgos constitutivos de cada país*

En sociedades históricamente desiguales, como lo son las latinoamericanas, el nuevo modelo de desarrollo que predomina en la región no hizo

más que profundizar las distancias y el aislamiento de los diferentes estratos sociales. Así, los últimos quince años conforman un período en el cual el problema de las desigualdades se ha ido acentuando de forma constante, tendencia que se profundiza aún más desde fines de la década de los noventa. Coexiste con este aumento de las desigualdades una serie de movimientos sociales y avances normativos orientados a dar visibilidad y fortalecer las múltiples identidades y tradiciones culturales que conviven en nuestra región. El escenario social actual está signado por este doble proceso —de apariencia contradictoria— en que se desempeñan los efectos del deterioro social, expresado en crecientes desigualdades y crisis de cohesión, y de formas de desarrollo social y cultural visibles en el reconocimiento del lugar que les corresponde a las minorías étnicas y a las diferentes identidades culturales.

La creciente participación de organizaciones que trabajan en defensa de los derechos de las minorías, el debate de normas antidiscriminatorias, y el lugar que recuperan las tradiciones como proveedoras de identidad frente a la crisis de cohesión fueron instalando la preocupación por la diversidad en el centro del campo de debate de la política social y educativa. Entre estas últimas, las reformas implementadas en casi todos los países dedicaron un lugar significativo a esta cuestión, tanto en la definición de contenidos como en los diseños institucionales y las normativas. En este sentido, la educación intercultural bilingüe ha tenido un gran desarrollo en los últimos años en la gran mayoría de los países de la región.

En el diseño de las políticas educativas prevalece hoy el compromiso explícito de garantizar una educación de calidad para todos, en contextos sumamente heterogéneos. La articulación de desigualdad social y diversidad cultural, y la fuerte asociación que existe entre ambas, imponen la necesidad de una reflexión entre lo particular y lo universal en la concepción de estas políticas. Ya no es posible sostener estrategias de intervención sustentadas en una visión dicotómica de lo social (pobre-no pobre), y en la cual la única especificidad que cabe ser considerada es la del universo de la pobreza, entendida siempre como homogénea. Es necesaria una refundación de las políticas de equidad, en tanto estrategias orientadas a la búsqueda de la igualdad en los resultados a partir del reconocimiento de la desigualdad y la diversidad (López, 2005).

La coexistencia de principios orientados a respetar la diversidad y heterogeneidad cultural social en las prácticas educativas, y al mismo

tiempo erradicar las desigualdades en el acceso al conocimiento, nos confrontan con la necesidad de reabrir el debate sobre el lugar del centro y lo local en el diseño de una política educativa que garantice una educación de calidad para todos. No es posible una política sensible a la diversidad si no tiene una clara base en el espacio local, y al mismo tiempo no hay posibilidades de atacar las desigualdades estructurales si no es desde el centro, única instancia estatal en condiciones de garantizar políticas de equidad. Sin duda, tras años de discusión entre propuestas centralizadoras y descentralizadoras de la gestión de los sistemas educativos, se impone una reflexión sobre el modo de articular los recursos centrales con los locales como estrategia de aproximación a una educación más justa.

### *c) Los ritmos de la expansión educativa*

La información analizada permite ver que los mayores incrementos en las tasas de escolarización se registran en aquellos sectores sociales o grupos de edad más rezagados. Son diversos los factores desde los cuales puede ser interpretada esta tendencia, pero uno que prevalece tiene que ver con los ritmos en la ampliación de la oferta.

La gran mayoría de los países tiene una cobertura universal en los sectores medios y altos —fundamentalmente urbanos— en las edades relativas a la educación primaria y media. Las metas educativas actuales implican la incorporación de los sectores sociales históricamente relegados, y la ampliación del espectro de edades para ser escolarizadas. Ello se tradujo en un gran esfuerzo por instalar una oferta educativa donde nunca la hubo, o ampliar la existente, y ese proceso de ampliación de la oferta explica el alto ritmo de crecimiento de la escolarización, sobre todo entre los sectores de más bajos recursos y en las zonas rurales.

De todos modos, es importante recordar que en los procesos de avance hacia determinadas metas sociales los ritmos disminuyen a medida que los índices se aproximan al valor final. En contextos de baja escolarización, por ejemplo, la educación forma parte de lo que se conoce como «áreas blandas» de la política social, es decir, aquellas que ofrecen menos resistencia al cambio. En la medida en que se avanza en una mayor cobertura de la demanda, la sociedad en su conjunto debe realizar mayores esfuerzos e inversiones para continuar hacia la plena escolarización. Así es como la educación se va colocando paulatinamente dentro

del conjunto de las llamadas «áreas duras» de la política social (Katzman y Gerstenfeld, 1988). La idea de que la educación se instaló en las áreas duras de las políticas sociales implica que el avance hacia metas de mayor captación y retención de los niños y adolescentes para proveerles una educación de calidad requiere de mayores esfuerzos, capaces de remover aquellos obstáculos estructurales que se presentan. Desde el punto de vista operativo, las herramientas de políticas que se mostraron muy eficientes en el momento de iniciar los procesos de expansión de la cobertura, o aquellas otras que llevaron a los sistemas de educación al nivel de logros que pueden mostrar en la actualidad no necesariamente son las adecuadas para poder avanzar hacia sus metas de educación de calidad para todos (López, 2005).

Un punto de inflexión, al cual están llegando muchos de los países de la región, es aquel en el que la oferta educativa comienza a igualar o superar la demanda que proviene de las familias y la comunidad. Mientras la demanda es mayor que la oferta, el ritmo de crecimiento de la escolarización está determinado casi exclusivamente por la capacidad que cada Estado tiene de ampliar dicha oferta.

Pero la mayor dificultad está en contextos en que, habiendo una oferta educativa disponible, los niños y adolescentes no recurren a ella. Si bien ello se percibe especialmente en la educación media, donde los factores que intervienen para que un adolescente permanezca escolarizado son muy complejos, es un fenómeno que atraviesa todos los niveles. En situaciones como éstas, las acciones necesarias para lograr una plena escolarización trascienden a las posibilidades de los sistemas educativos, en tanto involucra cuestiones culturales, laborales, familiares, etc.

Los sistemas educativos de la región muestran que han tenido una gran capacidad de expansión década tras década desde sus inicios hace ya más de un siglo. Así lo indican las estadísticas educativas en general, o el hecho de que cada generación supo lograr mayores niveles de instrucción que la anterior. Sea como resultado de esta tendencia histórica de expansión de los sistemas educativos o por los esfuerzos realizados a partir de las reformas realizadas hace ya más de diez años, la década de los años noventa fue también una década de gran expansión.

Sin embargo hay indicios que permiten hipotetizar que, para los países que más han avanzado en la escolarización de sus niños y adolescentes, la década actual puede ser una década de inflexión. En aquellas sociedades en las que se superó el umbral del 90 % de escolarización, el



ritmo de crecimiento tiende a ser casi nulo y hay serias amenazas de que se inicie un leve descenso en la misma.

*d) Las desigualdades sociales en la base de la exclusión escolar*

Es sumamente significativa la asociación que hay entre los niveles de desescolarización y las desigualdades educativas por ingresos, especialmente en los niños en edad de cursar el nivel primario. Entre los 6 y los 14 años, edades en las cuales los niveles de escolarización son muy altos, la diferencias de acceso según grupos de ingresos explica la casi totalidad de los márgenes de desescolarización existentes. Ello invita a dos lecturas posibles, en cuanto a las dinámicas de los procesos educativos. Una de ellas, desde la perspectiva de las políticas educativas, es que el último factor contra el cual queda luchar cuando se lograron niveles de escolarización tan altos es la desigualdad en los ingresos. La segunda, que pone el énfasis en las trayectorias educativas de los niños y adolescentes, indicaría que cuando se inicia el proceso de desgranamiento en la matrícula, expresada en la decreciente tasa de escolarización de los adolescentes en la medida en que aumenta su edad, el factor inicial que interviene es precisamente la posición en la escala de ingresos.

Nuevamente nos encontramos ante el riesgo —o la tentación— de explicar los problemas educativos como una cuestión de ingresos. El desafío es poder comprender qué significa para una familia pertenecer a estratos sociales de bajos, medios o altos ingresos. Los ingresos son expresión de un complejo entramado de factores que conducen a una cotidianeidad muy específica. Familias que viven permanentemente entre el 10 o 20 % más pobre de un país están conformadas seguramente por adultos con muy baja instrucción, una inserción marginal —si no es nula— al mundo del trabajo, condiciones precarias de vivienda, en contextos sumamente degradados desde el punto de vista social y ecológico. En esos hogares, las condiciones para que sus niños puedan estudiar son decididamente precarias. En contraste con ellas, aquellas familias que conforman el 10 % más rico de nuestros países muy probablemente estén integradas por profesionales con una muy sólida inserción en el mundo productivo, con un estándar de vida de primer mundo, un elevado nivel de consumos culturales y un gran capital social. Sus hijos seguramente asisten a las mejores escuelas, y ya tienen configurado un futuro educa-

tivo que no deja de considerar la oferta internacional de instituciones universitarias. Encontraremos situaciones intermedias en el resto del espectro de ingresos.

La posición en la escala de ingresos es orientativa respecto a historias sociales y cotidianeidades sumamente diferentes, que configuran cosmovisiones muy diversas. El gran desafío de los sistemas educativos, y su principal dificultad, está en poder ofrecer una oferta acorde a cada uno de esos múltiples escenarios. Y al mismo tiempo, es un desafío del conjunto de las políticas sociales garantizar las condiciones necesarias —materiales e inmateriales— para que los niños y adolescentes deseen ir a la escuela, puedan ir, y en ella aprendan lo que se espera que deben aprender.

#### *e) Cuando las desigualdades económicas no lo explican todo*

La relación entre las desigualdades educativas por ingresos y los niveles de escolarización adquiere un comportamiento muy particular entre los adolescentes entre 15 y 17 años. Como se vio, en este grupo las tasas de escolarización son menores que las de los niños en edades propias del nivel de instrucción primaria. Esta reducción de las tasas se agudiza más en la medida en que se desciende en la escala de ingresos, por lo que va sumamente asociada a un incremento en las desigualdades; en este grupo de edad se encuentran los mayores niveles del índice de desigualdad educativa por ingresos. Pero los datos mostraron que si bien este grupo es el que presenta las mayores desigualdades, al mismo tiempo la asociación entre las desigualdades y la baja escolarización es la menor de todas. Ello implica que a esta edad los factores que intervienen en la deserción escolar son múltiples, y muchos de ellos no están necesariamente asociados al nivel socioeconómico.

Los datos confirman aquí un hecho que es cada vez más visible en nuestros países, y es que los problemas de acceso y permanencia en la educación secundaria trascienden a la cuestión socioeconómica, y que otros factores de tipo cultural o institucional —transversales al conjunto de la sociedad— intervienen en estos procesos. La crisis que atraviesa hoy la educación media encuentra sus raíces en cuestiones institucionales, culturales y subjetivas presentes en todos los estratos sociales, y que remiten a una visión integral de los procesos sociales y educativos.

Dubet plantea, a partir de la experiencia francesa, que esta crisis no debe ser pensada como un problema de desajuste o incapacidad de acompañar los cambios que se dan en la sociedad. Por el contrario, se trata de un cambio de fondo, que se produce en el momento en que la escuela secundaria se convierte en una escuela de masas. Este cambio implica para el sistema educativo la crisis de los principios sobre los que funcionaba desde su creación, en tanto institución eminentemente burguesa. Para él, esta escuela tradicional operaba sobre un conjunto de pilares que le daban su identidad y su fortaleza institucional: claridad en los objetivos, un corte manifiesto entre el mundo escolar y el social —que se traducía en la necesaria diferenciación entre alumno y niño, y en la autonomía de la cultura escolar—, y una despreocupación por la diversificación social, la igualdad de oportunidades y la movilidad social (Dubet, 2004).

La masificación sin duda cambia la escuela. Para una escuela que tiene la obligación de garantizar oportunidades a todos, ya no es el origen social sino el desempeño el que determina la carrera escolar, a pesar de que el desempeño está signado por el origen social. Esto no se hace visible en los resultados, pues los pobres siguen siendo los perdedores y los ricos los exitosos, pero tiene un impacto muy fuerte en la institución —la selección se hace ahora dentro de la escuela y no fuera— y en la vivencia de los alumnos, depositarios de la responsabilidad de su fracaso. Por otra parte, la masificación alteró el valor de las credenciales, lo cual modifica la relación de los jóvenes y las familias con el sistema educativo. La masificación significó la irrupción de extraños en las aulas, niños que nunca habían ingresado a ellas, que ya no adoptan las actitudes escolares esperadas y las motivaciones previstas.

Cada vez más las aulas de nuestras escuelas se llenan de niños y adolescentes que poco tienen que ver con el alumno que tradicionalmente esperaron estas instituciones, aquel para el cual fueron pensadas. Pero más aún, esta crisis de la escuela es la crisis que viven todas las instituciones socializadoras, precisamente por el cambio que implica socializar. (Dubet, 2004; López, 2005).

## Notas

1. Quiero dar las gracias especialmente a Ana Pereyra, del proyecto SITEAL, quien participó en la preparación e interpretación de la información presentada en este trabajo.

2. Hay al menos dos estudios realizados en esta década por IPEE UNESCO que partieron de una exhaustiva revisión de los antecedentes existentes en el análisis de la relación entre la situación social y los logros educativos. El primero de ellos, la investigación realizada en el año 2001 sobre «Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repetición de curso y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos» de la OEA, en la que se trabajó en el análisis de políticas educativas en Argentina, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú y Uruguay. El segundo es «Educación, Reformas y equidad», que se extendió entre los años 2001 y 2004, y que se llevó a cabo en Argentina, Chile, Colombia y Perú.

3. Estas tendencias están extensamente dimensionadas y analizadas en el portal del SITEAL, [www.siteal.iipe-oei.org](http://www.siteal.iipe-oei.org)

4. Para la elaboración de este trabajo se recurrió a las encuestas de hogares de doce países de la región. El criterio por el cual se trabajó con esos países es la simple disponibilidad de la información. Las encuestas utilizadas son:

- Argentina: EPH (INDEC), 2003.
- Bolivia: ECH (INE), 2002.
- Brasil: PNAD (IBGE), 1990 y 2001.
- Costa Rica: EHPM (INEC), 1991 y 2000.
- Chile: CASEN (MIDEPLAN), 1990 y 2000.
- El Salvador: EHPM (DIGESTYC), 1995 y 2003.
- Guatemala: ECV (INE), 2001.
- Honduras: EHPM (INE), 1990 y 2001.
- México: ENIGH (INEGI), 1992 y 2002.
- Nicaragua: EMNV (INEC), 2001.
- Paraguay: EIDH (DGEEC), 2000.
- Uruguay: ECH (INE), 2000.

5. El Índice de Desigualdades Educativas por Ingresos es un promedio de las diferencias de todas las tasas de escolarización calculadas para cada uno de los quintiles de ingreso *per cápita* familiar respecto al valor de la tasa correspondiente al quintil V. Este promedio no es simple, sino que está ponderado de tal modo que variaciones en los quintiles más bajos tengan un impacto mayor sobre el índice que variaciones equivalentes en los quintiles más altos. El diseño de este índice está basado en el Índice de Desigualdades desarrollado en el Panorama Social de América Latina (CEPAL, 1999: 172). La única diferencia es que en

aquella publicación se parte de indicadores calculados a partir de una estructura de cuarteles, y no de quintiles como en esta ocasión.

6. Un ejercicio similar se realizó en el artículo de Tedesco y López (2001).

7. A los efectos de realizar este ejercicio, se llevó a cabo en primer lugar una estandarización de las variables, buscando que la dimensión sociodemográfica entre en la clasificación con un peso equivalente a la dimensión económica. Ello quiere decir que en tanto la tasa de crecimiento poblacional y la proporción de población urbana fueron proyectados a una escala real que se extiende entre 0 y 100, el PBI *per cápita* se situó en una escala de 0 a 200. Finalmente, con estas variables estandarizadas se realizó un Hierarchical Cluster Analisis, mediante el SPSS.

## Bibliografía

- CEPAL (1999), *Panorama Social de América Latina 1998*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Dubet, François (2004), «¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo?», en Emilio Tenti, comp., *Gobernabilidad de los sistemas educativos de América Latina*, IPE UNESCO, Buenos Aires.
- Feijoo, María del Carmen (1988), *¿Y ahora qué? La pobreza como ruptura de la lógica cotidiana de los sectores populares*, IPA INDEC, Buenos Aires.
- Katzman, R. y P. Gerstenfeld (1988), *Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social*, Revista de la CEPAL, n.º 41, Santiago de Chile.
- López, Néstor (2005), *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*, IPE UNESCO, Buenos Aires.
- OEA (2002), *Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repitencia y la sobriedad en escuelas de contextos desfavorecidos*, Buenos Aires.
- Tedesco, Juan Carlos y Néstor López (2001), *Desafíos a la educación secundaria en América Latina*, Revista de la CEPAL, n.º 76, Santiago de Chile.



---

# El efecto de los cambios en el *stock* educativo sobre las pautas de desigualdad económica en diferentes países latinoamericanos. Un análisis mediante técnicas de microsimulación

Jorge Calero y Josep-Oriol Escardíbul<sup>1</sup>

## 1. Introducción. Objetivos

La evolución de la desigualdad económica depende de una serie compleja de factores que se interrelacionan. Algunos de estos factores, específicamente el *stock* de cualificaciones educativas, pueden ser regulados desde el interior del sistema educativo; otros dependen del funcionamiento de los mercados de trabajo (es el caso del nivel de actividad, ocupación, número de horas trabajadas, niveles salariales, etc.). El objetivo de este trabajo es el análisis, utilizando técnicas de microsimulación, del efecto diferenciado de este conjunto de variables sobre los niveles de desigualdad económica en dos países latinoamericanos (Brasil y Chile); dentro de este objetivo general se presta especial atención al efecto «aislado» de dos factores relacionados con la educación: por una parte, el *stock* de cualificaciones educativas y, por otra, las diferencias salariales vinculadas a la posesión de mayores niveles educativos (prima salarial educativa).

Para esta exploración de las posibilidades que proporciona la microsimulación en este terreno han supuesto un recurso metodológico fundamental las aportaciones del excelente trabajo de Altimir *et al.* (2002). La aproximación metodológica utilizada corresponde, como se verá, a la microsimulación *ex post*, si bien en la línea de investigación que estamos desarrollando se tiene previsto aplicar en el futuro aproximaciones *ex ante* (véase el apartado 2).

Los casos elegidos para este análisis son Brasil y Chile; el ámbito temporal abarcado es la década de 1990. En ambos casos estamos ante economías que crecieron durante el período: en términos reales por habi-

tante la década de 1990 dejó un 12,8 % de crecimiento en Brasil y un 55,8 % en Chile (fuente: CEPAL, 2002). En los dos países también se produjo durante el período analizado una mejora del *stock* educativo, incrementándose el número medio de años de escolarización de la población.

El caso de Brasil resulta especialmente interesante debido a dos motivos: en primer lugar, en Brasil los niveles de desigualdad económica se sitúan entre los mayores del mundo, habiéndose incrementado, además, en la década considerada (índice de Gini de 0,600 en 1990 y de 0,613 en 1999). En segundo lugar, trabajos anteriores (véase Calero y Escardíbul, 2004) apuntaban a la existencia de un comportamiento atípico de la prima salarial educativa en Brasil con respecto al resto de países latinoamericanos. En un análisis bivalente, mediante indicadores, Brasil aparecía como una excepción, en tanto que las diferencias salariales entre niveles educativos no se incrementaban, en la década de 1990, como sí sucedía (y de forma intensa) en el resto de países analizados; veremos cómo el análisis multivalente confirma la existencia de una ligera caída de la prima salarial educativa y comprobaremos cuáles son las repercusiones de todo ello sobre los niveles de desigualdad.

El caso de Chile resulta asimismo muy interesante. Los niveles de desigualdad son también elevados (aunque inferiores a los de Brasil) y crecientes: 0,554 en 1990 y 0,556 en 1998; la prima salarial educativa, en este caso, ha aumentado. Se trata del país latinoamericano con un crecimiento económico más fuerte durante la década analizada y, también, aquel donde mayor incidencia han tenido las reformas estructurales.

Los contenidos de este trabajo se organizan del siguiente modo: en el apartado 2 se presentan y debaten las diferentes posibilidades que ofrecen las metodologías de microsimulación; en el apartado 3 exponemos el origen y las características de los datos con los que se realiza el trabajo empírico; en el apartado 4 describimos los diferentes pasos que se han dado en esta aplicación concreta de la microsimulación. En el apartado 5 se muestran los cambios acaecidos en las variables que hemos analizado, mientras que en el apartado 6 se presentan los resultados de la microsimulación, para concluir en el apartado 7.



## 2. Metodologías de microsimulación

Mediante microsimulación es posible analizar el impacto de alteraciones motivadas por cambios en las políticas económicas o sociales o por cambios autónomos de los mercados, a través de la creación de poblaciones «hipotéticas». Estas poblaciones «hipotéticas» son el resultado de combinar la información real contenida en bases de microdatos (de encuestas de hogares, por ejemplo) con los cambios simulados y sus efectos. En el caso de que los cambios simulados incorporen únicamente las alteraciones a corto plazo de algunas variables (la renta de los individuos, por ejemplo) permaneceríamos en el ámbito de la microsimulación estática. Cuando los cambios simulados incorporan además hipótesis relativas a cómo varía el comportamiento de los individuos ante las alteraciones añadidas al modelo pasamos al ámbito de la microsimulación dinámica. Un ejemplo característico de estos dos tipos de análisis se encuentra en las microsimulaciones de reformas en el impuesto sobre la renta. Éstas pueden ser estáticas o, cuando se incorporan hipótesis acerca de las reacciones de la oferta de trabajo ante la reforma, dinámicas.

El terreno en el que la microsimulación empezó a aplicarse, y aquel donde más desarrollo ha tenido, es el correspondiente al análisis del impacto distributivo de las prestaciones en efectivo y de determinados impuestos;<sup>2</sup> su aplicación al análisis de las políticas de gasto en especie está menos extendida. En cualquier caso, la microsimulación es un excelente recurso para analizar en profundidad no sólo el efecto agregado de un cambio de las políticas o de los mercados, sino también (y quizá de forma más relevante) quiénes son los ganadores y los perdedores en tales cambios.

La mayor parte de los trabajos de microsimulación han tenido, hasta el momento, un carácter *ex ante*: se analizan los efectos que tendrían lugar en el futuro a partir de datos del presente. La aproximación *ex post*, aunque menos extendida, resulta también valiosa, en tanto que permite evaluar los resultados de una determinada política ya aplicada.<sup>3</sup>

Entre las experiencias internacionales de aplicación de modelos de microsimulación al ámbito de la evaluación de políticas públicas destacamos a continuación algunas de las más notables. EUROMOD (European Tax-Benefit Model) es un modelo aplicado a los países de la Unión Europea que se ha desarrollado a partir de varios proyectos europeos; en la actualidad estos proyectos están coordinados, desde la Universidad de

Essex, por el profesor Sutherland.<sup>4</sup> TAXBEN es el modelo de microsimulación de impuestos y prestaciones en efectivo del Institute for Fiscal Studies, en el Reino Unido. FAMSIM (Family Microsimulation Model) es un modelo dinámico destinado a la microsimulación de las interacciones, a lo largo de la vida, entre educación, trabajo y organización familiar en distintos países europeos; este proyecto ha sido desarrollado desde el Instituto Austríaco de Estudios de Familia. Finalmente existe una iniciativa conjunta de los profesores François Bourguignon (Banco Mundial) y Amedeo Spadaro (DELTA-París) para crear un proyecto de microsimulación de evaluación *ex ante* sobre programas sociales (Bourguignon y Spadaro, 2005).

La aplicación en España de las técnicas de microsimulación tiene dos hitos destacables, ambos en el terreno de la microsimulación de los ingresos públicos y de las prestaciones públicas en efectivo. En primer lugar, dentro de la Unidad de Microsimulación del Instituto de Estudios Fiscales, se han diseñado el SINDIEF (Simulador de Imposición Indirecta del IEF) y el SIRPIEF (Simulador del Impuesto sobre la Renta Personal del IEF). En segundo lugar, en la Universitat Autònoma de Barcelona, bajo la dirección de la profesora Mercader, se desarrolló ESPASIM, un modelo estático de microsimulación de políticas impositivas y subsidios.<sup>5</sup>

Una revisión de la literatura permite comprobar cómo las metodologías de microsimulación han sido, por el momento, aplicadas de una forma muy limitada al análisis de las políticas educativas. Únicamente pueden señalarse diversas evaluaciones *ex ante* y *ex post* referidas a programas de gasto público destinado a prestaciones a las familias condicionadas a la participación de los hijos/as en la escuela.<sup>6</sup> Sin embargo, existen estudios, entre los que destacaremos el excelente trabajo de Altmir *et al.* (2002), en los que se incorporan variables educativas en microsimulaciones *ex post* de la distribución de la renta.

### 3. Los datos utilizados en el análisis empírico

Las bases de datos utilizadas en este estudio corresponden a encuestas de hogares de Brasil y Chile. Las cuatro bases de datos utilizadas (especialmente las variables relativas a las rentas del hogar) han sido estandarizadas previamente por la División de Estadística y Proyecciones Económi-

cas de la CEPAL.<sup>7</sup> Las características de cada una de ellas se exponen a continuación.

Brasil (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios): encuestas de los años 1990 y 1999. La encuesta de 1990 —cuarto trimestre— está aplicada a 73.200 hogares (con 306.493 individuos), que representan a una población de 147,3 millones de personas. Por su parte, la encuesta de 1999 —septiembre— está aplicada a 93.959 hogares (352.393 individuos), que representan a una población de 160,3 millones de personas.

Chile (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional —CASEN—): encuestas de los años 1990 y 1998. La encuesta de 1990 —noviembre— está aplicada a 25.127 hogares (con 102.412 individuos), que representan a una población de 12.934.650 personas. La encuesta de 1998 —noviembre y diciembre— está aplicada a 48.103 hogares (con 188.348 individuos), que representan a una población de 14.623.269 personas.

#### 4. Metodología del análisis empírico

Como se ha indicado en la introducción, este estudio pretende conocer los efectos de los cambios en diversos factores socioeconómicos sobre la desigualdad de rentas (calculada mediante el índice de Gini) en la década de 1990. Dichos factores son los siguientes: tasa de actividad, tasa de desempleo, nivel educativo (en años de escolarización) y remuneraciones laborales (salarios).

El análisis del efecto de los cambios en cada uno de los factores enumerados sobre la desigualdad se realiza mediante una microsimulación *ex post* (véase el apartado 2) de tipo acumulativo, es decir, en primer lugar se analiza el efecto del cambio de la tasa de actividad laboral, en la década de 1990, sobre el índice de Gini; en segundo lugar se considera, desde la situación anterior, el cambio en la tasa de desempleo sobre dicho índice; posteriormente se añade el efecto de la variación en los años de escolarización; y, finalmente, las alteraciones en los salarios. Los cambios en los factores considerados se refieren sólo a la población entre 25 y 65 años de edad (población activa con estudios terminados), si bien el índice de Gini se calcula para el conjunto de la población. A continuación se detallan las particularidades metodológicas del proceso.

*Paso 1: efecto del cambio en la tasa de actividad sobre la desigualdad de rentas*

En primer lugar se calcula el índice de Gini ( $t$ ) para la población del primer año del análisis —Brasil (1990) y Chile (1990)—. Posteriormente se altera la tasa de actividad laboral de las muestras de individuos suponiendo que éstas fueran la de los años finales del estudio —1999 en Brasil y 1998 en Chile—. El proceso contiene las siguientes etapas:

- 1.1. Para cada sexo, y considerando el intervalo de edad entre 25 y 65 años, se calcula la probabilidad que tienen los individuos de estar activos en el año inicial ( $t$ ). Dicho cálculo se lleva a cabo mediante un modelo de regresión logístico (ya que la variable dependiente es de naturaleza dicotómica, con valor 1 cuando los individuos se declaran activos y 0 en caso contrario). Las variables explicativas son las siguientes: cabeza de familia (variable dicotómica que toma valor 1 en caso afirmativo y 0 en caso contrario), edad (dividida en cuatro intervalos: 25-34 años; 35-44; 45-54; 55-65), urbano (con valor 1 si los individuos viven en un ámbito urbano y 0 si éste es rural), presencia de hijos menores de 16 años (dicotómica), así como los años de escolarización.
- 1.2. Se ordena a los individuos según la probabilidad de estar activos, calculada en el paso anterior en función de las características personales de los mismos, considerando por separado hombres y mujeres.
- 1.3. De la muestra anterior se define como activo un porcentaje de población igual a la tasa de actividad (de hombres y mujeres) del año final del estudio ( $t + k$ ).
- 1.4. Se calcula la probabilidad de estar ocupado siguiendo el mismo procedimiento econométrico descrito en el punto 1.1, si bien la variable dependiente se refiere a si los individuos están ocupados en el año inicial del estudio ( $t$ ).
- 1.5. Se asignan remuneraciones a aquellos que pasan a considerarse activos tras la simulación (cambio conocido a partir del punto 1.3) y se encuentran ocupados (punto 1.4). Así, la muestra mantiene la tasa de ocupación de principios de la década analizada ( $t$ ) pero la tasa de actividad es la de finales de la misma ( $t + k$ ). La asignación de salarios se efectúa del siguiente modo: se esti-

ma un modelo de regresión múltiple donde la variable dependiente es el logaritmo neperiano de los salarios y las variables explicativas son los años de escolarización, la edad y la edad al cuadrado, siguiendo la típica función salarial minceriana (véase Mincer, 1974). A partir de los coeficientes de regresión estimados es posible obtener un salario que se asignará a aquellos inactivos que, tras la simulación, aparezcan como empleados.

- 1.6. Se sustraen el salario (en el caso de los asalariados) u otras rentas laborales (en el caso de los autoempleados) declaradas en (t) de la renta de los individuos que, tras la simulación llevada a cabo, se encuentran inactivos; no se altera ningún otro tipo de renta no salarial.
- 1.7. Se calcula un nuevo Gini ( $p_1$ ). La comparación entre Gini (t) y el nuevo Gini ( $p_1$ ), que considera la muestra de (t) pero suponiendo la tasa de actividad de (t + k) — con los cambios en las remuneraciones señalados en 1.5 y 1.6—, permite cuantificar el efecto del cambio experimentado en la desigualdad de rentas como consecuencia del cambio en la tasa de actividad.

### *Paso 2: efecto del cambio en la tasa de desempleo sobre la desigualdad de rentas*

En el segundo paso el efecto analizado es el cambio en la tasa de desempleo sobre la desigualdad de rentas (empíricamente se ha estudiado dicho efecto considerando los cambios en la tasa de ocupación). Metodológicamente, el proceso es muy similar al descrito en el paso 1 pero la variable que cabe alterar es la tasa de ocupación. En concreto:

- 2.1. Para aquellos entre 25 y 65 años se calcula la probabilidad que tienen hombres y mujeres de estar ocupados en (t). Dicho cálculo se lleva a cabo mediante un modelo de regresión logístico como el descrito en 1.1, con las mismas variables explicativas, si bien la variable dependiente considera si los individuos están, o no, ocupados.
- 2.2. Se ordena a los individuos, considerando por separado hombres y mujeres, según su probabilidad de estar ocupados y, posteriormente, se considera como ocupado a un porcentaje de población igual a la tasa de ocupación en (t + k).

- 2.3. Se asignan remuneraciones a aquellos que, tras la simulación, dejan de ser inactivos o desocupados y se convierten en ocupados (considerando la tasa de ocupación de  $t + k$ ); simultáneamente se sustraen las remuneraciones derivadas del trabajo (asalariado o autoempleado) que hubieran declarado en  $(t)$  a los que aparecen, tras la simulación, como desempleados o inactivos. La asignación de salarios se efectúa mediante una regresión múltiple, tal y como se ha descrito en 1.5.
- 2.4. Se calcula un nuevo Gini ( $p_2$ ). En este paso 2 se han alterado tanto la tasa de actividad como la de ocupación, a diferencia del paso 1 en el que sólo se ha alterado la tasa de actividad (debe recordarse que el proceso de cálculo es acumulativo, es decir, el cambio en la tasa de ocupación es adicional al ya realizado sobre la tasa de actividad). Por tanto, la comparación entre Gini ( $p_2$ ) y Gini ( $p_1$ ) permite cuantificar el efecto adicional del cambio en la tasa de ocupación (o de desempleo) sobre dicho índice de desigualdad.

*Paso 3: efecto del cambio en los años de escolarización terminados sobre la desigualdad de rentas*

En un tercer paso se considera cómo varía el índice de Gini debido a los cambios en los años de escolarización terminados durante la década de 1990. El proceso es el siguiente:

- 3.1. Considerando la muestra de  $(t)$ , se ordena a los individuos, entre 25 y 65 años, en función de un conjunto de variables (años de escolarización alcanzado, edad y residencia urbana o rural), de modo que éstos aparecen ordenados en función de su probabilidad de ver alterados los años de escolarización.
- 3.2. Se alteran los años de escolarización de la muestra en  $(t)$  de manera que su distribución sea igual a la existente a finales de la década  $(t + k)$ .
- 3.3. Se genera un salario ficticio para aquellos que han alterado su nivel educativo (ecuación minceriana con años de escolarización estimados). El nuevo salario considera esa renta ficticia estimada sólo en el porcentaje explicado por la regresión (se

- mantienen los residuos de la ecuación salarial descrita en 1.5).
- 3.4. Debido al carácter acumulativo de la metodología utilizada, se alteran las rentas del trabajo del siguiente modo: se asigna un salario a aquellos inactivos o desempleados que se convierten en ocupados tras la simulación; se reducen las rentas laborales (salarios y rentas de autónomos) de los ocupados en (t) que quedan como desempleados o inactivos; se varían los salarios de aquellos ocupados en (t) que, tras la simulación, se mantienen como ocupados, pero que han cambiado de nivel educativo —en este caso se alteran los salarios declarados en (t) por los nuevos salarios estimados según lo descrito en 3.3—. La diferencia entre el nuevo índice de desigualdad, Gini ( $p_3$ ), respecto a Gini ( $p_2$ ), muestra el efecto adicional del cambio en los años de escolarización sobre la desigualdad de rentas.

*Paso 4: efecto del cambio en las remuneraciones salariales sobre la desigualdad de rentas*

En este último paso se analiza el efecto de los cambios en los salarios, durante la década analizada, sobre la desigualdad. El cálculo de este efecto consta de las siguientes fases:

- 4.1. Se estima, mediante regresión, una ecuación salarial minceriana para la población activa asalariada, entre 25 y 65 años de edad, en (t + k). Dicha ecuación considera las rentas salariales de (t + k) en valores referidos a (t), es decir, una vez descontados los procesos inflacionarios, devaluaciones y cambios de moneda acaecidos.<sup>8</sup>
- 4.2. Se generan unos nuevos salarios en función de los coeficientes de la regresión obtenidos en la estimación de la ecuación señalada en 4.1. Como se ha explicado en 3.3, los salarios estimados contienen una parte que proviene de la regresión de una ecuación minceriana de salarios con los datos de (t + k), según la capacidad explicativa de dicha ecuación, y otra parte que corresponde a los residuos de la estimación de una ecuación salarial minceriana con la muestra de (t).

- 4.3. Se alteran los salarios en función de los cambios observados durante la década considerada del siguiente modo: a los ocupados en (t) que tras la simulación permanecen ocupados se les añade, al total de la renta declarada, el salario estimado y se le sustrae los ingresos salariales declarados en (t); a los inactivos o desempleados en (t) que pasan a tener un empleo en (t + k) se les añade el nuevo salario estimado a las rentas no salariales que tuvieran; asimismo, se reducen los ingresos provenientes del trabajo (de asalariados y autoempleados) de aquellos ocupados en (t) que quedan sin empleo tras la simulación.
- 4.4. Se calcula un nuevo índice de Gini ( $p_4$ ) que, respecto al Gini ( $p_3$ ), muestra el efecto adicional del cambio en las remuneraciones a lo largo de la década sobre la desigualdad de la renta.

El cálculo del conjunto de índices de Gini (t,  $p_1$ ,  $p_2$ ,  $p_3$ ,  $p_4$ ), así como el índice para el último año considerado (t + k), permite conocer la evolución de la desigualdad de rentas durante los años noventa, así como qué parte de dicho cambio queda explicado por los distintos factores considerados.

## 5. Descriptivos

Antes de exponer los resultados conviene describir, brevemente, los cambios acaecidos en la década de 1990 en los países considerados con respecto a las variables incluidas en la microsimulación.

Como se observa en los cuadros 1 y 2, en la década de 1990 se ha producido un incremento significativo de la tasa de actividad de las mujeres en los dos países analizados (29 y 24,8 %), mientras que dicha tasa apenas ha variado para los hombres. Asimismo, tanto en Brasil como en Chile las tasas de desempleo permanecen en niveles bajos durante toda la década, si bien han aumentado en todos ellos, tanto en hombres como en mujeres (en este último caso destaca el incremento para las brasileñas).

Con respecto a la variable «años de escolarización», a principio de la década las mujeres tenían, en promedio, unos valores inferiores a los hombres. A finales de la década, si bien los incrementos de esta variable han sido mayores en las primeras que en los segundos (tanto en términos absolutos como relativos), sólo en Brasil las mujeres tienen más años de



escolarización. Durante el período analizado, en Brasil ha disminuido el índice de concentración de los años de escolarización con ordenación en función de la renta (considerando la población entre 25 y 35 años), mientras que dicho índice se ha incrementado en Chile.<sup>9</sup>

Finalmente, debe señalarse que la década de 1990 no ha servido para igualar el salario medio de las mujeres al de los hombres. Así, tanto a principios de dicha década como a finales, los hombres obtienen unas rentas salariales en torno a 1,5 veces superior a las mujeres. Ahora bien, dicha diferencia se ha reducido tanto para Brasil (de 1,5 a 1,2) como en el caso de Chile (de 1,4 a 1,3). Considerando hombres y mujeres por se-

CUADRO 1  
*Cambios de las variables alteradas  
en el análisis de microsimulación: Brasil, 1990-1999*

Variables	1990	1999	Variación absoluta (1990-1999)	Variación porcentual (1990-1999)
Tasa de actividad (% sobre el total de población entre 25 y 65 años)				
Hombres	91,3	90,3	-1,0	-1,1
Mujeres	47,2	60,9	13,7	29,0
Tasa de desempleo (% sobre el total de activos entre 25 y 65 años)				
Hombres	2,8	5,4	2,6	92,9
Mujeres	2,1	8,6	6,5	309,5
Años medios de escolarización (población entre 25 y 65 años)				
Hombres	5,4	6,0	0,6	11,1
Mujeres	5,3	6,2	0,9	17,0
Índice de concentración de los años de escolarización con ordenación en función de la renta (población entre 25 y 35 años)				
	0,27	0,24	-0,03	-11,1
Salario medio (en cruzeiros constantes de 1990, asalariados entre 25 y 65 años)				
Hombres	35.592	48.008	12.416	34,9
Mujeres	24.043	41.101	17.058	70,9

CUADRO 2  
*Cambios de las variables alteradas  
 en el análisis de microsimulación: Chile, 1990-1998*

Variables	1990	1998	Variación absoluta (1990-1998)	Variación porcentual (1990-1998)
Tasa de actividad (% sobre el total de población entre 25 y 65 años)				
Hombres	89,4	91,6	2,2	2,5
Mujeres	37,5	46,8	9,3	24,8
Tasa de desempleo (% sobre el total de activos entre 25 y 65 años)				
Hombres	5,8	7,1	1,3	22,4
Mujeres	6,3	8,3	2,0	31,7
Años medios de escolarización (población entre 25 y 65 años)				
Hombres	9,1	9,9	0,8	8,8
Mujeres	8,7	9,6	0,9	10,3
Índice de concentración de los años de escolarización con ordenación en función de la renta (población entre 25 y 35 años)				
	0,15	0,20	0,05	33,3
Salario medio (en pesos constantes de 1990, asalariados entre 25 y 65 años)				
Hombres	84.108	120.435	36.327	43,2
Mujeres	58.980	91.504	32.524	55,1

parado, la década de 1990 ha permitido aumentar significativamente los salarios medios, en términos reales, especialmente para las mujeres brasileñas y los hombres y mujeres de Chile.

## 6. Resultados

En el caso de Brasil, el índice de Gini de 1990 (t) toma un valor de 0,600, mientras que el correspondiente a 1999 (t + k) es 0,613 (véase el cuadro

3). Así, en la década analizada la desigualdad de rentas ha aumentado muy ligeramente (2,17 %). A continuación se muestran los efectos de los cambios en los factores socioeconómicos considerados sobre dicha desigualdad.

Las variaciones de las tasas de actividad (leve y negativa en los hombres, sustancial y positiva en las mujeres) han incidido ligeramente sobre la desigualdad, pasando el índice de Gini ( $p_1$ ) a 0,592, con una reducción, respecto a 1990, del 1,33 %. Sin embargo, el incremento en la tasa de desempleo de hombres y mujeres actúa en sentido contrario, de modo que el índice de Gini ( $p_2$ ) pasa a 0,596. En consecuencia, se observa que los cambios referidos a estas variables laborales, en conjunto, no han alterado de un modo importante la desigualdad de rentas en la década de 1990.

Con respecto a la educación, las variaciones en los años de escolarización actúan significativamente en la reducción de la desigualdad; considerando el índice de Gini ( $p_3$ ), éste pasa a 0,579, es decir, una reducción del 2,83 % respecto a Gini (t). Asimismo, los cambios en los salarios reducen ligeramente, de forma adicional, la desigualdad, ya que el nuevo índice de Gini ( $p_4$ ) pasa a 0,577. A este respecto debe señalarse que, en la ecuación salarial minceriana, el coeficiente asociado a la variable educativa ( $\beta$ ) es ligeramente menor en 1999 que en 1990; de este modo, la reducción en la prima salarial permite explicar parte de la reducción de la desigualdad observada. Asimismo, el efecto de la edad complementa al educativo, ya que la prima de edad ( $\gamma$ ) también se reduce (véase el cuadro 4).

Por último, debe considerarse que las variables utilizadas en la microsimulación dejan sin explicar un incremento producido en la desigualdad a lo largo de la década que, probablemente, se deriva de la distribución de las rentas del trabajo no salariales y de la distribución de las rentas del capital.

Como se muestra en el cuadro 5, el índice de Gini apenas ha variado en Chile, pasando de 0,554 (t) a 0,556 (t + k); así, la desigualdad de rentas se ha incrementado, entre 1990 y 1998, en un 0,36 %. Considerando los efectos de las variables laborales sobre la desigualdad de rentas puede señalarse lo siguiente: las variaciones positivas en las tasas de actividad de hombres y mujeres no han reducido la desigualdad —al contrario, el índice de Gini crece de 0,554 (t) a 0,557 ( $p_1$ ), es decir, un 0,77 %; sin embargo, las variaciones en el desempleo (algo mayor a finales de la década) tienen un efecto positivo sobre la desigualdad, de

CUADRO 3  
*Cambios en el índice de Gini: Brasil, 1990-1999*

Índice de Gini	1990-1999	Efectos secuenciales	Efecto % sobre Gini (t) de 1990
Gini (t): año 1990	0,600		
Gini (p <sub>1</sub> ): cambio en la tasa de actividad	0,592	-0,008	-1,33
Gini (p <sub>2</sub> ): cambio en la tasa de actividad y desempleo	0,596	0,004	0,67
Gini (p <sub>3</sub> ): cambio en la tasa de actividad, desempleo y años de escolarización	0,579	-0,017	-2,83
Gini (p <sub>4</sub> ): cambio en la tasa de actividad, desempleo, años de escolarización y remuneración	0,577	-0,002	-0,33
Gini (t + k): año 1999*	0,613	0,036	6,00
Variación de la desigualdad (1990-1999)		0,013	2,17

\* La casilla correspondiente al efecto % sobre Gini (t) muestra el cambio en la desigualdad no explicado por la microsimulación.

CUADRO 4  
*Variación de los coeficientes de las variables  
en las ecuaciones salariales mincerianas, Brasil 1990-1999*

Coeficiente	Brasil 1990		Brasil 1999	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
$\beta$ (anoest)	0,150	0,153	0,133	0,139
$\gamma_1$ (edad)	0,106	0,081	0,088	0,063
$\gamma_2$ (edad al cuadrado)	-0,001	-0,001	-0,001	-0,001

modo que Gini (p<sub>2</sub>) desciende a 0,546 — un 0,38 % respecto a Gini (t) —. Ahora bien, como en el caso de Brasil, los cambios de las variables laborales, en conjunto, no han alterado significativamente la desigualdad de rentas en la década analizada.

Con referencia a la educación, los incrementos en los años de escolarización inciden significativamente en Gini (p<sub>3</sub>), que aumenta hasta el 0,569; de este modo, esta variable ha provocado incrementos de la desigualdad en la década considerada (un 4,15 % respecto a 1990). Tal in-

CUADRO 5  
*Cambios en el índice de Gini: Chile, 1990-1998*

Índice de Gini	1990-1998	Efectos secuenciales	Efecto % sobre Gini (t) de 1990
Gini (t): año 1990	0,554		
Gini (p <sub>1</sub> ): cambio en la tasa de actividad	0,557	0,003	0,54
Gini (p <sub>2</sub> ): cambio en la tasa de actividad y desempleo	0,546	-0,011	-1,99
Gini (p <sub>3</sub> ): cambio en la tasa de actividad, desempleo y años de escolarización	0,569	0,023	4,15
Gini (p <sub>4</sub> ): cambio en la tasa de actividad, desempleo, años de escolarización y remuneración	0,498	-0,071	-12,82
Gini (t + k): año 1998*	0,556	0,053	9,57
Variación de la desigualdad (1990-1998)		0,002	0,36

\* La casilla correspondiente al efecto % sobre Gini (t) muestra el cambio en la desigualdad no explicado por la microsimulación.

CUADRO 6  
*Variación de los coeficientes de la variable educativa (prima salarial)  
en las ecuaciones de regresión salarial minceriana, Chile 1990-1998*

Coeficiente	Chile 1990		Chile 1998	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
$\beta$ (anoest)	0,100	0,098	0,110	0,114
$\gamma_1$ (edad)	0,075	0,061	0,040	0,019
$\gamma_2$ (edad al cuadrado)	-0,001	-0,001	0,000	-0,00006

cremento en la desigualdad está provocado por el aumento del índice de concentración de los años de escolarización, que apreciábamos en el cuadro 2. Sin embargo, los cambios en los salarios reducen la desigualdad, ya que el nuevo índice de Gini (p<sub>4</sub>) pasa a 0,498 —cae la desigualdad, respecto a (t), un 12,82 %—. En referencia a este último cambio, a pesar del aumento en la prima salarial ( $\beta$ ), el descenso en la prima de edad ( $\gamma$ ) permite explicar parte de la reducción de la desigualdad acaecida (véase el cuadro 6). Finalmente, como en el caso de Brasil, las variables utiliza-

das en la simulación dejan sin explicar parte del incremento producido en la desigualdad entre 1990-1998.

## 7. Conclusiones

Los dos casos estudiados corresponden a países en los que la economía creció durante el período considerado, incrementándose también la remuneración media real de los trabajadores, si bien la desigualdad de las rentas durante el período creció muy ligeramente. Podemos dividir los resultados del ejercicio de microsimulación que hemos planteado en dos zonas: los pasos 1 y 2 (correspondientes a la microsimulación de alteraciones en variables laborales) y los pasos 3 y 4 (correspondientes a la microsimulación de alteraciones relacionadas con la educación: número de años de escolarización y prima salarial).

Por lo que respecta a la primera zona, tanto en Brasil como en Chile los cambios de las variables laborales, en conjunto, no han alterado significativamente la desigualdad de rentas en la década analizada. En ambos casos, tras el paso 2 el índice de Gini se encuentra muy ligeramente por debajo del índice de Gini original. Los cambios en la tasa de actividad y en la tasa de desempleo no tienen un efecto previsible de antemano sobre la desigualdad, ya que dependen de a qué tipo de población afectan en concreto: piénsese cómo la incorporación de un determinado porcentaje de mujeres a puestos de trabajo puede *incrementar* la desigualdad de la renta si las mujeres que se incorporan forman parte de hogares donde ya existen rentas; este incremento será todavía mayor si las mujeres que se incorporan a puestos de trabajo forman parte de hogares donde la renta está por encima de la media.

En cuanto a la segunda zona (pasos 3 y 4), en la que entran en juego las variables educativas, en los dos países analizados los cambios simulados provocan reducciones ligeramente mayores del índice de Gini (de 0,596 a 0,577 en Brasil y de 0,546 a 0,498 en Chile). Estas reducciones las provocan por factores diferentes: en el caso de Brasil, tanto por el incremento de los años de escolarización (cuya distribución pasa a ser más independiente de la renta), como por la caída de la prima salarial educativa y de la prima de edad. En el caso de Chile estos factores no actúan en la misma dirección: así, el incremento de los años de escolarización, debido

a que su nueva distribución es más dependiente de la renta (recordemos que el índice de concentración con ordenación en función de la renta pasa de 0,15 a 0,2), provoca *incrementos* de la desigualdad (paso 3); además, también provoca incrementos de la desigualdad el aumento de la prima salarial (paso 4) que, sin embargo, se ven más que compensados por las reducciones de la desigualdad que provoca la caída de la prima de edad.

Tanto en el caso de Brasil como en el de Chile, el índice de Gini simulado después de los cuatro pasos del proceso que hemos presentado es considerablemente más reducido que el índice real al final del período. Existe, así, un «residuo» de desigualdad no explicado por las variables que se han utilizado en nuestro análisis y que presumiblemente viene provocado por la distribución de las rentas del trabajo no salariales y de las rentas del capital.

En fases subsiguientes de esta línea de investigación se aplicará la misma metodología a otros países latinoamericanos. Contemplamos, también, el avance en la aplicación de metodologías de microsimulación al estudio de las relaciones entre educación y desigualdad en Latinoamérica por medio de análisis de microsimulación *ex ante*, a través de los cuales sea posible anticipar el impacto redistributivo de procesos educativos.

## Notas

1. Los autores han recibido apoyo por parte del Programa Nacional de I + D + I, dentro del Proyecto «Incidencia de la educación sobre la desigualdad económica en América Latina», referencia SEJ2004-01091/ECON.

2. Para una revisión actualizada de las metodologías de la microsimulación y de sus aplicaciones, véase Bourguignon y Spadaro (2005).

3. Este tipo de microsimulación se ha aplicado en ocasiones al análisis de las consecuencias de la expansión de programas ya existentes (*scaling up*). A este respecto, véase Duflo (2003).

4. Véase [www.iser.essex.ac.uk/msu/emod/](http://www.iser.essex.ac.uk/msu/emod/).

5. Para ambos, véase Labeaga y Mercader, coords. (2001).

6. Véase, por ejemplo, Bourguignon *et al.* (2003).

7. Su utilización se efectúa con la autorización expresa de la CEPAL.

8. En Brasil, 1 cruceiro a finales de 1990 equivale nueve años después a 0,014 reales (o 37.524 cruceiros); en Chile, 1 peso de 1990 equivale a 2,09 pesos en 1998.

9. El índice de concentración de los años de escolarización completados con ordenación de los individuos (en la franja de edad entre 25 y 35 años) en función de la renta se basa en el mismo principio del índice de Gini: del mismo modo que el índice de Gini indica el valor del área existente entre una curva de Lorenz y la diagonal, un índice de concentración toma el valor del área existente entre una curva de concentración (correspondiente a la distribución de años de estudio completados, en nuestro caso) y la diagonal. Mientras que un índice de Gini toma necesariamente valores entre 0 y 1 (dado que la curva de Lorenz necesariamente circula por debajo de la diagonal), una curva de concentración puede tomar valores entre  $-1$  y  $+1$  cuando la población se ordena en función de una variable diferente a la variable cuya concentración desea medirse (como en nuestro caso, en que la variable de ordenación es la renta). La fórmula utilizada para el cálculo del índice de concentración es la siguiente:

$$IC_h = \frac{2}{n\mu} \sum_{i=1}^n x_i R_i - 1,$$

donde  $h$  (tipo de servicio considerado, en este caso educación en sus distintos niveles);  $n$  (tamaño de la población);  $x_i$  (años de estudio completados);  $\mu$  (valor medio de  $x$ );  $R_i = i / n$ , es decir, proporción acumulada de la población hasta el individuo  $i$ . La ordenación de los individuos se efectúa, en nuestro análisis, en función de la renta equivalente (corregida mediante una escala de equivalencia de Buhman *et al.* con  $\theta = 0,5$ ).

## Bibliografía

- Altimir, Oscar *et al.* (2002), «La distribución del ingreso en Argentina, 1974-2000», *Revista de la CEPAL*, n.º 78, pp. 55-85.
- Atkinson, Anthony. B. *et al.* (2000), «Microsimulation and the Formulation of Policy: A Case Study of Targeting in the European Union», en H. Glennerster *et al.*, eds., *Putting Economics to Work, Volume in Honour of Michio Morishima*, LSE/STICERD Occ. Paper 22, Londres.
- Bourguignon, François *et al.* (2003), «Conditional Cash Transfers, Schooling and Child Labour: Micro-Simulating Bolsa Escola», *DELTA Working Paper*, n.º 7.
- Bourguignon, François y L. Pereira da Silva, eds. (2003), *The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution: Evaluation Techniques and Tools*, The World Bank, Washington.
- Bourguignon, François y Amedeo Spadaro (2005), «Microsimulation as a Tool for Evaluating Redistribution Policies», *Paris-Jourdan Sciences Economiques Working Paper*, n.º 2.



- Buhmann, Brigitte *et al.* (1988), «Equivalence scales, well-being, inequality, and poverty: sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg Income Study (LIS) data», *Review of Income and Wealth*, n.º 34, pp. 115-142.
- Calero, Jorge (2004), «La incidencia de la educación sobre los ingresos y el riesgo de pobreza», *La incidencia de la educación sobre el bienestar de los hogares. Debate de SITEAL*, IIPE, Buenos Aires.
- Calero, Jorge y Josep-Oriol Escardíbul (2004), «Educación y desigualdad económica en América Latina durante la década de 1990», *Actas de las XIII Jornadas de la AEDE*,: AEDE-UPV, San Sebastián.
- y — (2005), «Análisis mediante microsimulación de los factores que confluyen en la desigualdad de rentas. Una aplicación al caso de Brasil durante la década de 1990», *Actas de las XIV Jornadas de la AEDE*, AEDE-Universidad de Oviedo, Oviedo.
- CEPAL (2002), *Panorama social de América Latina 2001-2002*, Santiago de Chile.
- Creedy, John y Alan Duncan (2002), «Behavioural microsimulation with labour supply responses», *Journal of Economic Surveys*, n.º 16, pp. 1-39.
- Duflo, Esther C. (2003), «Scaling Up and Evaluation», *Paper prepared for the ABCDE in Bangalore*.
- Ferreira, Francisco H. G. y Phillippe G. Leite (2004), «Educational Expansion and Income Distribution. A Micro-Simulation for Ceará», *Texto para discussão*, n.º 456, Departamento de Economia PUC, Río de Janeiro.
- Grimm, Michael (2003), *The medium and long term effects of an expansion of education on poverty in Côte d'Ivoire. A dynamic microsimulation study*, mimeo.
- Harding, Ann, ed. (1996), *Microsimulation and Public Policy*, Elsevier, Amsterdam.
- Labeaga, José M. y Magda Mercader, coords. (2001), *Desigualdad, redistribución y bienestar: Una aproximación a partir de la microsimulación de reformas fiscales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Menezes-Filho, Naércio Aquino (2001), «Educação e desigualdade», en Marcos de Barros Lisboa y Naércio Aquino Menezes-Filho, eds., *Microeconomia e sociedade no Brasil*, Contra Capa Livraria, Río de Janeiro.
- Mincer, Jacob (1974), *Schooling, Experience, and Earnings*, National Bureau of Economic Research (NBER), Nueva York.
- Mitton, Lavinia *et al.*, eds. (2000), *Microsimulation Modelling for Policy Analysis. Challenges and Innovations*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pudney, Stephen y Holly Sutherland (1994), «How reliable are microsimulation results?: An analysis of the role of sampling error in a U.K. tax-benefit model», *Journal of Public Economics*, n.º 53, pp. 327-365.
- Siqueira, Rozane Bezerra de y José Ricardo Nogueira (2001), «Análise distribu-

tiva de políticas públicas: o uso de modelos de microssimulação», en Marcos de Barros Lisboa y Naércio Aquino Menezes-Filho, eds., *Microeconomia e sociedade no Brasil*, Contra Capa Livraria, Río de Janeiro.

---

# La reforma educacional chilena y la educación pública

*Juan Eduardo García-Huidobro*

## 1. Planteamiento del problema

Este artículo reflexiona sobre los magros resultados de la reforma educacional chilena en términos de su contribución a la educación pública.<sup>1</sup> Se entiende por educación pública la capacidad que tiene un sistema educativo para proveer de una educación de igual calidad a todos los niños, niñas y jóvenes, prescindiendo de su origen social, económico y cultural. Los resultados de la reforma chilena sorprenden y necesitan una explicación, ya que ha sido un esfuerzo político educacional de gran envergadura y ha tenido, desde sus orígenes, un discurso que enfatiza la equidad de la educación.

El concepto de educación pública siempre ha tenido la igualdad en educación como su criterio ordenador y su promesa primordial.<sup>2</sup> Es ya un hecho —al menos teórico— que esta igualdad debe expresarse en resultados de aprendizaje, garantizando a los menos favorecidos las adquisiciones y las competencias clave o básicas, lo cual supone la discriminación positiva en el proceso; esto es, una distribución de los medios desigual que ayude a los desfavorecidos, puesto que una indiferencia a las diferencias refuerza las desigualdades (Bolívar, 2005). Ha sido también una exigencia permanente de la educación pública constituir la escuela como un espacio de integración y mixtura social, como experiencia de convivencia entre los distintos grupos sociales que conforman la sociedad (Peña, 2004; Guttman, 2001)

La clásica educación republicana se planteó la educación pública como un sistema educativo estatal que proveía de una educación universal, gratuita y obligatoria a todos. En la actualidad los sistemas educati-

vos son más complejos y se acepta una acepción más flexible de educación pública según la cual se mantiene que la educación es un bien público cuyo acceso debe estar asegurado a todos por el Estado; importando menos si el Estado mantiene o no la propiedad y/o administración de las instituciones educativas.<sup>3</sup> En la práctica, sin embargo, pese a que ha ganado espacio un conjunto variado de alternativas, a través de las cuales los estados se apoyan en la iniciativa privada para cumplir con las metas de la educación pública, invariablemente mantienen alguna porción del sistema que es administrada directamente por un ente público. Es el caso de los municipios en Chile.

Nuestra pregunta actual asume como un dato que los resultados del sistema educacional chileno están siendo poco equitativos y que la educación chilena es profundamente desigual y crecientemente segmentada<sup>4</sup> y se centra en la capacidad que el actual sistema posee para avanzar en la línea de una educación más justa e igualitaria. La desigualdad y la segmentación son características que se dan en igual o menor grado en prácticamente todos los sistemas educativos del mundo; la novedad de la situación chilena sería su carácter institucional. Hipotéticamente, la desigualdad de la educación chilena no se debería a instituciones bien orientadas, pero que poseen limitaciones de funcionamiento que sería necesario corregir, sino que sería un resultado esperable del actual ordenamiento institucional<sup>5</sup> del sistema educativo.

El examen de la institucionalidad de la educación pública en Chile obliga a detenerse en dos cuestiones relacionadas, pero distintas. La primera, más general, analiza la orientación política de la reforma para preguntarse si con la institucionalidad y regulaciones vigentes es posible que el sistema cumpla con los requerimientos de la educación pública. El segundo, más específico, se detiene en la educación municipal chileno, para repetir la misma pregunta: ¿la institucionalidad y las reglas de funcionamiento de este subsistema de propiedad pública le permiten ser el instrumento a través del cual el estado puede asegurar una educación de igual calidad a todos?

En lo que sigue se presentará la reforma educacional chilena y sus resultados para enseguida analizar, desde el punto de vista que nos ocupa, algunos de sus aspectos y la institucionalidad de la educación municipal.

## 2. La reforma educacional chilena: presentación<sup>6</sup>

### *Antecedentes*

La reforma educacional chilena tiene como referencia anterior inmediata los cambios efectuados al sistema escolar chileno por el gobierno militar a comienzos de los años ochenta. Entonces, en el marco de un conjunto de transformaciones de corte neoliberal llamadas por el régimen «modernizaciones»,<sup>7</sup> en Chile se emplazó un sistema de financiamiento de la educación basado en el criterio de subsidio a la demanda y se fomentó la incorporación del emprendimiento privado en el campo educativo. Los cambios fundamentales fueron:

- a) La descentralización del sistema escolar mediante el traspaso de la propiedad y administración de las escuelas y liceos públicos desde el Ministerio de Educación a los municipios (325 en todo el país en 1981). Mediante este acto cambió también el carácter de funcionarios públicos de los docentes, que pasaron a ser recontratados por los municipios como empleados particulares.<sup>8</sup>
- b) La creación de una subvención por alumno que se paga según el porcentaje mensual de asistencia a clases del alumno y que es igual para los prestadores de educación particulares y para los públicos (municipales), en la idea de que las familias puedan elegir la educación que más les convenga.<sup>9</sup>

Estos cambios de la década de los ochenta modificaron la fisonomía del sistema escolar chileno. En 1982 el 75,3 % de la matrícula pertenecía al sistema municipal (público y gratuito) y sólo el 19,6 % correspondía a educación particular con financiamiento público (gratuita), que era preferentemente católica y/o filantrópica, más un 5,1 % de educación pagada de élite (también con predominio católico y colonias de extranjeros). Para 1990 la matrícula de la educación particular subvencionada por el estado había subido a un 32,4 % y la educación pagada a un 7,7 %. Sosteniendo esta transformación emergió un empresariado de la educación y, por primera vez, la sociedad chilena empieza a considerar la educación como un negocio, como un servicio cualquiera en el mercado. La consecuencia directa de la introducción de la competencia, visible en los datos anteriores, es el aumento de la segmentación de la educación chilena se-

gún orígenes socioeconómicos de los alumnos, lo que posee consecuencias negativas para el aprendizaje escolar y la integración social. En efecto, hay evidencias de que los nuevos colegios privados subvencionados no compitieron mejorando su enseñanza, sino seleccionando a los mejores alumnos y produciendo un *descreme* de la educación municipal con consecuencias negativas para los alumnos que quedan en ella. «Al emigrar los mejores alumnos al nuevo sector, se produce una baja en las condiciones para el aprendizaje de los que quedan» (Cox, 2003c). Según Hsieh y Urquiola (2001), «incluso si los hijos de la clase media se beneficiaron mudándose, esto parece estar contrapesado por el efecto negativo sobre los estudiantes de bajo NSE, que en su mayoría ha permanecido en la educación municipal».

Se consolida así la existencia de tres tipos de «dependencia administrativa» de las escuelas y liceos, cada uno de ellos asociados a reglas de financiamiento público/privado y «mercados» socialmente diferentes:

1. Establecimientos municipales: predominantemente los establecimientos de educación fiscal que fueron traspasados a los municipios. Constituyen el sistema de educación pública tanto en su propiedad y administración (municipal) como en su financiamiento (estatal).
2. Establecimientos particulares subvencionados: de propiedad privada; reciben recursos públicos vía subvención escolar de la misma forma y bajo las mismas condiciones que las escuelas municipales.
3. Establecimientos particulares pagados: colegios de propiedad privada, pagados completamente por las familias.

Los diferentes tipos de escuelas se asocian con distintas poblaciones socioeconómicas. Las escuelas particulares pagadas completamente por las familias educan a alumnos del segmento de mayores ingresos del país. Las escuelas particulares subvencionadas, no obstante recibir recursos públicos, no están obligadas a dar matrícula a todos quienes lo soliciten, por lo que tienden a seleccionar a los alumnos. Su matrícula es preferentemente de niveles de ingreso medio y medio-bajo. Finalmente, las escuelas municipales reciben a todos los alumnos, incluyendo a los más pobres y a los niños y niñas con problemas de disciplina o aprendizaje que las escuelas privadas expulsan o no absorben; además son muy mayoriti-

tarias en las zonas rurales. Sus estudiantes tienden a ser de niveles socio-económicos medio-bajo y bajo.

Para advertir este aumento en la segmentación y la disminución de la mixtura social en cada tipo de establecimiento, así como el aumento de la brecha en rendimientos puede verse el cuadro 1.

CUADRO 1  
*Segmentación del sistema educacional chileno (1982 y1988)*

Tipo de datos	1982			1988		
	Tipo de establecimiento			Tipo de establecimiento		
	Munic.	Privado	Privado	Munic.	Privado	Privado
	subv.	pagado		subv.	pagado	
Mediciones nacionales (% respuestas correctas)						
Promedio lenguaje/ matemática	53,3	58,2	74,8	47,5	54,5	75,0
Nivel socioeconómico de establecimientos (% establecimientos)						
NSE alto	1,1	5,7	39,8	0,0	2,8	59,9
NSE medio	43,3	57,7	57,1	5,9	29,2	40,1
NSE bajo	55,6	36,6	3,1	61,5	52,8	0,0
NSE + bajo (1988)	—	—	—	32,6	15,2	0,0
Promedio años escolaridad del cabeza de familia				7,2	8,6	10,3
Promedio de ingreso (miles de pesos)				167,0	213,0	464,7

Adaptado de Hsieh y Urquiola (2001). Citado por Cox (2003c)

### *A partir de 1990*

El gobierno democrático que sube al poder en marzo de 1990 inicia un conjunto muy amplio de políticas centradas en mejorar la calidad de la educación y aumentar la equidad de su distribución, que dura ya quince años.

Una característica relevante de las nuevas políticas es que el gobierno democrático decidió mantener las principales reglas del juego establecidas en 1981, a saber, la municipalización y el financiamiento a la oferta operando por igual para el sistema particular y municipal. Pese a

ello, como bien destaca Cox, para los responsables de las políticas de los noventa, esas reglas inauguran un «nuevo paradigma» de política educativa, distante del centralismo del «Estado docente», previo a la reforma del régimen militar, y claramente distinguible de la orientación mercantil de esta última, que era «singularmente ciega respecto a la equidad y a la integración social». Lo que cambia es el rol del Estado, mientras la reforma de los ochenta reduce sus responsabilidades, la nueva política representa una intensa actividad estatal en el área, lo que aunque «no modifica el papel del sector privado en educación, equilibra el mercado como regulador del sistema» (Cox, 2004b: 76).<sup>10</sup> *Ahí está el centro del problema que se quiere profundizar: ¿ha sido suficiente este cambio del rol del Estado? ¿Las acciones emprendidas han logrado regular la institucionalidad mercantil de la educación y avanzar hacia una educación igualitaria e integrada? O, más bien, ¿hay indicios que indican que se requiere cambiar la actual institucionalidad?*

Los cambios inmediatos de política fueron: una preocupación por la equidad, que había estado ausente de la política anterior, y una redefinición profunda de la situación de los profesores, instaurando un salario mínimo para todos y una carrera docente para quienes ejercen en el sistema municipal. Estos cambios dan inicio a un esfuerzo significativo y continuo, que se mantiene *in crescendo* desde 1990 hasta hoy. Se ha triplicado el gasto,<sup>11</sup> el nivel de conflicto ha sido muy bajo (36 días de clase perdidos por paro docente en quince años) y se puede exhibir logros significativos. Así, el aumento de las oportunidades educativas ha sido sustancial: la cobertura educativa pasó de 94 a 97 % en básica, de 77 a 87 % en educación media y de 14 a 28,4 % en educación superior entre 1990 y 2002.<sup>12</sup> Mejoran también los indicadores de eficiencia: los suspensos bajan del 7 al 3 % en básica y de 12 a menos de 10 % en media. La escolaridad promedio de la PEA subió de 8,5 a 10,2 años y el analfabetismo descendió del 6,3 al 4,4 %. Las condiciones de trabajo de los docentes y el equipamiento de las escuelas son incomparablemente mejores. El salario promedio de un profesor, en pesos de igual valor, era en 1990 de 264.670 dólares y en 2002 de 677.624; el 100 % de los docentes fue actualizado para poner en práctica los nuevos programas de estudios. Los profesores y profesoras poseen muchos más medios para apoyar su trabajo: bibliotecas, libros de texto para todos los alumnos, acceso a la informática para el 92 % de los alumnos (año 2003). Aumentó el tiempo escolar: se pasó de 37 a 40 semanas de clases y cerca de la mitad de los



alumnos ha pasado a régimen de Jornada Escolar Completa.<sup>13</sup> Aunque el mejoramiento ha sido menor que el esperado, los niños aprenden más en la escuela que en 1990.<sup>14</sup>

Este esfuerzo ha sido reconocido internacionalmente. En 2004 el Informe de la Educación Chilena realizado por la OECD comienza señalando: «Más que cualquier otro país en América Latina durante la década pasada, Chile ha tratado sistemáticamente de mejorar el acceso y la calidad de la educación»; y en 2005 el Informe EFA sitúa a Chile entre los siete países que se distinguen por tener programas ambiciosos de educación y «haber demostrado su firme compromiso con la Educación para Todos» (UNESCO, 2005).

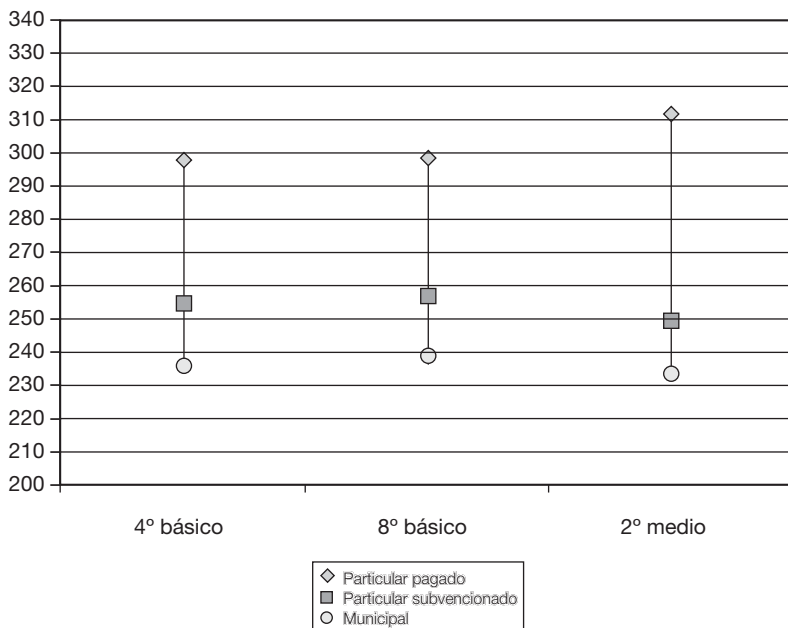
### *Resultados en equidad*

Ya se señaló que la educación chilena es desigual. El acceso de los niños y jóvenes varía según los niveles de ingreso de sus familias y esta variación se hace más fuerte a medida que se avanza en el sistema educativo. Mientras en básica la cobertura es prácticamente universal, en educación media varía entre un 87,5 % para el primer quintil y un 98,7 % para el quinto y llega a una diferencia de un 14,5 % para el primer quintil y un 73,7 % para el quinto en educación superior (MIDEPLAN, 2003).

Esta diferencia se da también en la disparidad de los resultados de aprendizaje que logran los escolarizados. El gráfico 1 presenta resultados de matemáticas de cada uno de los grados escolares evaluados por el SIMCE. La escala utilizada posiciona relativamente a unos y otros en una distribución estandarizada, con una media nacional de 250 puntos y una desviación estándar de 50.

Los resultados, en todos los grados, se ordenan siguiendo la jerarquía socioeconómica de los alumnos expresada en los establecimientos a los que asisten. Los colegios privados con subvención del estado se acercan al promedio nacional; los municipales (clase baja y media-baja) se encuentran de 10 a 15 puntos bajo la media nacional; y los colegios privados pagados (clase alta y media alta) se alejan de 50 a 60 puntos por encima de la media. Además, la desigualdad entre los colegios de élite y los de financiamiento público, que ya es muy significativa en la enseñanza básica (63 puntos), no sólo no logra disminuir sino que se acrecienta con el transcurso de la escolarización y llega a 80 puntos en la educación media.

GRÁFICO 1

*Aprendizaje de las matemáticas según dependencia administrativa*

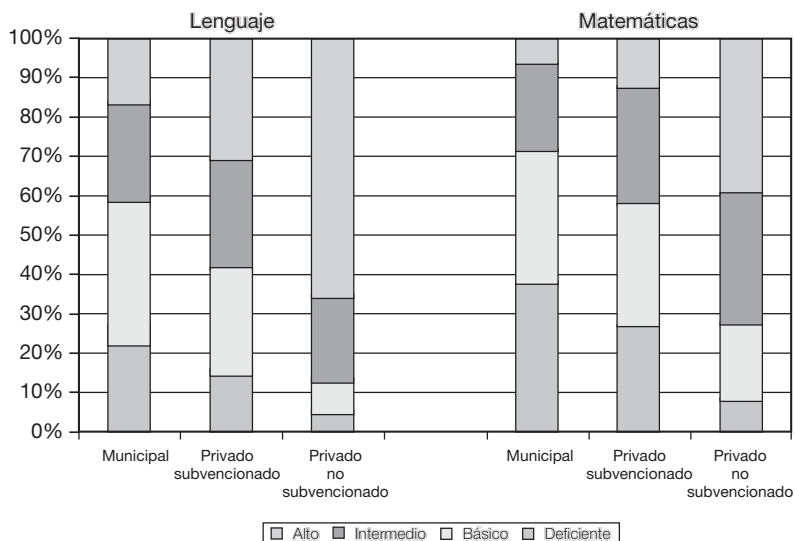
Fuente: Ministerio de Educación, 2000, 2001 y 2002.  
SIMCE 4.º básico 2002, 8.º básico 2000, 2.º medio 2001.

También es posible evaluar la capacidad del sistema escolar de llevar a los niños a determinados umbrales de conocimientos y capacidades intelectuales considerados el «piso mínimo» al que todos tienen derecho. El SIMCE de 4º básico de 1999 identificó la fracción de alumnos que alcanza determinados niveles de desempeño. En lenguaje se determinó que un 18,5 % de los alumnos del país no había alcanzado el aprendizaje mínimo («nivel deficiente»); en matemáticas los resultados fueron peores y un 32 % de los alumnos se ubicó en el nivel «deficiente».<sup>15</sup>

El gráfico 2 muestra la distribución de los alumnos de cada tipo de establecimiento según niveles de desempeño. En lenguaje, en los colegios privados de élite sólo un 4 % de los alumnos está bajo el estándar; en los privados con financiamiento público la cifra se eleva a un 15 % y en los municipales al 22 %: la incidencia de esta exclusión en los colegios municipales es 5 veces mayor que para los sectores de élite. En matemáticas la exclusión y las desigualdades son mayores.

GRÁFICO 2

Niveles de desempeño de los alumnos según dependencia. SIMCE 4.º básico 1999



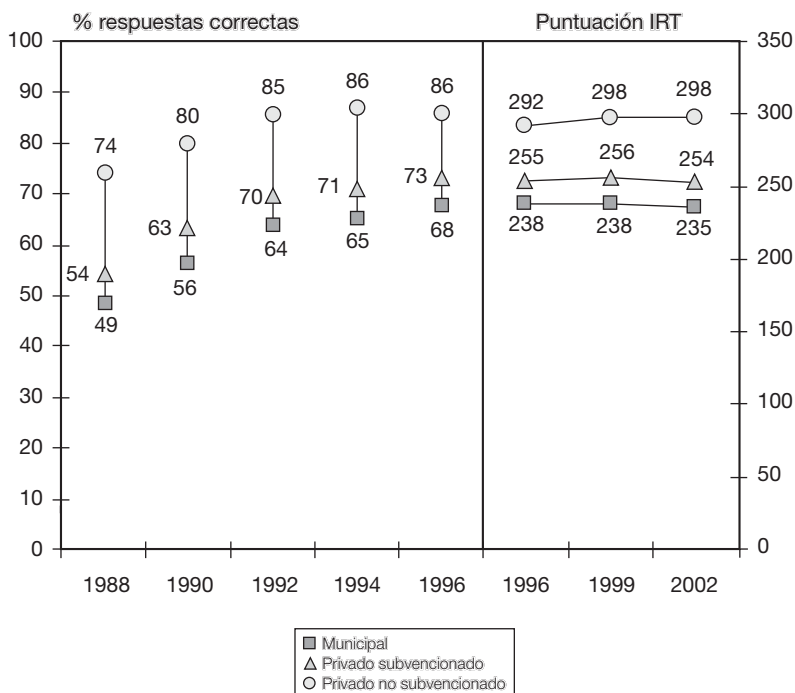
FUENTE: Ministerio de Educación, SIMCE 1999.

Importa observar la evolución de esta situación en el tiempo. Se señaló que los avances logrados en cobertura educacional se aceleraron con la reforma. En relación con los resultados de aprendizaje, ¿se evidencia un influjo de la reforma?, ¿disminuye la desigualdad?

La medición de resultados de aprendizaje es relativamente reciente en Chile, lo que dificulta una mirada dilatada en el tiempo, pero es posible acceder a algunas comparaciones de los últimos años. El gráfico 3 muestra los resultados nacionales de matemáticas de los últimos años a fin de cuarto año básico, distinguiendo según la dependencia administrativa de las escuelas.<sup>16</sup> La tendencia general muestra una leve mejora y una jerarquía de resultados muy favorable a las escuelas privadas pagadas por las familias (que atienden a la población de mayores ingresos); la brecha que las separa de las escuelas de financiamiento público tendió a reducirse en el período 1988-1996, para luego aumentar levemente en el período 1996-1999.

La tendencia observada en cuarto año básico, con pequeñas diferencias, se repite en los otros cursos sobre los que existen mediciones (octavo y décimo años de escuela); por lo que es posible concluir que el

GRÁFICO 3  
 Resultados SIMCE matemáticas 4.º básico,  
 según dependencia administrativa (series comparables y no comparables)



FUENTE: Ministerio de Educación, SIMCE y Departamento de Estudios. Serie 1988-1996 en %; serie 1996-2002 en puntuación IRT.

mejoramiento de los resultados de aprendizaje de la educación chilena en los noventa ha sido moderado y ha beneficiado a todos los tipos de escuelas; sin embargo esos cambios no han transformado la relación estructural de desigualdad existente, que favorece ampliamente a los niños y jóvenes pertenecientes a los grupos privilegiados.<sup>17</sup>

¿La segmentación que había aumentado en la década del 1980 disminuye a partir de 1990? Hay señales de que no se ha reducido y que incluso habría aumentado. Por una parte, la composición interna de cada una de las dependencias administrativas según quintiles de ingreso (cuadro 2) muestra que tanto la educación municipal como la pagada han disminuido su nivel de mixtura social. Además la progresión del sistema de

CUADRO 2  
*Distribución de la matrícula de cada  
 dependencia administrativa, según quintil de ingreso familiar, 1990-2000*

	1990	2000
Municipal		
Quintil I y II	65 %	68 %
Quintil III	18 %	18 %
Quintil IV y V	17 %	14 %
	100 %	100 %
Particular subvencionado		
Quintil I y II	47 %	41 %
Quintil III	22 %	24 %
Quintil IV y V	30 %	35 %
	100 %	100 %
Particular pagado		
Quintil I y II	21 %	10 %
Quintil III	13 %	13 %
Quintil IV y V	67 %	76 %
	100 %	100 %

FUENTE: CASEN (2000).

financiamiento compartido permite asumir que en el interior del sector particular subvencionado, que tomado como conjunto aparenta haber aumentado su mixtura social, se ha dado una fuerte segmentación producto de los distintos precios de la colegiatura (cuadro 3).

### 3. La reforma de la educación chilena y la equidad

En esta sección nos proponemos volver sobre algunos momentos fundacionales de la reforma de la educación chilena, para mostrar cómo se ha entendido en ella el tema de la equidad. El propósito es analizar algunos hitos que permitan observar el desarrollo de la temática de la igualdad educativa en el proceso de la reforma educativa.

CUADRO 3  
*Financiamiento compartido: cobros por alumnos según tramos*

Tramos cobros mensuales promedios por alumnos	Sector particular			Sector municipal		
	Nº establ.	Matrícula	% Matríc.	Nº establ.*	Matrícula	% Matríc.
Entre 0 - 5.000 pesos	385	223.744	23 %	101	100.491	96 %
Entre 5.001 - 10.000 pesos	496	319.191	33 %	6	3.241	3 %
Entre 10.001 - 15.000 pesos	317	186.836	19 %	3	1.197	1 %
Entre 15.001 - 25.000 pesos	297	167.406	17 %			
Entre 25.001 - 35.000 pesos	111	53.951	6 %			
Entre 35.001 - 45.000 pesos	50	24.473	3 %			
Entre 45.000 y más pesos	7	2.930	0 %			
TOTALES	1.663	978.531	100 %	110	104.929	100 %

\* Corresponde sólo a establecimientos de educación media.

FUENTE: información del Departamento de Administración General, del MINEDUC, 2003.

### *1990-1991: bienio de la equidad*

Al llegar al poder el nuevo gobierno democrático de centroizquierda, después de diecisiete años de dictadura, desarrolló acciones inmediatas para resolver dos problemas urgentes: el grave deterioro de la educación de los más pobres y la restitución al magisterio del sector público de una dignidad básica.

Lo primero se realizó siguiendo dos programas: el Programa de las 900 escuelas, que nace el primer día de gobierno,<sup>18</sup> al que se unió el año siguiente el Programa de Educación Básica Rural (San Miguel, 1999). Se trató de programas focalizados en los establecimientos de mayor riesgo educativo, en el 10 % de escuelas completas de menor rendimiento uno y en las escuelas rurales incompletas el otro, para lograr que los resultados escolares de estas escuelas fueran más semejantes al conjunto. Por primera vez se incorporaban medidas de discriminación positiva en la política educacional chilena.

Lo segundo se concretó acordando con el magisterio un Estatuto de la Profesión Docente, que se llevó al Congreso y fue aprobado como ley (n.º 19.070) en 1991 (Núñez, 1999). Acompañó a estas acciones un discurso centrado en la equidad y calidad de la educación, que acuñó un lema que se utiliza hasta el presente: «una educación de calidad para todos». Se expresó claramente una voluntad que busca mejorar las oportunidades educativas de los más pobres, para aumentar la igualdad y la integración educativa del país.

No es exagerado calificar estos dos primeros años como el bienio de la equidad, ya que los hechos reseñados son manifestaciones de una orientación que quiebra con claridad el marco ideológico-político previo. La reivindicación de una política de discriminación positiva hacia los más postergados determina una clara distancia de la ideología de mercado. En el mercado opera un sistema de libertad natural, el individuo (o las familias para el caso de la educación escolar) ponen en juego lo que tienen (talentos, riqueza) para lograr lo mejor. La discriminación positiva se ubica en las antípodas: expresa una voluntad política democrática dispuesta a compensar para construir la igualdad de oportunidades; se beneficia a los alumnos más débiles precisamente porque, al pertenecer a las clases sociales más desfavorecidas, están en desventaja (Fernández, 2003).

El Estatuto Docente se ajusta a otra lógica, pero es políticamente convergente. Es posible concebir el golpe militar y la dictadura que le siguió como un triple quiebre a la institucionalidad democrática: se trató de una grave y amplia violación de los derechos humanos; de la generación de un nuevo orden político que da lugar a una «democracia protegida» y de una pérdida de un conjunto de derechos económicos y sociales que distintos grupos habían logrado tras mucho esfuerzo y lucha. Chile ha avanzado bien en los dos primeros temas: el tratamiento de las violaciones a los derechos humanos y la reforma de la Constitución política. Ha sido menos claro el avance en el tema economicosocial. El Estatuto Docente es una de las iniciativas que se inscriben en esta línea, además es el único cambio de envergadura a la institucionalidad educacional previa que la Reforma Educativa ha realizado y que reconoce en la práctica la necesidad de reglas distintas —no mercantiles— para el funcionamiento de la educación pública.

### *El sistema de financiamiento compartido (1993)*

Al final del gobierno de Patricio Aylwin, en el marco de un acuerdo tributario pactado con la oposición, se incluyen dos mecanismos para captar recursos financieros privados a la educación: incentivos tributarios a las donaciones de empresas y el sistema de financiamiento compartido. Esta nueva regulación permite que los sostenedores de los establecimientos particular subvencionados —y en educación media también los municipales— cobren, hasta un cierto monto, a las familias, y sigan per-

cibiendo en una proporción importante la subvención estatal (Ley n.º 19.247, septiembre de 1993).<sup>19</sup>

Esta modalidad, que ha significado globalmente un aporte financiero importante de las familias para la educación de sus hijos y que hoy abarca a un 30 % de la matrícula del sistema escolar chileno, ha profundizado las características segmentadoras que el sistema venía mostrando, puesto que el monto del pago obligatorio mensual se distribuye al alumnado en las distintas instituciones según las capacidades de pago de las familias.<sup>20</sup>

El financiamiento compartido es una medida que va en una dirección totalmente opuesta a la «discriminación positiva». La discriminación positiva provee tratamientos distintos, para lograr resultados iguales; da un servicio enriquecido a los más pobres para que sus logros iguallen a los de mejor situación socioeconómica. El financiamiento compartido instala como práctica reconocida y fomentada la contraria: no existe igualdad de oportunidades y es legítimo que los individuos y las familias utilicen sus recursos en beneficio de sus hijos (Corvalán, 2003). Ha desaparecido la idea de la educación como un bien público que se enriquece si es igual para todos y si es la misma para todos (García-Huidobro, 2004).

Las tres medidas presentadas hasta aquí: desarrollo de programas de discriminación positiva, ley de Estatuto Docente e instauración del financiamiento compartido, en un mismo período de gobierno, muestra la ausencia de una interpretación única y consistente sobre el tema de la justicia e igualdad en educación en los Partidos de la Concertación y en la sociedad chilena.

Estas medidas responden a marcos de interpretación distintos y han sido llevadas adelante de forma simultánea por un mismo gobierno, con niveles de divergencia distintos. En un polo interpretativo están los programas de discriminación positiva que apoyaron a las escuelas más pobres, iniciativa que no tuvo detractores en el interior de la Concertación de Partidos por la Democracia. En el otro polo es posible situar el financiamiento compartido, que si bien no gozó de la unanimidad de los programas focalizados, fue también bastante consensuado.

Al financiamiento compartido se resistieron algunos, pero las voces contestatarias a este mecanismo han sido pocas, aisladas y claramente han tenido menos influencia que sus partidarios.<sup>21</sup> El consenso ha ido por la línea de apoyar el sistema. Por ejemplo, el documento «Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI», redactado en 1994 por una Comité Técnico de composición plural nombrado por el presidente Frei



para gestar un consenso que sirviera de base a las reformas en curso, llama en varios pasajes a fortalecer el financiamiento compartido puesto que posee «positivas proyecciones para el futuro desarrollo de la educación chilena» (Comité Técnico Asesor, 1994, n.º 4.116).<sup>22</sup>

El sistema de financiamiento compartido puede leerse de dos formas: como un mecanismo para incorporar más recursos y poder modernizar con más rapidez la educación y como un avance en la regulación mercantil de la educación establecida a comienzos de los ochenta.

José Pablo Arellano, director de Presupuesto de la época, explica que el estado ha ido aumentando la inversión para mejorar y modernizar la educación, pero que «a pesar de lo significativo de este esfuerzo, todavía pensamos que el aporte fiscal es insuficiente, por lo cual se introdujeron dos elementos adicionales a la reforma tributaria [...] aprobada (en septiembre de 1993): que tanto las familias como las empresas pudieran hacer también aportes al financiamiento de la educación» (citado por Espínola, 1994: 4). Es imposible no preguntarse por qué no se recurrió a otras opciones. Si bien es probable que aumentar impuestos y mejorar el financiamiento para la educación de todos hubiese encontrado la oposición de la derecha, se podría haber establecido el pago proporcional en todos los establecimientos, lo que hubiese mantenido un piso de igualdad y limitado el efecto de segmentación. Esta opción, que en un primer análisis sintetiza mejor la captación de recursos y la igualdad, no fue discutida y podría ser estudiada en el futuro.

Sobre la idea de completar la regulación mercantil hay indicios de ello en el documento del Comité Técnico. Allí se justifica la promoción del financiamiento compartido con numerosos argumentos, pero hay uno que muestra esta orientación ideológica: «La generalidad de los servicios sociales está sujeta, en Chile, a formas de financiamiento compartido, habiéndose entendido que éste es el fundamento para una mayor equidad» (Comité Técnico Asesor, 1994, n.º 4.116). Es clara la referencia a los otros servicios: salud, previsión social, en los que ya existía el aporte individual como seguro o capitalización; lo novedoso es plantear que el copago para lograr un mejor servicio y la resignación de los que no pueden pagar a un servicio más básico, financiado enteramente por el Estado, es el camino chileno a la justicia.

De un modo indirecto, al establecerse el financiamiento compartido la educación municipal pasa a ser «la» agencia responsable de atender a los más pobres, al menos en educación básica. La razón para no incluir

el financiamiento compartido en la educación básica municipal fue que, dado que esta es la educación obligatoria, el estado debía proveer una oferta gratuita.<sup>23</sup> Otro argumento repetido entre quienes propiciaron el sistema es que no se puede mantener la homogeneidad del sistema educativo «bajando el techo», esto es, impidiendo el cobro a las familias que pueden pagar, sino que hay que crear mecanismos de compensación focalizada para los más pobres. «En definitiva, el que los más pobres tengan acceso a una buena educación dependerá, como siempre ha dependido, del estado y de la eficacia y equidad de sus mecanismos de distribución del servicio educativo» (Espínola, 1994: 23).

Si se observa el desarrollo del sistema desde su aplicación hasta ahora se advierte, por una parte, un crecimiento continuo del financiamiento compartido, que paso de 142.000 alumnos en 1993 a 822.000 en 1997 y a 1.075.000 en 2001, y que no ha sido posible compensar focalizando más recursos en los establecimientos públicos, ya que crear una subvención distinta para los municipales sería un cambio en los criterios del sistema de pago a la demanda y establecer un mejor pago a los «gratuitos» (tanto municipales como particulares) podría inhibir el interés por pagar de las familias. En cambio ha habido dos esfuerzos por mitigar la segmentación en los establecimientos afectos al financiamiento compartido. En 1997 se incluyó en el Proyecto que establece la Jornada Escolar Completa un fondo de becas en cada establecimiento con financiamiento compartido, que se alimenta tanto de recursos del sostenedor como de recursos fiscales y en 2004, también en el marco de la Ley de Jornada Escolar Completa, se determinó que todos los establecimientos subvencionados debían tener un 15 % de alumnos pobres y vulnerables.

*La cobertura universal de las políticas: programas de mejoramiento (1992-2001) y reformas (1996-2005 en adelante)*

Los años siguientes estuvieron centrados en el mejoramiento de la calidad y equidad del sistema educacional; se operó fundamentalmente dando inicio a dos programas, que se beneficiaron de sendos préstamos del Banco Mundial, uno para básica (que comenzó el 1992) y otro para el nivel medio (que comenzó en 1995).<sup>24</sup> Estos programas fueron fundamentales para instalar los avances reseñados más arriba; su perspectiva fue integral por cuanto buscaron enriquecer el funcionamiento de las institu-

ciones educativas (mejoramiento de infraestructura, material pedagógico, computación educativa) y al mismo tiempo propiciaron la renovación pedagógica para mejorar la calidad. Se trató de programas de cobertura universal.

En 1996 se acometen dos grandes transformaciones cuya instalación y desarrollo continúan hasta hoy: la Reforma Curricular (Cox, 2003b y Gysling, 2003), que de un modo progresivo ha ido renovando el currículum primero en el nivel básico (1996), para seguir con el nivel medio (1998) y concluir muy recientemente con educación parvularia (2000) y educación de adultos (2004) y la Jornada Escolar Completa (Concha *et al.*, 1999) de la que ya goza más de dos tercios de los alumnos. En paralelo se avanza en el desarrollo profesional de los docentes (Ávalos, 2003; Mizala y Romaguera, 2003; Núñez 2003), que además de continuar el aumento de remuneraciones instala pasantías en el extranjero, un programa de fortalecimiento de la formación inicial y enriquece el Estatuto Docente flexibilizando algunas normas e incorporando incentivos colectivos a las escuelas de mejor desempeño e individuales para los docentes de excelencia.<sup>25</sup>

Al margen de los programas focalizados, los ya citados en educación básica (Programa de las 900 escuelas y Educación Básica Rural y, más recientemente, el Programa Liceo para Todos en educación media), la opción central de la política y las grandes inversiones fueron preponderantemente de cobertura universal. Mirando el camino recorrido y viendo lo modesto de las inversiones en estos programas focalizados, de cara a la gran política universal, podríamos preguntarnos cuáles fueron las interpretaciones que llevaron a este accionar.<sup>26</sup> Ya hace años se indicó que se había desestimado la importancia de la desigualdad y se había dado prioridad a la calidad (sobre la equidad), estimando que bastaban algunas medidas para que todos pudiesen participar en igualdad de condiciones en la Reforma y señalando también que el monto de estas medidas había sido desproporcionadamente pequeño (veáanse Espínola, 1996 y Hopenhayn, 1996).

Además puede señalarse que de forma creciente, primero en los programas MECE que mantienen algunas medidas marginales donde se privilegia más o antes a los más pobres, enseguida en los grandes cambios como la Reforma Curricular y la Jornada Escolar Completa, predominan con toda claridad una visión universalista de la política que se traduce en una oferta homogénea, enfrentada a grupos sociales con necesidades

educativas diferenciadas y que ya ahonda en las desigualdades de origen, a lo que hay que sumar que por efecto del financiamiento compartido la diferencia en inversión se ha producido en favor de los menos pobres.

En suma, el proclamado principio de la equidad no se constituyó en un criterio general y transversal de las políticas y se mantuvo sólo en los programas focalizados (que se interrumpen desde 2002). Por su parte, el principio mercantil opuesto presente en el mecanismo del financiamiento compartido ha crecido de forma persistente y goza de una legitimidad fáctica indiscutida. De las dos grandes orientaciones de la reforma, ha asumido un lugar crecientemente privilegiado «la calidad» (el mejoramiento de los resultados de aprendizaje) y un lugar segundo el polo equidad; cuya consideración más permanente ha sido la referencia a la distancia de los resultados obtenidos por los distintos grupos de alumnos, mucho menos a la segmentación del sistema y al peor trato a la educación pública.

#### 4. El subsistema municipal

En esta sección se abordará el subsistema de educación municipal, para mostrar que en este sector, que recibe a los alumnos más pobres, se advierte con más crudeza la inadecuación de la actual regulación mercantil de la educación. Se argumenta también que un cambio en las reglas del juego sería positivo para la educación chilena.

##### *Planteamiento del problema*

El subsistema municipal de educación tiene su origen en el traspaso de las escuelas públicas, que eran administradas por el Ministerio de Educación, a las municipalidades a comienzos de los ochenta. Hoy las escuelas y liceos municipales son 6.138, el 54,7 % del total de instituciones educativas; atienden a 1.843.228 niños y jóvenes, un 50,7 % de los alumnos chilenos y contratan a 78.937 profesores(as), el 56,1 % de los docentes del país (MINEDUC, 2005).

Aunque es posible postular que en Chile debe concebirse como pública toda la educación financiada por el Estado y que existe una educa-

ción pública de administración privada y otra de administración municipal, en los hechos las obligaciones propias de la educación pública recaen unilateralmente sobre los municipios, que deben asegurar la educación a todos los habitantes de su comuna.

En el subsistema municipal se han hecho más visibles las complejidades y limitaciones de la actual regulación mercantil de la educación chilena, pese lo cual durante los quince años de Reforma nunca se ha dado una discusión amplia que plantee con rigor la necesidad de revisar el actual ordenamiento de la educación pública municipal, para hacerla capaz de asegurar niveles aceptables de igualdad de oportunidades educacionales.

La raíz del problema de la educación municipal descansa en que debe hacerse cargo de las obligaciones propias de la educación pública sin tener asegurados los medios para ello. En efecto, el orden jurídico chileno garantiza el acceso gratuito a la educación durante los doce años de educación obligatoria (Constitución, cap. III, art.19) y el cumplimiento de esta garantía es responsabilidad de los municipios. Sin embargo, éstos deben lograr los recursos para dar educación a todos compitiendo con los establecimientos privados por captar alumnos. En estas condiciones, desde su comienzo en 1981 se advierte un progresivo menoscabo de la educación municipal, principalmente en los sectores urbanos populares pobres, lo que ha significado consecuencias negativas para la igualdad en educación.

### *Desigualdad de obligaciones*

Una de las ideas que subyace a la Reforma de 1981 es que la competencia entre escuelas será beneficiosa, porque mejorará la calidad de la educación. Ahora bien, más allá de lo erróneo o no de esta creencia, que nunca ha podido probarse (Carnoy, 1998), la existencia de una competencia virtuosa supondría que los distintos actores poseen condiciones equilibradas para participar en ella y esto no es así. Por el contrario, las condiciones en que la educación pública (municipal) ha debido competir con la educación privada han sido profundamente desniveladas tanto en las obligaciones como en la facilidad para acceder a los medios para cumplir con ellas.

Los municipios poseen más obligaciones y compromisos, todos ellos más complejos que los sostenedores privados subvencionados. Así,

con frecuencia deben mantener escuelas en las localidades de mayor dificultad donde no llegan los privados porque no hay una clientela suficiente como para que este emprendimiento sea rentable, por ejemplo sectores rurales con menor densidad de población y barrios suburbanos con concentración de extrema pobreza o delincuencia. Los privados pueden seleccionar alumnos y los municipios no sólo no pueden seleccionar a sus alumnos, sino que están obligados a dar cabida en sus escuelas a quienes no son admitidos o son expulsados del sector particular por bajo rendimiento o conductas conflictivas. Por último, como consecuencia de la segmentación del sistema, el sector municipal atiende en mucha mayor proporción a alumnos con menor capital cultural familiar, por lo que su tarea educativa es más compleja: el 68 % de la matrícula municipal proviene del 40 % más pobre de la población y esta proporción aumenta en el tiempo por tratarse de un segmento que se siente menos atraído por la oferta particular y por ser también una clientela menos atractiva para los sectores privados.

### *Insuficiencia de recursos*

Cabría esperar que estas mayores y más complejas responsabilidades y tareas, fueran acompañadas de mayores recursos; sin embargo los municipios deben financiar su servicio educacional con la misma subvención que la recibida por el sector particular, que no comparte estas obligaciones y causa, muchas veces, el mayor gasto en el que debe incurrir el sector municipal. En suma, hay un precio semejante por servicios que son de costo y complejidad diferente.

Este desequilibrio de recursos aumenta, desde 1993, como consecuencia del sistema de financiamiento compartido. La educación particular subvencionada accede a la posibilidad de cobrar a los apoderados un aporte adicional a la subvención y los municipios no. En la actualidad un 70 % de las escuelas subvencionadas se ha sumado al sistema (lo que representa aproximadamente un 30 % de la matrícula total) y captan en promedio un 40 % más de recursos por alumno. Con esto se va profundizando la diferencia: progresivamente los particulares reciben a alumnos y alumnas con mejor situación económica y también paulatinamente la educación municipal va dejando atrás su origen de la educación de todos (pública) y profundizando su marca de la educación para los

más pobres. Estas escuelas totalmente gratuitas para pobres son fácilmente estigmatizadas como escuelas con problemas. Los profesores que enseñan en ellas trabajan con bajas expectativas de logro respecto a sus alumnos; todo ello cierra una cadena de desesperanza que termina en niños que no aprenden y poseen poca autoestima.

Sin embargo, el problema no sólo radica en que los recursos son menores, sino también en que son variables, ya que dependen de su logro en el mercado, y las obligaciones que es preciso satisfacer son permanentes e inexcusables. En concreto, el municipio posee la obligación de proveer educación a todos los niños y jóvenes, pero para poder hacerlo debe lograr atender a un número suficiente de alumnos, puesto que si no lo logra no posee los recursos para cumplir su obligación. Como en los márgenes siempre van a existir situaciones en las que hay pocos alumnos, y como estos alumnos deben ser atendidos a pesar de todo, se llega inevitablemente a una situación de crisis financiera que es histórica e intrínseca al modo de operar del sistema municipal.

### *Dificultades administrativas*

Pero la cadena de discriminaciones no termina aquí. Existe otro conjunto de limitaciones administrativas que coartan la capacidad de los municipios para «competir» en el mercado educacional.

Los privados eligen dónde operar y lo hacen donde la educación es rentable, dejando para los municipios todas las situaciones desventajosas (escuelas alejadas, zonas con pocos alumnos). Además, los municipios no pueden actuar fuera de su territorio, ni aun en la hipótesis de que tuviesen capacidad operativa y gerencial para hacerlo. Mientras los privados «concentran su negocio» en educación, los municipios deben atender muchos sectores: salud, obras, aseo, seguridad, desarrollo comunitario, etc.

En relación con la administración de personal, en el momento del traspaso se determinó que los docentes que trabajasen en los municipios iban a ser empleados particulares, al igual que los del sector particular. Se trató, como se vio, de una medida autoritaria profundamente lesiva para el magisterio. En 1991, el Estatuto Docente restituye al trabajo docente su lugar y a los profesores municipales algunas prerrogativas de estabilidad y carrera. Pese a lo justo de la medida, ésta aumentó las condiciones de competencia imperfecta entre ambos sectores, ya que el trabajo

docente se encareció en el sector municipal y el manejo administrativo se hizo mucho menos ágil, siendo muy difícil cambiar personal, aunque existan razones económicas, administrativas o pedagógicas para hacerlo.<sup>27</sup> Esta situación ha significado en muchos municipios desequilibrios financieros que adquieren carácter estructural, ya que poseen egresos fijos —dados por su nómina de personal— e ingresos inestables, proveniente de una matrícula y asistencia variables.<sup>28</sup>

Al hacerse el traspaso de las escuelas fiscales a las municipalidades no hubo un diseño administrativo. En la práctica se fue dando un proceso plagado de dificultades que se arrastran hasta hoy, como falta de coherencia entre funciones más tecnicopedagógicas que permanecieron en el Ministerio de Educación y la tuición administrativa de las escuelas que se traspasó. Sin embargo, el mayor problema reside en que muchas municipalidades no poseen las capacidades institucionales básicas para administrar con calidad y eficiencia la educación. Las municipalidades son muy dispares en tamaño. El 87 % de los municipios tiene menos de 100.000 habitantes; el 75 % menos de 50.000 habitantes; dos tercios de los municipios (224 municipios) poseen menos de 25.000 habitantes y, más aún, hay 25 municipios que tienen menos de 3.000 habitantes (INE, 2002). En esas condiciones, se puede concluir que en la mayoría de los municipios no existen condiciones para sostener una administración educacional con los recursos humanos suficientes para dar apoyo técnico especializado a sus escuelas y liceos.

### *La competencia segmenta*

Más allá de la gran segmentación que se ha producido entre los tres grandes grupos de escuelas, las subvencionadas para la élite, la educación particular subvencionada para los sectores medios y la educación municipalizada para los pobres, se da también una segmentación interna en cada uno de los bloques. En el caso de la educación pagada y particular subvencionada esta segmentación se basa en prestigio y precio; la educación municipal también es diversa desde el punto de vista de los recursos de los que dispone: mientras la mayoría de los 342 municipios destina a la educación sólo lo que recibe del estado, otros pueden aportar recursos adicionales que en algunos casos más que duplican lo que reciben del Estado. Adicionalmente se da un proceso de segmentación en el



interior de muchos municipios. Es un proceso más sutil, pero tal vez más ignominioso, ya que es una segmentación entre los segmentados. La educación municipal debe entrar en competencia por tener alumnos (y más recursos), pero —dadas las condiciones desequilibradas del mercado en el cual compete— los municipios no pueden competir con todas sus instituciones educativas, por lo que —en algunos casos— privilegian a algunas escuelas y liceos con mejores condiciones para asegurar alumnado y recursos; lo que equivale a desatender a otras y aun a concentrar a los alumnos con problemas en algunas escuelas, para no afectar el prestigio y las condiciones para competir de todas.

*¿Qué consecuencias se siguen de este deterioro de la educación municipal?*

Por una parte, el deterioro de lo exigible, ya que la calidad de la educación pública de un país es, de hecho, el estándar exigible en el conjunto del sistema. Si hay un sector de la educación pública muy deteriorado, al Estado le será políticamente difícil exigir calidad a los privados; si, por el contrario, la educación pública es de calidad, es posible limitar la existencia de todas las instituciones que no lleguen a ese nivel, ya que sus alumnos tendrán a mano mejores opciones. En Chile existen establecimientos particulares subvencionados de muy baja calidad, que atienden a población pobre y de mucho riesgo educativo, pero —frente a ellos— la educación pública suele ofrecer alternativas igualmente deficientes. En estas condiciones la educación pública no está representando una alternativa de educación integrada socialmente, sino que forma parte de la segmentación general del sistema educacional, la que empobrece los resultados de la educación.<sup>29</sup> Desde el punto de vista de la educación social y cívica, es claro que todos ganarían con una educación más integrada social y culturalmente ya que aprenderían a convivir y a superar prejuicios de clase, a partir del contacto diario y la amistad con quienes son diferentes.

Por otra parte, el mantenimiento de un financiamiento igual para los sectores municipal y particular, sin distribuir por igual las responsabilidades que se derivan de las obligaciones educacionales del Estado (educación pública), quita legitimidad democrática al traspaso de recursos públicos a los privados.

Contrario *sensu*, con un mejoramiento sustancial de la educación pública ganan directamente los más pobres que hoy asisten a la educación pública y ganan, también, los que asisten a la educación particular subvencionada, ya que una buena educación pública impone un estándar alto de calidad al conjunto. Además, si se constituye un sector público gratuito y de creciente y garantizada calidad, sería de esperar que un creciente número de familias prefiera este servicio, con lo que se tendría una tendencia a una mayor mezcla social, benéfica para los alumnos y para la democracia del país.

*¿Cuál podría ser el camino de la refundación de la educación pública?*

Los antecedentes presentados llevan a postular la necesidad de afrontar el tema de la institucionalidad de la educación municipal desde el punto de vista de su financiamiento y de su capacidad de administrar la educación autónomamente.

En primer lugar, hay al menos tres argumentos que aconsejan que la educación municipal tenga un tratamiento económico especial. Primero: es el único camino para asegurar que pueda asumir a carta cabal su responsabilidad constitucional de garantizar a todo evento el derecho de todos y a una educación obligatoria y gratuita. Segundo: quienes poseen más dificultades para acceder a la cultura escolar se educan mayoritariamente en los establecimientos municipales; si los municipios con más concentración de población pobre cuentan con más recursos, podrán asegurarles una educación de más calidad (discriminación positiva). Por último, si los municipios, que atienden a los más pobres, mejorando su oferta, captan más alumnos menos pobres, se producirá una mixtura social beneficiosa en aprendizajes y formación cívica.

El tema de la institucionalidad es complejo. Es evidente que la actual pulverización de la administración de la educación pública en 342 «sostenedores», de los cuales muchos no tienen las posibilidades de acometer la tarea con idoneidad, no puede continuar; sin embargo, todavía no hay propuestas maduras. ¿Alternativas?: 1) Los municipios que no cumplan determinadas condiciones de tamaño y recursos deben generar corporaciones intermunicipales de administración de la educación, uniéndose para ello con sus municipios vecinos. 2) Crear en las provincias

unas 40 administradoras de educación pública donde participen tanto el MINEDUC, como los municipios de la provincia, y que asuman la gestión de los establecimientos de todos los municipios de menor tamaño de la provincia. Las preguntas que se abren son múltiples, pero está claro que la situación actual no puede perpetuarse.

## Conclusiones

1. El camino recorrido muestra que, si bien la actual reforma educacional chilena posee un discurso que instala la equidad como una de las metas de la educación chilena y ha logrado empujar algunas acciones exitosas en esa dirección, esa proclamación no posee un sentido unívoco al cual se pueda apelar para exigir su cumplimiento.
2. Se hace claro un dilema. Por una parte, se advierte que la Reforma educacional chilena ha tenido dificultades para abordar cambios en los aspectos que tienen relación con la institucionalidad heredada, que se funda en una concepción mercantil de la educación. Por otra parte, es difícil imaginar que la voluntad de orientar el sistema educativo hacia el logro de una educación de igual calidad para todos pueda concretarse sin un rediseño institucional, que sustituya la lógica de base mercantil del sistema, por una institucionalidad orientada a avanzar en el aseguramiento de la justicia e igualdad educativas.
3. Lo anterior redundante en que el concepto de educación pública y sus exigencias de educación igualitaria han perdido especificidad en el discurso y peso en las políticas. Para salir de esta falta de definición habría que avanzar en una de dos direcciones. O aceptando que el concepto de que el estado, para ofrecer educación pública, puede recurrir al aporte de los privados, siempre que las definiciones (sobre la calidad del proceso) las ponga el estado (y no el mercado); esto implicaría mejorar el aporte a la educación gratuita —privada y municipal— y exigir a todos los establecimientos gratuitos similares condiciones de no selección para el ingreso y de no expulsar alumnos en el proceso. O, siendo explícitos en definir y aceptar que la responsabilidad de la

educación pública recaerá sobre la educación municipal y entonces dotarla de las condiciones institucionales y financieras para cumplir ese rol a rajatabla, esto es, dando a quienes opten por la educación pública una educación de calidad.

## Notas

1. Es necesario decirlo de entrada. Todo lo que estas reflexiones tienen de «crítica» debe entenderse como «autocrítica», ya que el autor formó parte del proceso de Reforma durante 1990-2000 y se ha mantenido como partidario del mismo desde entonces.

2. Esta referencia a la igualdad educativa está en el corazón del pensamiento democrático (véase, por ejemplo, Rawls) y se ha universalizado a través de la concepción del derecho a la educación, primero, y al derecho a aprender en la actualidad.

3. De hecho hoy se da un doble movimiento: de una parte, el surgimiento de instituciones privadas con fines públicos (tercer sector) y, de otra, la adopción de mecanismos de mercado por parte de escuelas e instituciones públicas para mejorar su calidad y su respuesta a las necesidades de la comunidad (Wolff y Moura Castro, 2002 y Osborne y Gaebler, 1994).

4. Véase un examen del tema en García-Huidobro y Bellei (2003a y b) y Molina (2004).

5. Por ordenamiento institucional o institucionalidad del sistema escolar se está entendiendo el conjunto de regulaciones, normas y organizaciones del sistema.

6. Los estudios sobre la reforma chilena ya son varios. Veánse García-Huidobro (1999), Arellano (2000), Cox (2003a) y una visión resumida en Cox (2004).

7. Estas modernizaciones («las siete modernizaciones» en el lenguaje del régimen) cambiaron el rol social del Estado dándole un rol subsidiario y entronizando el mercado y la iniciativa privada en el área social. Así, además del cambio en educación, se instaló un sistema de ahorro individual en el campo provisional, cuyos recursos se administran privadamente por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y se creó un sistema privado de salud para quienes desean tener un servicio con más cobertura que la mínima que sigue dando el sistema público. Para un análisis pormenorizado del proceso véase Espínola (1991). Para el relato del proceso por boca de su protagonista, véase entrevista a Alfredo Prieto ministro de la época, en Espínola y De Moura Castro (1999).

8. Este cambio realizado en una situación de dictadura, donde todos los alcaldes eran nombrados por el general Pinochet, significó un control fuerte sobre la educación y los docentes; de hecho se produce un número significativo de despidos por razones políticas, a casi diez años del golpe militar. Además, en términos económicos y como producto de la crisis de comienzos de los ochenta, el salario docente cae un tercio —en términos reales— durante la década.

9. El sentido de los cambios es una búsqueda de eficiencia y calidad, que se espera lograr a través de la incorporación de aportes privados y del sistema de competencia mercantil, con desconfianza de lo gubernamental y hacia el magisterio.

10. El Programa de Gobierno de Aylwin trabajado por la Concertación de Partidos por la Democracia, que dio sustento a la transición a la democracia en Chile insistió en esta continuidad y quiebre. Por ejemplo, consagra como principios de la política el «Rol activo y conductor del Estado, que debe asumir la responsabilidad de asegurar el derecho a la educación [...], crear las condiciones para una creciente igualdad de oportunidades» etc., y postula que «un nuevo gran objetivo educacional será el logro de crecientes niveles de equidad en la distribución del saber que organizan» e imparten diversos niveles del sistema (Concertación de Partidos por la Democracia, 1989).

11. El gasto público en millones de dólares USA del año 2001 pasó de 940,3 en 1990 a 3.017,7 en 2002 y ha seguido subiendo. Esto equivale pasar del 2,4 % del PIB a un 4,4 % en 2001.

12. Datos correspondientes al Ministerio de Educación, 2003. La encuesta de hogares (CASEN) da cuenta de un crecimiento mayor situando la cobertura de básica en 98,6 % la de media en un 92,6 % y la de educación superior en 37,5 % (MIDEPLAN, *Casen 2003*).

13. Va a clases todo el día y no sólo media jornada como hasta antes de la Reforma; la idea es que este sistema cubra próximamente al cien por cien del alumnado.

14. Para un balance véase Bellei (2003), quien examina con muchos datos los resultados logrados por la Reforma desde 1990 en torno a cuatro preguntas: 1) ¿han aumentado las oportunidades para estudiar?; 2) ¿están las escuelas mejor equipadas para enseñar?; 3) ¿ha cambiado la forma de enseñar?; y 4) ¿los alumnos aprenden más? Las dos primeras preguntas pueden responderse afirmativamente; la tercera señalando que hay buenos indicios, y la cuarta obliga a una respuesta con matices.

15. En 2002 estos resultados variaron marginalmente en Lenguaje: deficiente 19 % y en Matemáticas: deficiente 35 %. Conservamos la referencia a 1999 por cuanto ésta es la «línea base» establecida y se encuentra diferenciada por dependencia de los colegios.

16. En lo que sigue se mostrará sumariamente la desigualdad de resultados.

Para sintetizar usamos sólo resultados de las pruebas de Matemáticas de los años en los que las comparaciones son posibles. Para más antecedentes y para las cautelas relativas a la comparación de resultados véase García-Huidobro y Bellei (2003a).

17. Es importante consignar que se trata de una desigualdad social y no producto de distintos regímenes de gestión de las escuelas, lo que se hace evidente si se compara los resultados de cada uno de los tipos de establecimientos, distinguiendo el nivel socioeconómico de los alumnos que atiende (García-Huidobro y Bellei, 2003a).

18. Existe una amplia bibliografía de este Programa. Véase, para una descripción y fundamentación del mismo: García-Huidobro (1994) y para una evaluación de sus resultados Santiago Consultores y Asesorías para el Desarrollo (2000).

19. De hecho, hay una pequeña rebaja de la subvención (USE) cuando el pago demandado a las familias es muy alto. Sin embargo, se puede aportar hasta un 50 % del monto de la subvención (aproximadamente 18 dólares USA) sin que ésta experimente una rebaja o descuento y los descuentos en los tramos superiores son modestos.

20. Es probable que esta medida esté detrás del aumento de la concentración del alumnado más pobre en el sector municipal, que ya vimos (cuadro 2) y segmenta por precios el sector particular subvencionado (cuadro 3).

21. Ricardo Lagos, que había sido hasta unos meses antes ministro de Educación y era entonces precandidato a la presidencia, tuvo una opinión inicial manifiestamente crítica, pero no le secundaron los parlamentarios de su partido, que votaron a favor de la medida en el Congreso. Jorge Arrate, por entonces ministro de Educación, ha sido con posterioridad autocrítico: «el sistema de financiamiento compartido está muy focalizado hacia los sectores de clase media. [...] No debimos haber discutido a nivel nacional el tema hasta asegurarnos de que las regulaciones que estimábamos indispensables estuvieran incorporadas a las normas» (Espínola y Moura Castro, 1999: 52).

22. En torno al Estatuto Docente hubo controversia; de hecho, enfrentó al sector educación y al económico y el tema lo zanjó el presidente Aylwin, que tenía un compromiso con los docentes en este sentido. Sólo un año después de aprobarse el Estatuto el documento citado «Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI», propone la modificación del mismo para lograr más flexibilidad laboral (Comité Técnico Asesor, 1994: n.º 4.98).

23. En el caso de la educación media municipal se permite el cobro, y se siguió permitiendo aun cuando la educación media comenzó a ser obligatoria a partir de una Reforma Constitucional de mayo de 2003, pero los liceos municipales están obligados a recibir gratuitamente a los alumnos de su comuna cuyos padres les soliciten atención gratuita.

24. Estos programas fueron el Programa de Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación Básica (MECE básica) que se desarrolló entre 1992 y

1997 institucionalizándose la mayoría de sus acciones desde 1994, y el Programa de Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación Media (MECE media) que se desarrolló desde 1995 hasta 2001

25. Se deja fuera de este apretado resumen algunas importantes medidas de la Reforma ligadas a la educación permanente. Véase el número especial de la *Revista de Educación* del Ministerio de Educación (n.º 318 de 2005).

26. Los dos grandes programas MECE significaron una inversión de 66,5 millones de dólares USA; los tres programas focalizados 11,5 millones. La inversión en la Jornada Escolar Completa es muy cuantiosa, tanto en inversión inicial en infraestructura (aproximadamente 1.500 millones de dólares) como en gasto recurrente (la subvención por alumno al mes sube en un 34 %).

27. Dos casos extremos han sido: 1) el de los directores y directoras de escuelas y liceos municipales nombrados durante la dictadura, sólo han podido ser llamados a reconcurrir sus cargos después de catorce años de finalizado el régimen militar; 2) el de la evaluación docente, establecida en el Estatuto de 1991 y que nunca se ha podido aplicar a rajatabla.

28. En 1995, se genera el PADEM (Plan anual de educación municipal), que permite a los municipios que han sufrido una disminución de matrícula, disminuir su planta docente, pero deben hacerlo dando un aviso de un año y con aprobación del Consejo Municipal.

29. Desde el punto de vista del rendimiento escolar, la tendencia más consistente de los resultados de la investigación educacional indica que la mixtura en la escuela de alumnos provenientes de familias con diferente capital cultural, favorece en gran medida a los más pobres sin detrimento para los más acomodados (Duru-Bellat y Mingat, 1999; Vandenberghe, 2001).

## Bibliografía

- Allard, Raúl (1994), «La descentralización educacional en el período de transición», *Estudios Municipales*, n.º 3, CPU, Santiago.
- Arellano, José Pablo (2000), *Reforma educacional: prioridad que se consolida*, Editorial Los Andes, Santiago.
- Ávalos, Beatrice (2003), «La formación de profesores y su desarrollo profesional», en Cox (2003a), pp. 559-596.
- Bellei, Cristián (2003), «¿Ha tenido impacto la Reforma Educativa Chilena?», en Cox (2003a), pp. 125-212.
- Bolívar, Antonio (2005), «Equidad educativa y teorías de la Justicia», *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 3, n.º 2, pp. 42-69.

- Carnoy, Martin (1998), «National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did privatization make for better education?», *Comparative Education Review*, 42, 3, pp. 309-337.
- CASEN (2000), *Encuesta de caracterización socioeconómica*, Mideplan, Santiago, [www.mideplan/casen/](http://www.mideplan/casen/)
- Comité Técnico Asesor (1994), *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI*, Editorial Universitaria, Santiago.
- Concertación de Partidos por la Democracia (1989), *Programa de Gobierno, Bases Programáticas*, separata del diario *La Época*.
- Concha, Carlos *et al.* (1999), «La Jornada Escolar Completa», en J. García-Huidobro, ed. (1999).
- Corvalán, Javier (2003), «El financiamiento compartido en educación subvencionada chilena. Apuntes a partir de los resultados de una investigación», *Persona y Sociedad*, vol. XVII, n.º 3, Santiago, pp. 213-230.
- Cox, Cristián, ed. (2003a), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago.
- (2003b), «El nuevo currículo del sistema escolar», en Hevia (2003), pp.117-136.
  - (2003c), «Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX», en Cox (2003a), pp.19-113.
  - (2004a), *La reforma educacional chilena: 10 tesis y una visión sinóptica*, [www.udp.cl/campus/consejo/docs/Cristian\\_Cox.doc](http://www.udp.cl/campus/consejo/docs/Cristian_Cox.doc)
  - (2004b), «Las políticas educativas en Chile en las últimas dos décadas del siglo XX: compromiso público e instrumentos de Estado y mercado», en VV.AA., *Las reformas Educativas en la década de 1990. Estudio comparado: Argentina, Chile y Uruguay*, Proyecto Alcance y resultado de las Reformas Educativas, BID y Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Buenos Aires, pp. 73-145.
- Duru-Bellat, M. y A. Mingat (1999), «Implications en terme de justice des modes de groupement d'élèves», en Denis Meuret, ed., *La justice du système éducatif*, De Boeck Université, Bruselas, pp. 99-112.
- Espínola, Viola (1991), *Descentralización del sistema escolar en Chile*, CIDE, Santiago.
- (1994), *Financiamiento privado para la educación pública*, CIDE, Santiago.
  - (1996), «Revisión de 15 años de política educativa en Chile: ajustes en función de la equidad», *Seminario-Taller «Asignación de recursos para el mejoramiento de la calidad y la equidad educativa»*, CEPAL, Santiago de Chile, 10 de enero de 1996.
- Espínola, Viola y Claudio de Moura Castro, eds. (1999), *Economía Política de la reforma educacional en Chile*, BID, Washington.
- Fernández, María (2003), *La igualdad de oportunidades educativas. La experiencia socialdemócrata española y francesa*, Pomares, Barcelona.



- García-Huidobro, Juan Eduardo (1994), «Positive discrimination in education: its justification and a Chilean example», *International Review of Education*, 40 (3-5), Hamburgo, pp. 209-221.
- , ed. (1999), *La Reforma educacional chilena*, Editorial Popular, PROA, Madrid.
- , ed. (2004), *Políticas educativas y equidad*, Universidad Alberto Hurtado, UNESCO, UNICEF, Fundación Ford, Santiago.
- García-Huidobro, Juan Eduardo y Cristián Bellei (2003a), *Desigualdad educativa en Chile*, Universidad Alberto Hurtado, Santiago.
- García-Huidobro, Juan Eduardo y Cristián Bellei (2003b), «Desigualdad educativa en Chile», en Hevia (2003), pp. 87-117.
- Guttman, A. (2001), *La educación democrática. Una teoría política de la educación*, Paidós, Barcelona.
- Gysling, Jaqueline (2003), «Reforma curricular: Itinerario de una transformación cultural», en Cox (2003a).
- Hevia, Ricardo, ed. (2003), *La educación en Chile, hoy*, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago.
- Hopenhayn, Martín (1996), «El desafío educativo: en busca de la equidad perdida», *Seminario-Taller «Asignación de recursos para el mejoramiento de la calidad y la equidad educativa»* CEPAL, Santiago de Chile, 10 enero 1996.
- Hsieh, Chang-tai y Miguel Urquiola (2001), *When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program*, mimeo, Princeton University, Cornell University, citado por Cox (2003).
- INE (2002), *Censo Nacional*, Santiago.
- Jara, Cecilia *et al.* (1999), «Jornada escolar completa», en García-Huidobro (1999). MIDEPLAN, *Casen 2003*, Santiago.
- MINEDUC (2005) *Estadísticas de la Educación 2003*, Santiago.
- Mizala, Alejandra y Pilar Romaguera (2003), «Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile», en Cox (2003a), pp. 519-558.
- Molina, Sergio (2004), «La equidad de la educación en Chile», en García-Huidobro (2004), pp. 205-224.
- Núñez, Iván (1999), «Políticas hacia el magisterio», en García-Huidobro (1999), pp.177-194.
- (2003), «El profesorado su gremio y la reforma de los años noventa», en Cox (2003a), pp. 455-519.
- OECD (2004) *Informe de Educación Chilena*, Santiago, también en <http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?sf1=identifiers&st1=142004091P1>
- Osborne, David y Ted Gaebler (1994), *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós, Barcelona.
- Peña, Carlos (2004), «Igualdad educativa y sociedad democrática», en García-Huidobro (2004), pp. 21-30.

- San Miguel, Javier (1999), «Programa de educación básica rural», en García-Huidobro (1999), pp. 91-110.
- Santiago Consultores y Asesorías para el Desarrollo (2000), *Evaluación del Programa de las 900 escuelas*, Ministerio de Educación, Santiago.
- UNESCO, *Educación para todos. El imperativo de la calidad*, París, 2005, [www.efareport.unesco.org](http://www.efareport.unesco.org)
- Vandenbergh, Vincent (2001), «Educational Equity. Social interactions might matter», en W. Hutmacher *et al.*, eds., *In pursuit of equity in education*, Kluwer Academic Publishers.
- Wolff, Laurence y Claudio de Moura Castro (2002), *¿Educación pública o privada. Una falsa disyuntiva?*, Preal, Santiago.

---

# Relaciones intergubernamentales y desigualdad educativa en la enseñanza fundamental: el caso de FUNDEF en Minas Gerais

*Bruno Lazzarotti Costa*

## Desigualdad educativa y federalismo en Brasil

La desigualdad educativa en Brasil no puede entenderse bien sin entrar en la discusión sobre las instituciones que históricamente han regulado las relaciones intergubernamentales en la educación básica del país. Uno de los diversos aspectos institucionales que condicionan las políticas públicas, y que debe ser destacado, es el diseño de las relaciones intergubernamentales: en el caso brasileño, el diseño federal.

De forma general, el diseño federal, en la medida en que genera actores con autoridad compartida y sin dependencia jerárquica (la Unión, los estados y, en el caso de Brasil, los municipios) convierte la formulación e implementación de las políticas en un problema de acción colectiva. En el caso de las políticas sociales, sitúa en el centro de los conflictos, de las decisiones y políticas, junto con las cuestiones sobre qué hacer en el ámbito de las políticas públicas, las cuestiones relacionadas con quién hace qué —y con qué recursos. Sin embargo, clasificar a un Estado como federal o unitario resulta insuficiente a la hora de ceñir el perfil y los problemas específicos de las políticas sociales. El federalismo es suficientemente flexible como para combinar diferentes repartos de competencias y atribuciones, recursos y poder entre las entidades federadas, confiriendo a las políticas sociales diferentes grados y tipos de descentralización, autonomía y coordinación. Se trata, por consiguiente, de analizar los arreglos institucionales específicos que estructuran las relaciones intergubernamentales en cada política, sus orígenes, para explorar sus efectos sobre el perfil, la calidad y la equidad de una política (Pier-son, 1995; Arretche, 2004; Abrucio y Costa, 1998, entre otros).

En el caso de la educación básica en Brasil, la trayectoria de las relaciones intergubernamentales pone de manifiesto varios problemas de reparto de competencias, atribuciones y recursos entre las entidades federadas. Al contrario de lo que ocurre con otras políticas sociales, la educación básica se consolidó y extendió principalmente por medio de los niveles subnacionales de gobierno, con la participación complementaria de la Unión. La legislación definía la educación básica como una atribución de los estados y los municipios.

La constitución de las redes de enseñanza de los estados y municipios se caracterizó por el paralelismo y la independencia de la planificación y de las prioridades entre estas entidades. También careció de mecanismos o políticas sólidas y más permanentes de colaboración horizontal o vertical entre estados y municipios. Por otra parte, la actuación de los estados siempre estuvo más orientada a la gestión y expansión de su propia red de enseñanza, y muy poco hacia las funciones de coordinación, supervisión y asesoramiento a los municipios.

El mantenimiento y la extensión de la enseñanza fundamental quedaban garantizados principalmente mediante la obligatoriedad de este nivel de enseñanza (para los niños de 7 a 14 años) y mediante la vinculación legal de recursos para la educación en todos los niveles. Si bien estas reglas garantizaban un esfuerzo presupuestario mínimo por parte de las diferentes unidades federadas, por otra parte, no resolvían una serie de problemas y agravaban otros. Habida cuenta de que la vinculación de recursos no iba acompañada de una definición más clara de responsabilidades, la aplicación de estos recursos se decidía de forma autárquica por parte de la Unión y de cada estado o municipio. La Constitución de 1988, la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional de 1996 y el Plan Nacional de Educación hacen alusión, en diferentes apartados, a la necesidad de establecer regímenes de colaboración entre la Unión, los estados y los municipios para la oferta de educación fundamental. Sin embargo, las referencias siempre fueron vagas y cada estado o municipio tenía prioridades diferentes en términos educativos (Plank, 2001; Souza, 1993 y 1995). Esto generó modelos muy variados de asignación de recursos y de ofertas educativas, además de trasladar a la oferta educativa las desigualdades entre estados, municipios y regiones que caracterizan el federalismo brasileño. Es decir que los municipios, estados y regiones económicamente más débiles eran también los que disponían de menos recursos para aplicar en educación, lo que ter-

minaba por contribuir a la reproducción del modelo de desigualdades regionales.<sup>1</sup>

Además, las relaciones intergubernamentales presentaban problemas de coordinación, tanto horizontales como verticales. Existía un gran desequilibrio entre estados y municipio en términos de gasto y de cobertura educativa. En algunos estados o regiones, las redes de los estados eran responsables de la mayor parte de la cobertura de la enseñanza fundamental pública y, en otros, las redes municipales asumían más plazas. El público atendido por cada red también variaba mucho. Sin embargo, ni la diversidad en la participación relativa de cada red en la cobertura ni el énfasis en la atención mencionada más arriba respondían a ningún tipo de planificación conjunta o de definición de prioridades para cada nivel o red. La diferencia en la cobertura entre las redes de los estados y municipales tampoco reflejaba únicamente las desigualdades en la capacidad de atención de cada establecimiento, sino también diferencias en el esfuerzo educativo y en el compromiso con la cobertura. Esto generaba una gran desigualdad entre las redes en cuanto a gasto por alumno, calidad y cobertura, derivadas tanto de las diferentes capacidades fiscales, técnicas e institucionales como de las prioridades educativas de cada unidad. El énfasis en la atención ya era en gran parte resultado de la cronología de la expansión de cada red.

La Unión desempeñaba un papel complementario en este nivel de enseñanza. Su participación, sin embargo, estaba marcada por graves problemas. Una parte significativa de los recursos aplicados se transfería de forma discrecional a los estados y municipios, a partir de negociaciones fragmentadas y puntuales y de proyectos presentados por los solicitantes, lo que hacía que las decisiones se adoptaran bajo la influencia de criterios de decisión particularistas y tendía a privilegiar a los estados y municipios con mayor capacidad institucional, reforzando el carácter regresivo de estas transferencias. Además, los elevados índices inflacionistas y la irregularidad de las transferencias minaban la previsibilidad y la capacidad de planificación en el sector. Las transferencias no monetarias de la Unión, fundamentalmente los programas de merienda escolar y material pedagógico, adolecían de los problemas de centralización y las deseconomías de escala. Las compras se centralizaban a nivel federal, lo que generaba la monopolización y perjudicaba la transparencia de las licitaciones. Además, se presentaban problemas y atrasos de almacenamiento y distribución, lo que hacía que la disponibilidad, tanto

de la merienda como del material pedagógico, fuera irregular e intempestiva. (Plank, 2001; Souza, 1993 y 1995).

La principal innovación institucional reciente en el ámbito de las relaciones intergubernamentales en educación en Brasil ha sido el Fondo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), un instrumento institucional para fomentar una serie de comportamientos por parte de las entidades federadas, en el ámbito de la educación. FUNDEF es un fondo contable que vincula los ingresos de estados y municipios, con el complemento de la Unión, y los distribuye en función de criterios relacionados con el número de alumnos atendidos en la enseñanza fundamental y el gasto efectuado por cada establecimiento para atenderlos. El Fondo pretende precisamente resolver uno de los problemas centrales de las políticas sociales en estados federales: hacer compatible la autonomía de las entidades federadas con la necesaria coordinación de las acciones para garantizar ciertos niveles mínimos de ciudadanía, lo que se hace todavía más complicado en federaciones con grandes desigualdades como la brasileña.

### FUNDEF: orígenes, diseño y objetivos

El FUNDEF se constituyó por medio de la Enmienda Constitucional n.º 14, de septiembre de 1996, y está regulado por la Ley n.º 9.424, de 24 de diciembre de 1996. El FUNDEF es un fondo de naturaleza contable, que redistribuye los recursos a una cuenta vinculada de estados y municipios. El Fondo es, estrictamente, de ámbito estatal y está compuesto por la vinculación del 15 % de los ingresos de las transferencias a las que tienen derecho los estados y municipios.<sup>2</sup> La Unión desempeña una función complementaria en la constitución del FUNDEF. Los recursos distribuidos por FUNDEF se destinan exclusivamente al mantenimiento y desarrollo de la enseñanza fundamental. Habida cuenta de que el Fondo corresponde al ámbito del estado, no es posible transferir recursos de un estado a otro, sino únicamente dentro de cada estado y entre los municipios que lo integran, en tres sentidos: se admiten transferencias de recursos del estado a los municipios, de los municipios al estado y de un municipio a otro.

Los importes destinados a cada estado y a los municipios que lo

componen se calculan teniendo en cuenta el importe total de los recursos que constituyen el Fondo en cada estado y el número total de alumnos matriculados en la Enseñanza Fundamental pública, en las redes del estado y municipales, tomando como base los datos del Censo escolar del año anterior. De esta forma, se calcula en el ámbito de cada estado el importe alumno/año, a partir de la relación entre los ingresos totales del FUNDEF en cada estado y el número total de alumnos matriculados en la Enseñanza Fundamental en las redes del estado y municipales. De este modo, se llega a un importe *per cápita*. Los municipios o estados cuyo gasto *per cápita* es inferior al importe de referencia «sacan» la diferencia del Fondo. Por eso, a nivel intraestatal, el FUNDEF tiende a reducir la desigualdad en el gasto por alumno entre la red del estado y las redes municipales de enseñanza fundamental.

Debido al diseño del mecanismo, la Unión desempeñaría una función complementaria en la composición del FUNDEF, contribuyendo principalmente a reducir la desigualdad entre estados, por lo que respecta al gasto por alumno en la enseñanza fundamental pública. Mientras que la contribución de estados y municipios se define por un porcentaje fijo de sus ingresos de transferencias, la participación de la Unión es variable, y se define en función de la diferencia entre los importes *per cápita* de cada estado y el importe de referencia definido para el país.

Los recursos recibidos del FUNDEF sólo pueden aplicarse al mantenimiento y desarrollo de la enseñanza fundamental pública presencial, regular<sup>3</sup> y especial. Además, al menos un 60 % del importe percibido del Fondo debe aplicarse a la remuneración y perfeccionamiento del personal docente.

FUNDEF debe entenderse como una solución de ingeniería institucional, en términos de mecanismos de asignación de recursos, cuyo objetivo es resolver problemas de distinta índole, por lo que respecta a las relaciones intergubernamentales en educación. Este texto analiza los efectos del Fondo sobre la oferta educativa, principalmente desde el punto de vista de la equidad y a partir del caso de Minas Gerais.

La desigualdad educativa es, sin embargo, un concepto multidimensional, que puede analizarse en términos de cobertura, acceso, insumos, procesos y resultados, entre otras posibles dimensiones (Mokate, 2001).<sup>4</sup> El FUNDEF incide particularmente sobre la oferta, en términos de insumos, con efectos probables también sobre la cobertura y el acceso. La valoración de la igualdad en el acceso a la educación tiene en

cuenta, más que la oferta, sobre todo la capacidad desigual entre la población para hacer uso de los recursos y servicios educativos disponibles. La igualdad de insumos se refiere a la forma en que se distribuyen los recursos educativos a los diferentes grupos. Insumos tiene aquí un sentido amplio, incluyendo los recursos financieros, la cantidad y cualificación del cuerpo docente y los equipamientos, entre otros. En Brasil existe históricamente una tendencia regresiva —es decir, de desigualdad— en la distribución de insumos educativos. Los grupos sociales más vulnerables tienden a estudiar en las escuelas con un cuerpo técnico menos experimentado y cualificado y un mayor número de alumnos por profesor, entre otros problemas.<sup>5</sup>

Por lo que respecta específicamente al FUNDEF, de acuerdo con lo expuesto más arriba, el mecanismo hace frente directamente a la desigualdad de insumos. En el caso de la enseñanza fundamental pública, esta desigualdad se manifiesta de varias formas: existen desigualdades entre regiones (municipios dentro del mismo estado o entre estados), entre las redes de los estados y municipales en una misma región o municipio, entre las escuelas de zonas urbanas y rurales en una misma red, etc. La desigualdad de insumos, en este caso, se refiere al gasto por alumno, al número, al tipo y a la calidad de los establecimientos, al perfil y a la cualificación del cuerpo docente, entre otros aspectos (Plank, 2001; Souza, 1993 y 1995).

El FUNDEF, al modificar la distribución de recursos destinados a la educación, tiende también a modificar las relaciones intergubernamentales en un área, a partir de fuertes incentivos y desincentivos económicos. Por consiguiente, la tendencia sería hacia cambios importantes en el perfil de la oferta educativa y de asignación de recursos en la enseñanza fundamental. Ésta apuntaría a: a) una mejora del acceso a la enseñanza fundamental; b) una reducción de la participación de la Unión en la composición del Fondo; c) una reducción de las desigualdades entre municipios en cuanto a gasto por alumno, dentro del estado de Minas Gerais; d) cambios en el perfil de la red, con la reducción o el estancamiento de los niveles de enseñanza infantil y media, un aumento de la participación municipal en la oferta, una reducción de la red estatal y de la oferta en la zona rural, una mayor concentración de la red en la zona urbana y en establecimientos mayores; y e) la mejora en la cualificación docente.



## El FUNDEF y la desigualdad de acceso

Desde el punto de vista del acceso al sistema escolar, el panorama de la enseñanza fundamental en Minas Gerais parece haber registrado una mejora significativa. Esta expansión se produjo de forma más intensa al inicio de la década de los noventa, es decir, antes de la implantación del FUNDEF. Sin embargo, en la medida en que el FUNDEF utiliza el número de niños atendidos por red como criterio central en la distribución de recursos, existe un fuerte incentivo para que los municipios y el estado intenten ampliar de forma más activa el acceso de sus poblaciones a la enseñanza fundamental.

En 1991, el porcentaje medio de niños de 7 a 14 años que no asistía a la escuela en los municipios de Minas Gerais era del 21,7 %, con una variación del 2,7 al 58,7 %. Ya en 1996, antes de la vigencia del FUNDEF, según el recuento realizado por el IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística), la situación había cambiado significativamente. El porcentaje medio de niños que no asistía a la escuela se redujo a menos de la mitad —un 10 % aproximadamente—, con una variación de menos del 1 al 27,5 %. Como se puede observar, se produjo una expansión importante del acceso a la enseñanza fundamental en el estado.

Sin embargo, si se utiliza el Índice de Condiciones de Vida (ICV) como indicador para valorar la influencia del contexto socioeconómico sobre el acceso a la enseñanza fundamental, encontramos la siguiente situación en 1991: tomando las dos variables de forma continua, tenemos un coeficiente de correlación de 0,74 y un coeficiente de regresión  $R^2$  igual a 0,54, lo que pone de manifiesto que el contexto socioeconómico por sí solo permite predecir con certeza aproximadamente un 54 % del total de la variación entre los municipios por lo que respecta al acceso a la enseñanza fundamental. La misma operación para el año 1996 demuestra que se mantienen altos niveles de desigualdad en el acceso a la escuela. El coeficiente de correlación que se obtiene es 0,53 y el coeficiente de regresión  $R^2$  es 0,28. Esto puede indicar que la expansión de la cobertura modificó las condiciones de igualdad de forma positiva, haciendo que el acceso a la enseñanza fundamental dependiera un poco menos del contexto socioeconómico. Sin embargo, cabe destacar que la notable expansión de la cobertura del sistema escolar que, en el caso de Minas Gerais en 1996, llega a casi el 93 % de la población de 7 a 14 años de edad, sigue estando bajo una influencia muy significativa del contex-

to socioeconómico en su distribución, de manera que cuanto peor es el contexto socioeconómico, mayor es el número de niños que no accede a la escuela.

Ya en el año 2000 se observa cierta estabilidad en el acceso a la enseñanza fundamental. En el estado de Minas Gerais, aproximadamente un 96 % de los niños de 7 a 14 años de edad cursaba enseñanza fundamental. Los problemas de acceso siguen estando más concentrados en los municipios más vulnerables. La correlación entre el porcentaje de pobres en 2000 y el porcentaje de niños que no asistían a la escuela ese año presenta un coeficiente de correlación de 0,39 y un coeficiente de regresión de 0,15. Es decir, las limitaciones impuestas por el contexto socioeconómico a los resultados del sistema educativo, desde el punto de vista del acceso, parecen haberse reducido mucho en ese período.<sup>6</sup> Considerando que los excluidos del acceso al sistema educativo eran precisamente los grupos en condiciones socioeconómicas más vulnerables, no resulta sorprendente que la expansión de las matrículas beneficiara de forma desproporcionada a estos grupos y se tradujera en una mejora de las condiciones de igualdad del sistema educativo desde esta perspectiva.

Otro aspecto problemático, también en relación con la distribución de la cobertura, con consecuencias importantes en las condiciones de acceso tiene que ver con la zona rural. La situación desfavorable en la que se encuentra la oferta educativa en las escuelas rurales en relación con la de las zonas urbanas es evidente. Sin embargo, la vigencia del FUNDEF no tiene resultados necesariamente positivos en esta dimensión de la igualdad. Considerando las características del mecanismo de financiación del Fondo, existe un incentivo para que los estados y municipios busquen economías de escala en la prestación de los servicios educativos, a través de la reducción de costes fijos. La tendencia, entonces, sería hacia la concentración de más turnos y alumnos en un menor número de establecimientos. En zonas urbanas, con una mayor concentración de la población, los efectos de esta estrategia tal vez no sean tan graves, desde el punto de vista del acceso.<sup>7</sup> Sin embargo, en el caso de las poblaciones rurales, que se encuentran muy dispersas geográficamente, la concentración de las escuelas tiende a aumentar significativamente las distancias que deben recorrer los alumnos todos los días, lo que supone un aumento de los costes y de las dificultades de acceso a la educación, muy desfavorables para estas poblaciones.<sup>8</sup>

La oferta de enseñanza fundamental pública en Minas Gerais no

responde a la distribución de la clientela en la zona rural y, en este período, pasa a distanciarse todavía más de ésta. Según se muestra en el cuadro 1, a continuación, mientras que en 1996 aproximadamente un 24 % de los niños vivía en la zona rural, un 14,7 % de las matrículas en educación fundamental correspondía a establecimientos rurales, porcentaje que se reduce al 13,7 % en 1999 y al 12,7 % en 2002. Mientras que la población de 5 a 14 años de edad que residía en zona rural se reduce en un 14 %, en la zona rural las matrículas registran una regresión del 18 %. En 1997 había en Minas Gerais 15.637 establecimientos de enseñanza fundamental del estado o municipales, de los cuales 10.713 eran establecimientos rurales. Las escuelas rurales eran, en su gran mayoría, pequeñas y atendían a un número reducido de alumnos, lo que explica el elevado número de establecimientos. En 2002, el número de escuelas rurales se redujo en un 37 %, lo que equivale a 3.986 establecimientos menos. Por lo que respecta a la red urbana, ésta aumentó en poco más de 520 escuelas en el estado, registrándose una reducción de las escuelas rurales, que responden por la totalidad de de la reducción del número de establecimientos. Mientras que en 1997 el número medio de alumnos por establecimiento en la zona rural era de 48, en 2002 pasó a 62, un aumento del 28,5 %, lo que pone de manifiesto una estrategia de concentración de la atención en un número menor de establecimientos.

CUADRO 1  
*Matrículas en enseñanza fundamental pública, por localización*

	Matrículas 1997	Matrículas 1999	Matrículas 2002
Total	3.468.839	3.568.359	3.297.970
Rural	509.243	487.988	417.763
Urbana	2.959.596	3.080.371	2.880.207
% Rural	14,68	13,68	12,67
% Urbana	85,32	86,32	87,33

FUENTE: SEE-MG (elaboración propia).

A pesar de los impactos positivos —y negativos— sobre el acceso a la enseñanza fundamental, una dimensión en la que se pueden observar más directamente los efectos de la vigencia del Fondo es la dimensión de

los insumos: a) organización y distribución de la oferta de enseñanza fundamental (y también en otros niveles de enseñanza) entre redes, localización, etc.; b) la cualificación docente y su distribución y c) la redistribución de recursos en el período, en función de los mecanismos de asignación previstos en el FUNDEF.<sup>9</sup> Las próximas secciones tratarán precisamente sobre estas dimensiones.

### El FUNDEF, importe mínimo y efectos sobre la financiación de la enseñanza fundamental en Minas Gerais

La estructura de financiación y de definición del importe de referencia del FUNDEF tiende a favorecer que se infravalore dicho importe en relación con lo establecido en la ley. El FUNDEF está compuesto por una vinculación de los ingresos de estados y municipios, que complementa la Unión. La cuantía aportada por los estados y municipios al FUNDEF supone un porcentaje fijo de los ingresos. La cuantía que aporta la Unión es flexible, debiendo completar el importe necesario para que los recursos totales del Fondo contemplen la aplicación del importe de referencia por alumno.

El problema es que la Unión arbitra el importe de referencia. Ahora bien, cuanto mayor es el importe de referencia, más recursos tiene que aportar la Unión al FUNDEF, puesto que su papel es complementario. Los estados y municipios ya aportan una contribución fija al FUNDEF. De este modo se genera una situación en la que a los estados y municipios les interesa que se establezca un importe de referencia más elevado (puesto que no significa pérdidas adicionales y para varios estados y municipios puede representar un mayor aporte de recursos); desde el punto de vista de la Unión, lo que interesa es que el importe sea lo más bajo posible, lo que significa un menor aporte de recursos. Habida cuenta de que quien establece el importe de referencia es la Unión, se tenderá a infravalorar el mismo. De hecho, eso es lo que viene ocurriendo desde el inicio del FUNDEF, incumpliendo la decisión legal, según se aprecia en los cuadros 2 y 3. No sólo se ha reducido la participación de la Unión en el período analizado, sino que se observa una infravaloración sistemática del importe de referencia previsto en la ley en relación con el establecido por la Unión.

CUADRO 2  
*Composición de los ingresos del FUNDEF (1998-2002)*

Año	Unión	Estados y municipios
1998	3,22 %	96,78 %
1999	4,43 %	95,57 %
2000	3,99 %	96,01 %
2001	2,77 %	97,23 %
2002	2,32 %	97,68 %

FUENTE: Secretaría del Tesoro Nacional/MF.

CUADRO 3  
*Diferencia entre los importes previstos en la ley  
 para el FUNDEF y el importe establecido por la Unión (1998-2001)*

Año	Importe Decreto de la Presidencia (R\$)	Importe Legal Art. 6.º Ley 9.424/96 (R\$)	Complemento aportado por la Unión (R\$)	Complemento previsto en la ley (R\$)
1998	315,00	419,00	424.949,00	2.000.000.000
1999	315,00	450,00	675.061,000	2.400.000.000
2000	333,00 349,65	499,97	688.980,000	2.500.000.000
2001	363,00 381,15	582,43 612,30	528.165,00	2.800.000.000

En el caso de Minas Gerais, todos los impactos del FUNDEF, en términos distributivos, se deben a una redistribución interna de recursos entre municipios y el estado de Minas Gerais. De este modo, la posición de Minas Gerais, en su conjunto, en relación con el Fondo es especialmente desfavorable, ya que se sitúa entre los estados para los que la diferencia entre el importe de referencia estipulado por el MEC y el determinado por ley equivale a la diferencia entre lo que recibe o no como complemento por parte de la Unión.

La reducida contribución de la Unión supone que los efectos redistributivos del FUNDEF sean limitados en relación con sus objetivos iniciales. Según Vasquez (2004), si bien el Fondo ha reducido, dentro de

cada estado, la desigualdad de gasto *per cápita* entre la red del estado y las redes municipales, el efecto redistributivo entre regiones y entre estados fue prácticamente nulo, al depender del complemento aportado por la Unión, insuficiente para modificar significativamente este panorama.

### El efecto redistributivo del FUNDEF en la asignación de recursos a los municipios de Minas Gerais

Desde el punto de vista de los insumos financieros, y a en el ámbito *intraestatal* de Minas Gerais, los objetivos del Fondo se orientan a que éste contribuya a la reducción de la desigualdad en el gasto en la enseñanza fundamental entre los municipios de Minas Gerais. El trabajo de Costa, Duarte, Teixeira y Veiga (2004) apunta a que, desde el punto de vista redistributivo, el FUNDEF tiene efectos de diferente tipo. Por una parte, el FUNDEF contribuye a la reducción de la desigualdad en la red pública de enseñanza, por lo que respecta a los importes anuales disponibles por alumno, principalmente por medio de la elevación del nivel de gasto. En el año 1999, por ejemplo, sin el FUNDEF, y suponiendo una distribución del importe de recursos disponibles en cada municipio por el número de alumnos de la red municipal, en un 25 % de éstos, el importe disponible por alumno sería inferior a R\$ 322,65, mientras que en otro 25 % dispondría de importes por encima de R\$ 481,20. En 2000, un 25 % disponía de importes inferiores a R\$ 368,98 y otro 25 % de importes por encima de R\$ 559,70. El FUNDEF, sin embargo, garantiza, según se ha visto, unos recursos mínimos por alumno de R\$ 354,14 y R\$ 389,75 respectivamente, en todos los municipios de Minas Gerais. Por otra parte, en la medida en que el FUNDEF vincula ingresos de transferencias, su efecto inductor se diferenciará en los municipios, en función de la dependencia de éstos de recursos de transferencias. De hecho, el impacto del FUNDEF sobre las finanzas municipales (en el sentido de hacer que aumenten o que disminuyan) ha sido más fuerte en los municipios cuyas bases económica y tributaria son más frágiles.

Finalmente, cuando se evalúan los impactos distributivos del FUNDEF sobre las desigualdades socioeconómicas y regionales, los resultados son más positivos que negativos, como apuntan Costa, Duarte, Teixeira y Veiga (2004:17):

329 municipios recibieron en 1999 y 2000 recursos adicionales, estando preferentemente localizados en las regiones Norte (22 %) y de Jequitinhonha (15 %) y Central (15 %) [...]. Las regiones Norte y de Jequitinhonha destacan además por una mayor participación de municipios con recursos adicionales en el total de sus municipios, un 82 y un 73 % respectivamente. Eso significa que el FUNDEF benefició a las regiones más pobres del estado, de acuerdo con sus valores medios del IDH y del IDTE.<sup>10</sup> La región Central, sin embargo, fue la que recibió el mayor porcentaje del saldo de los recursos y también donde fue mayor la diferencia entre recursos recibidos y recaudados [...]. De estos municipios, un 51 % son pequeños. Sin embargo, si se toma la participación de los municipios con recursos adicionales en cada franja de población, ésta es menor en el caso de los municipios pequeños. Mientras que en los municipios con una población entre 200.000 y 500.000 habitantes un 86 % recibía recursos adicionales, entre los municipios de hasta 10.000 habitantes ese porcentaje es del 32 %.

Por consiguiente, por lo que respecta a los efectos redistributivos del Fondo, en cuanto a las transferencias horizontales entre los municipios, los resultados son progresivos, beneficiando más tanto a los municipios en peores condiciones socioeconómicas como a los municipios con condiciones fiscales más frágiles. Desde este punto de vista, de hecho el Fondo promovió el carácter progresivo horizontal en la asignación de recursos educativos, mediante la elevación del nivel de base (importe mínimo) de gasto por alumno.

### El FUNDEF, la reorganización de la oferta de enseñanza fundamental en Minas Gerais y los efectos sobre la igualdad

Entre los objetivos explícitos del FUNDEF se incluye la reorganización de la oferta de la enseñanza fundamental, orientada a un mayor equilibrio de las cargas entre las redes. La comparación entre la evolución de la educación infantil y de la enseñanza fundamental pone de manifiesto, por una parte, la eficacia de los mecanismos de inducción incorporados en el FUNDEF y, por otra parte, los aspectos problemáticos que resultan de su enfoque exclusivo en el nivel fundamental de enseñanza. La nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) otorga a los mu-

nicipios la responsabilidad de la educación infantil y de forma prioritaria de la enseñanza fundamental, los dos niveles incluidos en la educación básica, junto con la enseñanza media. Sin embargo, como la educación infantil no disponía de ningún mecanismo o determinación más clara de garantía o de inducción a la ampliación o municipalización de la oferta, su oferta está muy lejos de la universalización. Por consiguiente, después del inicio de la vigencia del FUNDEF, se observa una reducción inicial de la atención en ambas redes educativas, que se irá recuperando lentamente. Al final del período se observa un aumento relevante de la atención pública en términos porcentuales (aproximadamente un 14 %), pero a partir de una base reducida. Considerando la cobertura de la oferta pública en relación con la población de 0 a 6 años, la atención pasa de aproximadamente un 16 % a un 17 % de la población. De acuerdo con el último informe del IDH, en Minas Gerais, en 2000 un 54 % de los niños de 4 a 5 años de edad y un 28 % de los niños entre 5 y 6 años no asistía a la escuela, a pesar de que muchas redes y escuelas de enseñanza fundamental habían pasado a aceptar niños de 6 años de edad en este nivel educativo.<sup>11</sup>

El caso de la enseñanza media es diferente, pero también pone de manifiesto la reorganización fomentada por el FUNDEF. La mejora del acceso a la enseñanza fundamental y de su flujo generó una presión para extender la enseñanza media —responsabilidad prioritaria del nivel del estado— que contribuyó a su expansión. Con la educación infantil no se produce el mismo fenómeno. El total de matrículas en la red del estado en este nivel se amplió, entre 1997 y 2002, en un 65 %. Por otra parte, la ya reducida atención municipal en este nivel disminuyó durante todo el período, suponiendo una regresión del 59 %. El total de la oferta pública (del estado y municipal) para la enseñanza media se amplió en este período en aproximadamente un 50 %. Cabe observar, sin embargo, que la oferta de matrículas de la enseñanza media viene reduciéndose desde 2001, si bien sigue existiendo un grave problema de cobertura en este nivel de enseñanza en el estado. Habida cuenta de la crisis fiscal que experimentan los estados —y la situación de Minas Gerais es una de las más graves—, los límites presupuestarios a la expansión de la enseñanza media son serios y la orientación del FUNDEF puede empeorarlos. El mantenimiento del gasto en educación en la red del estado depende en gran medida de la Cuota Estatal del Salario Educación (QESE). Al margen de los gastos de personal, prácticamente todo el resto de los gastos educati-



CUADRO 4

*Evolución de las matrículas por nivel de enseñanza y por red (1997/2002)*

Año	Red estatal	Red municipal
Enseñanza fundamental		
1997	2.556.432	912.407
1998	2.161.575	1.495.983
Variación %	-15,45	63,96
1999	2.062.693	1.505.666
Variación %	-4,57	0,65
2000	1.916.245	1.507.484
Variación %	-7,10	0,12
2001	1.822.179	1.492.677
Variación %	-4,91	-0,98
2002	1.810.226	1.487.744
Variación %	-0,66	-0,33
Variación % Total 1997/2002	-29,2	63,1
Enseñanza media		
1997	468.516	67.340
1998	553.172	50.373
Variación %	18,07	-25,20
1999	738.321	39.300
Variación %	33,47	-21,98
2000	843.018	30.452
Variación %	14,18	-22,51
2001	812.967	27.158
Variación %	-3,56	-10,82
2002	776.619	27.447
Variación %	-4,47	1,06
Variación % Total 1997/2002	65,76	-59,24
Educación infantil*		
1997	29.169	330.939
1998	11.777	320.880
Variación %	-59,62	-3,04
1999	11.698	339.675
Variación %	-0,67	5,86
2000	12.238	353.285
Variación %	4,62	4,01
2001	16.849	379.691
Variación %	37,68	7,47
2002	33.079	379.274
Variación %	96,33	-0,11
Variación % Total 1997/2002	13,40	14,61

FUENTE: CPRO/SEE-MG (elaboración propia).

\* Incluye las matrículas de guarderías y preescolar.

vos se mantiene con la QESE.<sup>12</sup> Como la QESE sólo se puede aplicar a la enseñanza fundamental, la enseñanza media se mantiene, en gran medida, con «reasignaciones», «sobras» o economías de escala de la enseñanza fundamental. De este modo, la orientación del FUNDEF hacia la enseñanza fundamental crea un dilema a los estados: existe un estrecho límite a partir del cual el estado no puede seguir municipalizando la enseñanza fundamental para no perder fuentes de ingresos que mantienen —legítimamente o no— una parte importante de los gastos de enseñanza media. He aquí la paradoja: al menos en Minas Gerais, la orientación exclusiva en la enseñanza fundamental de los recursos del FUNDEF y la ausencia de mecanismos de financiación para los demás niveles (especialmente el nivel medio) se convierte en un obstáculo para la distribución más equilibrada de la oferta de este nivel. Esto ocurre porque si, desde el punto de vista de la financiación, los recursos de la enseñanza fundamental se refuerzan, desde el punto de vista de su ejecución y del suministro de insumos educativos, existe un área importante de solapamiento entre los dos niveles.

El cuadro 5, por otra parte, muestra la evolución de las matrículas en la enseñanza fundamental en el período 1997 a 2002, poniendo de manifiesto la brusca reorganización (o desorganización) por la que pasó la oferta en este nivel de enseñanza. Se observa una regresión importante de la red del estado, con una reducción de matrículas de casi un 30 % y un aumento del 63 % en las redes municipales. La oferta de matrículas en la zona rural también registró una fuerte reducción, de un 18 %, mientras que en la zona urbana la reducción fue sólo de un 3 %.

CUADRO 5

*Matrículas en enseñanza fundamental en Minas Gerais, por red (1997/2002)*

Muestra	Matrículas 1997	Matrículas 1999	Matrículas 2002	Crecimiento 97/99	Porcentaje 97/99	Crecimiento 97/02	Porcentaje 97/02
Global	3.468.839	3.568.359	3.297.970	99.520	2,87	-170.869	-5
Estado	2.556.432	2.062.693	1.810.226	-493.739	-19,31	-746.206	-29
Municipal	912.407	1.505.666	1.487.744	593.259	65,02	575.337	63
Rural	509.243	487.988	417.763	-21.255	-4,17	-91.480	-18
Urbana	2.959.596	3.080.371	2.880.207	120.775	4,08	-79.389	-3

FUENTE: SEE-MG (elaboración propia).

Además, los datos demuestran que: a) la expansión de las redes municipales se debió principalmente a la transferencia de establecimientos estatales y b) se concentró en un período muy corto, principalmente en el primer año, agotando enseguida su efecto inductor, desde el punto de vista de la municipalización, según se muestra en el cuadro 6. De hecho, la calidad de la educación ofertada es motivo de preocupación, ya que la transferencia de las escuelas se produjo de forma muy brusca y no se conoce ninguna acción más sistemática por parte del gobierno del estado para apoyar, asesorar o coordinar los procesos de municipalización (Viegas, 2003). Desde esta óptica, cabe esperar un resultado también regresivo desde el punto de vista de las condiciones de igualdad, ya que serán los municipios en condiciones más vulnerables los que tendrán mayores dificultades institucionales, técnicas y financieras para ofrecer niveles mínimos de calidad en la educación.

CUADRO 6  
*Escuelas de enseñanza fundamental  
municipalizadas en Minas Gerais (1997/1999)*

Año	Número de municipios	Número de escuelas	Número de turnos	Número de alumnos
1997	203	438	2.760	74.266
1998*	656	1.945	14.551	401.898
1998**	28	105	410	12.172
1999***	42	77	493	15.989

FUENTE: SEE/CPRO, recogido por Viegas (2003).

\* Hasta 2003/2006 — Resoluciones publicadas.

\*\* Hasta 2003/2006 — Absorción de matrícula sin resolución.

\*\*\* Actos publicados en diciembre de 1998, con efecto a partir de 1999.

Por lo tanto, en el período de 1996 a 2002, además de asumir un número muy elevado de alumnos y establecimientos de enseñanza de la red del estado, los municipios fueron los principales responsables de la expansión de la cobertura del sistema público de enseñanza fundamental en el estado. El nivel del estado, por su parte, amplió significativamente la oferta de plazas en enseñanza media, pero redujo su participación global en la oferta de plazas en la red pública. Si, por una parte, esto está en consonancia con el espíritu de la nueva LDB, que apunta a una municipi-

palización de la enseñanza fundamental, por otra parte, como ya se ha afirmado más arriba, genera varios riesgos derivados, principalmente, del carácter repentino del proceso de municipalización. Habida cuenta de la desigualdad en términos de capacidad institucional de los municipios, es probable que una municipalización poco cuidadosa provoque discontinuidad o pérdida de calidad de la oferta educativa, en particular en los municipios más frágiles desde un punto de vista social y económico, donde existen segmentos más significativos de la población que se encuentran en situación vulnerable y donde se da una baja concentración de recursos humanos cualificados en la red y en los que el flujo de capital humano en la población al que pueden recurrir las escuelas es mucho más limitado.

Además, el FUNDEF no incide del mismo modo en todas las entidades, especialmente en los municipios. Como el Fondo vincula recursos procedentes de transferencias gubernamentales, tendrá un impacto mayor cuanto mayor sea la dependencia de un municipio determinado de transferencias intergubernamentales. Esto revela que los municipios económicamente más sólidos tienen medios para resistir o imponer condiciones más ventajosas a los eventuales procesos de municipalización, mientras que los municipios más frágiles sufrirán una presión mucho mayor para asumir más matrículas. En ausencia de foros institucionalizados para pactar y negociar, esto refuerza la asimetría en las negociaciones entre estados y municipios. Como resultado de ello, la tendencia es que, en muchos casos, determinados municipios —que suele ser los más frágiles— asumen matrículas por encima de su capacidad institucional y técnica, lo que generaría efectos negativos desde el punto de vista de la calidad y de la igualdad de la oferta de enseñanza fundamental.

También tiene consecuencias desde el punto de vista federal (Arretche, 2003). En Minas Gerais, incluso antes del FUNDEF, las iniciativas relacionadas con los procesos de municipalización se desarrollaron siempre de forma unilateral y autárquica por parte de las diferentes administraciones del estado y sin que se estableciera un marco más institucionalizado de prioridades, asistencia, condiciones y criterios, realizándose cada convenio de acuerdo con condiciones *ad hoc* por parte del estado y los municipios. La única alternativa que les quedaba a éstos era la no adhesión, cuyos costes, como se ha expuesto más arriba, eran elevados y desiguales (Viegas, 2003).<sup>13</sup>

## Reorganización de la enseñanza, la búsqueda de economías de escala y la calidad de la oferta

Los criterios que determinan el acceso a los recursos del FUNDEF racionalizan una estrategia de adaptación por parte de los gestores educativos destinada a maximizar las economías de escala mediante la reducción de los costes fijos. Cabría esperar, en este caso, un aumento del número de alumnos por turno y por profesor, del número de turnos por establecimiento, una disminución del número de establecimientos, principalmente por la eliminación de establecimientos rurales y la concentración de estos alumnos en un menor número de escuelas, aumentando por consiguiente las distancias recorridas. El perjuicio de este tipo de estrategia es evidente, tanto por lo que respecta a la calidad general de la enseñanza como a las condiciones de igualdad, en particular para los niños de la zona rural.

Ya se ha demostrado, en la sección anterior, que esta hipótesis es coherente con la evolución reciente de la red de enseñanza, por lo que respecta a la zona rural, con consecuencias posiblemente regresivas desde el punto de vista del acceso. Esta tendencia también se manifiesta, sin embargo, de forma más general, principalmente en las redes municipales. Como muestra el cuadro 7, se registra un aumento importante en la media de alumnos por establecimiento, desproporcionadamente mayor en las redes municipales. En las escuelas de la zona urbana llega a producirse una reducción del número de alumnos por establecimiento.

CUADRO 7

*Evolución de la media de alumnos por establecimiento de enseñanza fundamental en Minas Gerais, por red (1997/2002)*

Muestra	Alu./est. 1997	Alu./est. 1999	Alu./est. 2002	Crecimiento 1997/2002	Porcentaje 1997/2002
Global	222	268	271	49	22
Estado	479	570	501	22	5
Municipal	89	155	174	85	96
Rural	48	61	62	15	31
Urbana	601	577	529	-72	-12

FUENTE: SEE-MG (elaboración propia).

Cabe observar, sin embargo, que este aumento se debió principalmente a la ampliación del número medio de turnos por establecimiento y no a un aumento de alumnos por turno, lo que probablemente tendrá efectos más negativos desde el punto de vista de la calidad de la oferta educativa. En cuanto al número de alumnos por turno en la enseñanza fundamental se observa, junto con una mejora del flujo<sup>14</sup> (no necesariamente acompañada de calidad) y una reducción de la demanda,<sup>15</sup> una reducción consistente en todas las redes, a pesar de las diferencias entre las mismas, con una reducción mucho menor en el caso de las redes municipales. Sin embargo, incluso en este caso las redes municipales siguen registrando una media ligeramente inferior a la red estatal.

CUADRO 8  
*Evolución del número medio de alumnos por turno  
en la enseñanza fundamental en Minas Gerais, por red (1997/2002)*

Muestra	Alu./turno 1997	Alu./turno 1999	Alu./turno 2002	Crecimiento 1997/2002	Porcentaje 1997/2002
Global	39	33	31	-8	-20
Estado	42	34	33	-9	-21
Municipal	33	32	29	-4	-11
Rural	43	37	32	-10	-24
Urbana	38	33	31	-7	-19

FUENTE: SEE-MG (elaboración propia).

Los datos apuntan a que la implantación del FUNDEF, con su fuerte estructura de incentivos, ha producido cambios importantes en la red pública de atención, llevando a la búsqueda de una reducción de costes fijos y a una mayor concentración de la oferta. Los impactos de estos cambios, desde el punto de vista de la calidad de la oferta, en cuanto a los insumos educativos, parecen haber sido mitigados por el aumento de la eficiencia interna (flujo) y por la reducción de la demanda para este nivel.

## El FUNDEF y la cualificación docente

Otro foco de atención del FUNDEF es el cuerpo docente. Variable decisiva para los resultados del sistema escolar, tanto desde el punto de vista de la calidad como de la igualdad, en Minas Gerais el cuerpo docente se encuentra muy por debajo de las necesidades. Además, su composición tiende a distribuirse de forma regresiva, en el sentido de que los municipios en peores condiciones socioeconómicas tienden a concentrar la mayor proporción de profesores sin la formación requerida para el nivel y la menor proporción de profesores con formación superior, si se toman estas variables como indicadores de cualificación docente. Vinculando una parte significativa de los recursos del FUNDEF con el gasto en profesorado y la necesidad de implantar planes de costes y salarios, cabe esperar una mejora de la cualificación del cuerpo docente. Habida cuenta del carácter redistributivo del Fondo, cabe esperar también una reducción del carácter regresivo de la distribución de la cualificación docente.

CUADRO 9  
*Porcentaje de profesores con formación superior en las redes públicas de enseñanza en Minas Gerais (1998/2002)*

Año	Red estatal		Red municipal		Total	
	Media de los municipios	Media del estado	Media de los municipios	Media del estado	Media de los municipios	Media del estado
1998	63,03	61,9	23,58	41,07	42,51	52,26
1999	63,86	62,45	24,54	43,32	43,99	53,49
2000	65,41	63,97	24,9	43,88	44,75	54,48
2001	66,18	68,28	23,87	43,81	45,45	56,83
2002	69,17	71,18	28,14	47,63	49,08	60,06

FUENTE: SEE-MG (elaboración propia).

En 1998, la media de profesores de enseñanza fundamental con formación superior en los municipios de Minas Gerais (sumando la red del estado y la red municipal) era del 52 %. En 2002 se observa un modesto aumento del 8 %, llegando al 60 % de media. Cabe observar, en los cuadros 9 y 10, que en todas las redes el aumento de la participación de profesores con formación superior en la enseñanza fundamental es mucho más bajo en este período. Además, la desigualdad entre las redes es sig-

CUADRO 10  
*Porcentaje de profesores sin la formación requerida  
 para el nivel, redes públicas de enseñanza en Minas Gerais (1998/2002)*

Año	Red estatal		Red municipal		Total	
	Media de los municipios	Media del estado	Media de los municipios	Media del estado	Media de los municipios	Media del estado
1998	19,60	13,71	10,57	8,64	14,89	11,36
1999	21,09	16,17	10,01	7,65	15,48	12,25
2000	19,45	15,18	9,65	7,45	14,36	11,53
2001	18,60	12,29	9,40	7,30	13,97	9,95
2002	15,60	10,00	8,51	7,00	12,17	8,58

FUENTE: SEE-MG (elaboración propia).

nificativa, y la media de la proporción de profesores con formación superior en las redes municipales, durante todo el período, es inferior a la mitad de la media de la red del estado. Desde esta óptica, el FUNDEF, durante los cinco años considerados, resultó insuficiente como estrategia de fomento de la cualificación de los profesores y de reducción de las desigualdades en la oferta entre las redes de enseñanza.

La situación de la participación de profesores sin la formación requerida para el nivel presenta una distribución distinta, desde el punto de vista de las redes de enseñanza. Durante todo el período, la participación de los profesores sin la formación requerida para el nivel en el cuerpo docente es mucho mayor en la red del estado que en las redes municipales. Por otra parte, y también en relación con este indicador, se observa una mejora bastante modesta en ambas redes en el período en cuestión. Tomando como referencia el total de profesores de las redes del estado y municipal se registra, en 1998, una participación de profesores sin la formación requerida para el nivel del 11,36 % que, en 2002, se reduce en algo menos de 3 puntos porcentuales hasta el 8,58 %.<sup>16</sup> De este modo, por lo que respecta a la mejora más general de la cualificación docente, el FUNDEF y las disposiciones de la LDB han tenido efectos muy poco positivos. Y la posición de las redes de enseñanza tampoco se modifica significativamente en este período.

El carácter regresivo en la distribución de la cualificación docente fue más significativo en la participación de profesores sin la formación requerida para el nivel y en la participación de profesores con for-



mación superior. Según la relación entre las condiciones socioeconómicas y la cualificación docente, recogida en los cuadros 11 y 12, se pone de manifiesto el carácter regresivo de la distribución de este insu- mo clave del proceso educativo que es la cualificación docente, mante- niéndose alta durante todo el período en las redes del estado y munici- pales, y siendo ligeramente menor en las redes del estado, en el caso de los profesores con formación superior y menor en las redes munici- pales, en el caso de profesores sin la formación requerida para el nivel. En este período se registra una ligera reducción en la relación entre profe- sores con formación superior y el contexto socioeconómico y cierta es- tabilidad (en realidad un leve empeoramiento) por lo que respecta a los profesores sin la formación requerida para el nivel, lo que no permite hacer valoraciones muy positivas de los progresos en el período en re- lación con el carácter regresivo de la distribución de profesores más cualificados.

CUADRO 11

*Relación entre el porcentaje de profesores con formación superior y el IDH redes públicas de enseñanza en Minas Gerais (1998/2002)*

Año	Red estatal		Red municipal		Total	
	Correlación (R)	Regresión (R <sup>2</sup> )	Correlación (R)	Regresión (R <sup>2</sup> )	Correlación (R)	Regresión (R <sup>2</sup> )
1998	0,689	0,474	0,677	0,458	0,766	0,587
1999	0,716	0,512	0,693	0,480	0,778	0,606
2000	0,706	0,499	0,690	0,476	0,772	0,595
2001	0,687	0,471	0,681	0,464	0,741	0,549
2002	0,670	0,449	0,626	0,392	0,722	0,521

FUENTE: SEE-MG (elaboración propia).

Por consiguiente, lo que los datos revelan es una mejora muy limi- tada en el panorama general de la cualificación docente, lejos, a este rit- mo, de eliminar la participación de profesores sin la formación requerida para el nivel y todavía más de alcanzar el objetivo de contar con un cuer- po docente con formación universitaria en la enseñanza fundamental. También ponen de manifiesto la persistencia de los mismos patrones de desigualdad socioeconómica entre redes, localización y regiones.<sup>17</sup> Des- de este punto de vista, el FUNDEF no parece haber sido un mecanismo

CUADRO 12

*Relación entre el porcentaje de profesores sin la formación requerida para el nivel y el IDH redes públicas de enseñanza en Minas Gerais (1998/2002)*

Año	Red estatal		Red municipal		Total	
	Correlación (R)	Regresión (R <sup>2</sup> )	Correlación (R)	Regresión (R <sup>2</sup> )	Correlación (R)	Regresión (R <sup>2</sup> )
1998	-0,570	0,325	-0,422	0,178	-0,610	0,373
1999	-0,643	0,413	-0,390	0,152	-0,660	0,435
2000	-0,628	0,394	-0,376	0,142	-0,650	0,422
2001	-0,570	0,325	-0,361	0,130	-0,620	0,384
2002	-0,590	0,348	-0,341	0,116	-0,619	0,383

FUENTE: SEE-MG (elaboración propia).

institucional suficientemente eficaz para inducir un cambio sustancial en la situación de la cualificación docente. En realidad, hay que señalar que incluso el aumento registrado en la proporción de profesores con formación superior fue inferior al aumento del porcentaje de la población de Minas Gerais que completó este nivel educativo.<sup>18</sup>

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la forma en que el FUNDEF podría fomentar la mejora de la cualificación docente (en términos de escolarización formal) es un mecanismo muy indirecto, que funcionaría más por la posibilidad que ofrece a los municipios de premiar (a través de planes de carrera) la inversión individual del profesor en su formación y de contratar (por la posibilidad de remunerar mejor) profesores con niveles de formación superiores. Habida cuenta de las limitaciones y dificultades expuestas más arriba, parece difícil que un mecanismo indirecto de este tipo sea suficiente para modificar significativamente, en un horizonte temporal adecuado, la cualificación docente media insatisfactoria y distribuida regresivamente que ya se ha puesto de manifiesto. De este modo, si de hecho se considera importante la formación inicial o formal del cuerpo docente, una estrategia más focalizada y directa tal vez proporcionaría un resultado mejor.

## Conclusiones

El análisis ha puesto de manifiesto que el Fondo ha tenido efectos redistributivos, en el plano horizontal —de estado a estado—, muy limitados debido a la infravaloración del importe de referencia, lo que ha permitido o inducido una reducción de la contribución de la Unión al FUNDEF en el período, principal mecanismo igualador a escala interestatal. A escala intraestatal, el Fondo ha tenido un efecto progresivo, favoreciendo a los municipios y, dentro de éstos, beneficiando más a los más frágiles desde el punto de vista fiscal y socioeconómico. Además, los efectos sobre otros tipos de insumos son más variados. Desde el punto de vista de la reorganización de las redes, el Fondo parece haber inducido, sobre todo al principio, una municipalización importante, pero heterogénea, asimétrica y brusca. También parece haber inducido una estrategia general de búsqueda de economías de escala por parte de las diferentes redes, llevando a la reducción del número de establecimientos,<sup>19</sup> a un aumento del número de turnos y alumnos por establecimiento, a pesar de que su mayor riesgo, un crecimiento significativo del número de alumnos por turno, no parece haberse materializado. Por lo que respecta a la cualificación docente, medida por la formación inicial de los profesores (profesores sin formación requerida para el nivel y profesores con formación superior), el Fondo parece haber sido insuficiente para modificar significativamente ni su calidad ni el carácter regresivo de su distribución.

Además, si se tiene en cuenta las instituciones, sus efectos no son homogéneos. Los efectos y el resultado de las instituciones dependen de su interacción con los diferentes contextos y situaciones (Putnam *et al.*, 1996). Si el funcionamiento de la democracia es el juego combinado de instituciones y condiciones (Przeworski, 1994), las mismas instituciones en condiciones muy diversas tienden a producir también resultados desiguales, según ha demostrado la exposición sobre el FUNDEF. Al funcionar a través de la vinculación de transferencias, redistribuyendo los ingresos a partir de una fórmula única, el Fondo no tiene los mismos efectos en todos los municipios. Por ejemplo, incidirá (positiva o negativamente) más sobre las unidades que dependen más de transferencias intergubernamentales para su presupuesto, es decir, aquellas cuyos ingresos propios son menores. Su impacto en la cualificación docente, además de eventuales aumentos inmediatos de remuneración, dependerá también de la disponibilidad de recursos humanos cualificados en determinado

municipio o región o de la existencia, costes y escala de infraestructuras y servicios de formación que puedan utilizarse para la capacitación académica o al servicio del cuerpo docente. Todas éstas son condiciones para una distribución heterogénea (y desigual) entre las regiones. De este modo, los mecanismos aplicados al FUNDEF suelen tener un efecto diferente en la educación, en función de diferentes situaciones.

Por lo tanto, no todos los problemas de coordinación intergubernamental pueden resolverse con un mecanismo estrictamente asignativo. El mecanismo del FUNDEF, caracterizado por el automatismo de la distribución, presenta ventajas significativas. La universalidad de las reglas y de la distribución, la transparencia, la regularidad y la previsibilidad en la asignación de los recursos constituyen cualidades importantes, y todavía más si se compara con el modelo anterior de asignación de recursos. Pero el mecanismo presenta, como contrapartida, poca flexibilidad ante diferentes situaciones, ha generado procesos fragmentados y asimétricos de negociación entre estados y municipios y no ha creado o promovido espacios o foros para el desarrollo de políticas de colaboración o de cooperación federal o intergubernamental, que constituyen también problemas de coordinación que permanecen abiertos.

Estas limitaciones no superan de ningún modo a los beneficios que el FUNDEF ha proporcionado, pero requieren medidas o políticas específicas para corregirlas. De lo contrario, se corre el riesgo de no aprovechar al máximo el potencial correctivo de una innovación institucional tan importante en la educación brasileña como es el FUNDEF.

## Notas

1. Cabe señalar que las transferencias del Fondo de Participación de los Estados y del Fondo de Participación de los Municipios tiene un criterio de redistribución en su reparto. Sin embargo, este criterio no compensa las desigualdades existentes en los recursos disponibles para las diferentes unidades.

2. Los ingresos vinculados de cada entidad son los siguientes: en el caso de los estados, un 15 % del Fondo de Participación de los Estados, de los ingresos del ICMS (Impuesto sobre el tráfico de mercancías y servicios), del Impuesto sobre productos industrializados proporcional a la exportación y de los recursos de la Ley Kandir. En el caso de los municipios, un 15 % del Fondo de Participación de los Municipios, de la cuota municipal del ICMS, de la cuota municipal del Im-

puesto sobre productos industrializados proporcional a la exportación y de los recursos procedentes de la Ley Kandir. La Ley Kandir (Ley Complementaria n.º 87/96) prevé transferencias de la Unión para compensar las pérdidas de los estados y municipios por la exoneración de las exportaciones.

3. En realidad, en el caso de la educación de jóvenes y adultos en el nivel básico, los alumnos no se contabilizan para calcular los recursos que los estados y municipios recibirán del Fondo, pero pueden beneficiarse del importe recibido por la entidad.

4. Mokate (2001) diferencia además entre igualdad interna y externa. También puede abordarse desde el punto de vista de diferentes grupos sociales vulnerables: color o etnia, género, regiones, etc.

5. Acceso, cobertura e insumos son dimensiones relacionadas con la oferta educativa. Aunque se garantice el acceso de todos los niños a la escuela y una distribución de insumos (gastos *per cápita*, número de alumnos por profesor, número de alumnos por turno, distancia escuela/domicilio, etc.) equitativa, difícilmente los diferentes grupos sociales tendrán resultados parecidos, en términos de dimensiones importantes de los procesos, como el flujo (abandono y fracaso), y de aprendizaje. De hecho, para conseguir efectos y resultados influyen tanto el perfil, la magnitud y la distribución de la oferta como la demanda, es decir, un conjunto de características familiares de los niños que favorece o no su educación. Parece que existe consenso sobre el hecho de que las condiciones extraescolares tiene un peso mucho mayor sobre las oportunidades educativas, a pesar de la fuerte divergencia en cuanto a la naturaleza y la magnitud de dicha influencia. También se discute si esa influencia sería la misma para cualquier tipo de organización escolar, cualquier tipo de programa y de estrategia pedagógica. Sin embargo, existen indicios convincentes de que la mejora institucional de las escuelas, independientemente de otros factores, favorece, en proporción inversa, a los niños de familias más pobres (Valle y Hasenbalg, 2000; Willms y Somers, 2000).

6. Cabe señalar que existe una cierta colinearidad en estas estimaciones, ya que el índice de escolarización es uno de los indicadores que componen el IDH. Sin embargo, como esto se produce en los dos años, la comparación de las diferencias entre 1991 y 2000 no se ve perjudicada.

7. Desde el punto de vista de la calidad, es más discutible, ya que las escuelas situadas en zonas urbanas suelen ofrecer mejores condiciones que las de las zonas rurales.

8. La valoración de este punto debe tener en cuenta el tamaño y la distribución de la clientela, ya que en Brasil la tendencia demográfica muestra una disminución de la población infantil y una disminución de la población rural, lo que podría bastar para explicar la reducción en la oferta de enseñanza rural. Sin embargo, no parece ser así. En el período 1996/2000, se observa, de hecho, una reducción absoluta y relativa de la población infantil, según se puede apreciar en

los cuadros 4 y 5. Se registra en este período una disminución del 1,4 % de la población de 5 a 14 años en Minas Gerais; la población de este grupo en la zona rural se reduce en un 14 % y en la zona urbana aumenta un 2,7 %. En términos relativos, la zona rural, que representaba un 25 % de la población de 5 a 14 años, pasa a representar un 20,8 % de este grupo de edad.

9. Que son, en realidad, los efectos más directos e inmediatos del Fondo.

10. IDH (Índice de Desarrollo Humano); IDTE (Indicador de Resultado Tributario y Económico)

11. Cabe señalar el comportamiento de la red del estado en cuanto a la enseñanza fundamental. Tras una drástica reducción de la atención al inicio de la vigencia del FUNDEF, se produjo una ampliación significativa a partir de 2000, que carece de explicación. Una hipótesis bastante mencionada —y plausible— en la Secretaría de Estado de Educación es que la ampliación de la atención a la educación infantil sería una forma de manejar la capacidad ociosa de la red del estado, principalmente de profesores de nivel medio, que no pueden ser reciclados para el segundo ciclo del nivel básico.

12. De acuerdo con Costa, Fortes y Veiga (2000), en 1996, por ejemplo, un 94 % de los recursos aplicados por el Tesoro del estado a educación en Minas Gerais se destinó al pago de personal activo.

13. Esta observación subraya, además, el carácter eminentemente político y conflictivo de las relaciones intergubernamentales, en que la negociación federal se produce en condiciones de desigualdad de intereses y de recursos (Arretche, 2003).

14. Entre 1991 y 2000, el porcentaje de niños de 10 a 14 años con al menos un año de retraso escolar se redujo, pasando el 56,6 al 25,2 %, de acuerdo con el Atlas de Desarrollo Humano (PNUD, 2003).

15. Como ya se ha expresado más arriba, la población de 5 a 14 años en Minas Gerais disminuyó en un 1,46 % entre 1996 y 2000.

16. Considerando la participación proporcionalmente mayor de profesores sin la formación requerida para el nivel en la oferta de la enseñanza en la zona rural, cabía esperar, a partir de la significativa reducción de los establecimientos rurales y de la relativa ampliación de los urbanos, una reducción más significativa del porcentaje de profesores sin la formación requerida para el nivel en el cuerpo docente.

17. Una valoración de la relación entre el saldo de los municipios con el FUNDEF (el importe recibido del Fondo menos el importe aportado al mismo), que no se incluye por no disponer de espacio, tampoco demuestra ninguna correlación relevante entre la distribución de los recursos y la evolución de la cualificación docente.

18. Existen varias hipótesis que explican este modesto resultado. En primer lugar, aunque con problemas, los vínculos entre profesores y servicio públi-

co presentan cierta estabilidad. Por lo tanto, aunque la formación de un profesor no sea adecuada, es evidente que existen otros factores que determinan su sustitución o no por otro con una formación superior, como la experiencia, el tiempo de servicio, la motivación, la disposición, la falta de disposición a la hora de asumir los costes y riesgos de la sustitución, entre otros factores. Además, aunque los actuales profesores decidieran mejorar su cualificación (que sería probablemente, *ceteris paribus*, la mejor alternativa), esto evidentemente llevará tiempo hasta que se complete la formación y se refleje en los índices. Por otra parte, la distribución de profesores potenciales reclutados con la formación adecuada es desigual entre los municipios y las regiones, ocurriendo lo mismo con la oferta de enseñanza superior, lo que dificultará, en muchos casos, la mejora de la cualificación y del cuerpo de profesores

19. Fundamentalmente establecimientos rurales.

## Bibliografía

- Abrucio, Fernando Luiz y Valeriano Mendes Ferreira Costa (1998), *Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro*, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, São Paulo.
- Arretche, Marta (2003), «Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia», *Ciência e Saúde Coletiva*, 8 (2), pp. 331-345.
- (2004), «Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia», *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), pp. 17-26.
- Coleman, J. (1996), *Equality of educational opportunity*, US Office of Education, Washington.
- Costa, Bruno L. Diniz, Fátima Beatriz Teixeira y Laura Veiga (2000), *Avaliação do programa de descentralização de recursos financeiros da SEE-MG (1991-1997)*, Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Relatório de pesquisa, Belo Horizonte.
- Costa, Bruno L. Diniz, Vanda Catarina Duarte, Fátima Beatriz Teixeira y Laura Veiga (2004), *O FUNDEF e a municipalização em Minas Gerais: relações intergovernamentais, equidade e controle público*, Informe final de la investigación, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.
- Mokate, Karen (2001), *Eficácia, eficiência, equidade, sustentabilidade. Que queremos decir?*, Series Documentos de Trabajo I-24, Indes/BID Washington, D.C.
- Pierson (1995), «Fragmented Welfare States: federal institutions and the development of social policy», *Governance*, vol. 8, n.º 4, octubre.

- Plank, David N. (2001), *Política educacional no Brasil: caminhos para a salvação pública*, Artmed, São Paulo.
- PNUD (2003), *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*, PNUD-IPEA-Fundação João Pinheiro, Brasília.
- Przeworski, Adam (1994), *Democracia e Mercado*, Dumará, São Paulo.
- Putnam, Robert D., Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti (1996), *Comunidade e democracia; a experiência da Itália moderna*, Ed. FGV, Rio de Janeiro.
- Rezende, Fernando y Fabrício Augusto Oliveira, eds. (2003), *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*, Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro.
- Souza, Alberto de Mello (1993), «Crise de estado e descentralização educacional no Brasil: resistências, inovações e perspectivas», *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n.º 10, pp. 1-31, dez. 93, Brasília.
- (1995), «Gestão da escola e qualidade da educação», en João Paulo dos Reis Velloso, Roberto Cavalcanti de Albuquerque y Joachim Knoop, coords., *Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade*, INAE/ILDES, Rio de Janeiro, pp. 149-185.
- Valle, Silva Nelson do y Carlos Hasenbalg (2000), *Tendências da desigualdade educacional no Brasil*, Dados, 2000, vol. 43, n.º 3, pp. 423-445.
- Vasquez, Daniel Arias (2004), *Educação e Desigualdades Regionais: a política nacional de equidade do FUNDEF*, trabajo presentado en el XXVIII Encuentro Anual de la ANPOCS, Caxambu.
- Viegas, Karini (2003), *Relações intergovernamentais na política educacional: o caso da municipalização do ensino fundamental em Minas Gerais*, disertación presentada en el Programa de Maestría en Administración Pública de la Escola de Governo de la Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.
- Willms, J. Douglas y Marie André Somers (2000), *Schooling Outcomes in Latin America*, Canadian Research Institute for Social Policy, University of New Brunswick.



---

TERCERA PARTE

FOCALIZACIÓN EDUCATIVA Y  
LUCHA CONTRA LA POBREZA:  
UNA REVISIÓN DE PROGRAMAS



---

# Las políticas sociales focalizadas y las bases sociales para la democracia en América Latina

*José Adelantado*

## Introducción

En los últimos veinticinco años América Latina ha experimentado un cambio político significativo. La demanda de revolución en los sesenta-setenta se transformó en demanda de democracia en los ochenta (Lechner, 1987), pero más elecciones no han traído mejores democracias. La elección periódica de gobernantes, especialmente de los presidentes, mediante el voto universal y directo no garantiza la eficacia del funcionamiento de las instituciones ni mucho menos el contenido de las políticas sociales. Las sociedades latinoamericanas están profundamente segmentadas en términos económicos, regionales y étnicos, lo que se traduce en sistemas de partidos políticos fragmentados, relativamente inestables y poco inclusivos, dando lugar a una dispersión del poder a escala institucional y territorial, con abundantes comportamientos parasitarios. La forma de gobierno no se da en el vacío; la democracia latinoamericana opera en un marco de profunda concentración de la riqueza, de ingresos y de oportunidades, lo que condiciona seriamente la posibilidad de acometer reformas estructurales y se propicia, de este modo, una dinámica que favorece la reproducción del poder de las élites y de la secular exclusión social, económica y política de amplias capas de la población.

¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina? Es la pregunta que se formula Rodrik (2001:10) y señala tres causas fundamentales que contribuyen a su explicación: 1) el traumático resultado de los años ochenta y la crisis de la deuda que se tradujo en una serie de reformas que sirvieron para debilitar las instituciones públicas de seguro social; 2) el hecho de que a principio de los años noventa América Lati-

na se encontrara en un mundo de gran volatilidad macroeconómica, impulsada en parte por flujos de capital erráticos, lo que provocó que la política macroeconómica se divorciara de la economía real, y 3) hasta ahora, los sistemas políticos en su conjunto no han creado mecanismos viables de participación: los parlamentos nacionales se han fragmentado y no son representativos, y los partidos políticos son débiles, los sindicatos no han sido capaces de desarrollar una estrategia adecuada y global para encarar la inseguridad en el empleo y han perdido afiliados.

La idea del Estado subsidiario que primó durante la primera etapa del ajuste, y que se viene aplicando desde entonces, llevaba como corolario las políticas asistenciales, mientras que la crítica a la ineficiencia de las políticas públicas de los estados sociales dio paso a la focalización en los grupos vulnerables. En el conjunto de la región, las políticas compensatorias se han impuesto como la política privilegiada de los gobiernos, lo que según Garretón (2001) ha impedido una reestructuración de la política social de forma integrada, ya que la tendencia en los países del continente fue otorgar a las políticas focalizadas un carácter estable, que paulatinamente ha reemplazado a la institucionalidad estatal. En su opinión, las políticas focalizadas no debieran ocultar la necesidad de una reforma integral del Estado en este campo, dirigida básicamente a recuperar su legitimidad mediante políticas redistributivas de carácter estructural, puesto que ningún modelo ni política serán efectivos en esta materia si, además de discriminaciones positivas, medidas asistenciales y políticas focalizadas, no hay redistribución estructural.

En este trabajo se exploran algunos mecanismos de interacción recursiva entre la debilidad de las democracias latinoamericanas y la institucionalización de la desigualdad. El análisis se centra en las limitaciones de las políticas sociales focalizadas para romper ese círculo vicioso a partir de tres argumentos: debilitan la ciudadanía social, favorecen el clientelismo político y pueden alentar la corrupción. Así, como en otros momentos de la historia de América Latina, cabe esperar que ante las limitaciones inclusivas de las instituciones políticas y la incapacidad del clientelismo para satisfacer demandas, emerjan protestas y actores que desarrollen un tipo de acción colectiva autónoma; aunque está por ver si serán capaces de ampliar la base de representatividad democrática, o acabarán cooptados por dinámicas institucionales en las que el predominio de vínculos y mecanismos clientelares es mayor que propuestas programáticas en las organizaciones políticas.

## 1. Las democracias latinoamericanas son débiles porque la desigualdad está institucionalizada

El deficiente funcionamiento de la democracia en Latinoamérica se ha convertido en un importante foco de atención tanto en círculos académicos como en los informes de organismos internacionales. La escasa calidad de las democracias y los elevados niveles de desigualdad se están convirtiendo en tópicos cuando se habla de la región. Sin embargo, ambos fenómenos, la debilidad de las democracias y la desigualdad social se han considerado de forma separada. En este apartado se argumenta la idea de que dichos fenómenos no sólo están relacionados, sino que son interdependientes y se retroalimentan entre sí: la debilidad de las democracias (instituciones públicas y administrativas) es consecuencia de la institucionalización de la desigualdad, y a la inversa: la institucionalización de la desigualdad es consecuencia de la debilidad de las democracias.

Un estudio de la CEPAL-Naciones Unidas (2000: 315) sobre una década de equidad, desarrollo y ciudadanía concluye que «las sociedades de América Latina y el Caribe afrontan hoy problemas emergentes de desafección política y desmovilización ciudadana». Otra contribución importante, y muestra de preocupación, es la publicación del PNUD (2004) en la que se informa y discute sobre el *triángulo latinoamericano: democracia, pobreza y desigualdad*. También el Informe del Latinobarómetro (2005: 4) recoge diez años de opinión pública que resume de este modo: «No hay avances en los temas esenciales de la cultura democrática: la desconfianza aumenta o se mantiene igual, la cultura cívica no cambia, la percepción del estado de derecho no avanza, las expectativas crecen. Los problemas que la gente percibe como prioritarios no parecen ceder a lo largo de la década y la participación política no se ha fortalecido».

En América Latina se produjo un intercambio clave como respuesta a la crisis de los ochenta (agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones): la democracia como régimen político en contrapartida a una política de ajustes económicos (Nohlen, 2001). Las transiciones a la democracia tuvieron lugar en condiciones económicas muy adversas, de manera que las amplias expectativas de la población no se cumplieron; el fracaso de muchos de los programas de ajuste estructural promovidos durante los años ochenta por organismos internacionales hicieron aumentar las dificultades económicas en amplios sectores medios y pobres de la población, lo que pasó factura a las propias

democracias. La implantación de políticas económicas neoliberales y la consiguiente reducción de los márgenes de acción política han contribuido al debilitamiento de la capacidad representativa de los partidos políticos (y de los sindicatos, frecuentemente corporativos). Algunas de las recomendaciones, como la descentralización política, pueden incluso fortalecer el poder de oligarquías locales tradicionales (el vacío político dejado por el debilitamiento de las organizaciones populares y por el fracaso de los partidos políticos en el desarrollo de vínculos orgánicos con las clases subordinadas ha sido sustituido por redes de tipo clientelar). «Pero, sobre todo el crecimiento del sector informal y los niveles persistentemente altos de pobreza y desigualdades sociales son los que se hacen incompatibles con cualquier vigencia de una democracia liberal. Es más, la exclusión económica y social es un terreno fértil para el florecimiento de la corrupción, el clientelismo y la violación sistemática de derechos y garantías legales» (Panizza, 2001: 359). Se sabe que las democracias sólo se pueden sostener si las economías son capaces de producir y distribuir los bienes necesarios para generar las condiciones de ejercicio de los derechos de ciudadanía (Przeworski, 1998); así, como se cuestiona Villamán (2005) ¿es la democracia la que está débil y en crisis o es el modelo económico polarizante y excluyente el que debilita los procesos democráticos?

La insatisfacción por el funcionamiento de la democracia tiene uno de sus fundamentos en la debilidad de las instituciones públicas y administrativas. La debilidad institucional se refiere a la falta de consolidación de unas «reglas del juego» compartidas por los actores vinculados a un determinado ámbito de actuación pública y que se utilizan como referente para orientar sus interacciones y la toma de decisiones. Ramió y Salvador (2005) señalan un conjunto de elementos que influyen en la debilidad de las instituciones latinoamericanas (entre otros): el modelo presidencialista, la ausencia o discontinuidad de una función pública profesionalizada y la copia de modelos de Estado y administrativos externos. El desarrollo del modelo presidencialista, mayoritario en los países de América Latina ha tenido importantes consecuencias sobre el sistema político: estimula los liderazgos carismáticos (incluso mesiánicos) y en no pocas ocasiones ha derivado en populismos; dificulta la institucionalización de los partidos políticos y los hace estructuralmente débiles; no permite configurar un modelo de Estado sólido, continuado y respaldado por una amplia base social; el modelo de Estado se destruye y construye con

cada presidente, tejiendo nuevas redes en un contexto de presión de clientelismo de partido. De esta inestabilidad política no se escapan las instituciones administrativas, y tiene su más clara manifestación en la ausencia de un modelo de servicio civil de carrera efectivo basado en la objetividad, el mérito, la capacidad y la carrera administrativa. Finalmente, un elemento muy influyente en la debilidad institucional es la copia de modelos externos; tanto las grandes instituciones internacionales —FMI y BM— como los países desarrollados con políticas de cooperación, condicionan las ayudas económicas a la implantación de modelos administrativos generalmente descontextualizados de las tradiciones autóctonas. En este sentido cabe señalar la amenaza que supone la aplicación de un conjunto de instrumentos agrupados bajo el nombre de Nueva Gestión Pública, cuyo mayor éxito es haber puesto en marcha un proceso de desinstitucionalización aplicando conceptos como flexibilidad, desregulación, agencialización, gerencialización, privatización o externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro). Según Ramió y Salvador (2005) la Nueva Gestión Pública actuaría como catalizador de procesos que propician la debilidad institucional en América Latina.

Otro de los fundamentos, además de la debilidad de las instituciones públicas y administrativas, para comprender la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia, es el arraigo y simbiosis de la desigualdad en el sistema político. A finales de los años setenta América Latina ya era la región con la mayor desigualdad mundial en la distribución de los ingresos. Una mirada más lejana muestra que la desigualdad fue un rasgo característico, observado a lo largo de todas las fases económicas y reformas políticas. Ni la industrialización, ni las reformas agrarias ni el desarrollo sociopolítico, que muchas veces tuvo como meta el mejoramiento de la distribución de los ingresos, lograron modificar estas disparidades, resultado estructural de la falta de igualdad de oportunidades de acceso a la propiedad, la educación y los ingresos. La institucionalización de la desigualdad hasta hacerse estructural en América Latina es el resultado de un largo proceso histórico. Data de épocas coloniales y su persistencia durante todo este tiempo ha sido posible gracias a un conjunto diverso de normas, maneras de hacer y arreglos sociales que han expresado y a la vez reforzado las condiciones de desigualdad existentes en las sociedades latinoamericanas (Prats, 2004; Carrillo, 2004). La institucionalización política de la desigualdad es un elemento clave para

comprender los déficits de ciudadanía democrática. Según Engerman y Sokoloff (2002) las instituciones expresan las condiciones de desigualdad existentes (en la medida en que plasman los intereses de determinada coalición de las élites) y, al mismo tiempo, contribuyen a legitimar y perpetuar tales condiciones de desigualdad; se origina así un círculo vicioso entre desigualdad e institucionalidad. Desde esta perspectiva, la debilidad de las democracias latinoamericanas se debería a los elevados niveles de desigualdad que padece la población. Barreda (2004: 2) concreta la idea «el limitado e insatisfactorio resultado que ha tenido hasta la fecha el proceso de democratización en América Latina es resultado en buena medida de un círculo vicioso generado entre desigualdad e institucionalidad política: las instituciones políticas reproducen las condiciones de desigualdad que las engendraron y, de este modo, obstaculizan el desarrollo».

Para O'Donnell (2004) en América Latina, con algunas excepciones parciales, los Estados y sus gobiernos tienen escasa capacidad para democratizar sociedades en las que existe una asentada historia de desigualdad. Sostiene en sus *diez tesis* que el problema principal del Estado latinoamericano no es el tamaño de sus burocracias sino la ineficacia de estas, la inefectividad de su sistema legal y la escasa credibilidad del estado y el gobierno; lo que supone un grave impedimento para avanzar en la democratización de los respectivos países. Las sociedades latinoamericanas, con pocas excepciones, siguen siendo sumamente fragmentadas y desiguales y cree que para superar esta vieja y estructurada situación es necesario extender homogéneamente la legalidad estatal para que abarque no sólo al conjunto del territorio, sino también a todas las categorías sociales.

Según Fleury (2002) el asentamiento de un modelo económico excluyente es el factor central para comprender la fragilidad de las instituciones democráticas. La exclusión de la ciudadanía y más concretamente, de la ciudadanía social en sus diversas dimensiones (cívica, igualitaria, jurídica, institucional e histórica) es un rasgo decisivo para la gobernabilidad democrática, y se ha convertido en la «cuestión social» de América Latina. En esa línea, para Calderón (2004) la región está viviendo una crisis de legitimidad. En general, predomina una subordinación de lo político y lo social a favor de una lógica del mercado que produce importantes grados de fragmentación y exclusión. A su juicio hay cuatro condicionantes histórico-estructurales que inciden directamente en la crisis



de legitimidad del Estado: 1) la inercia del patrimonialismo corporativo; 2) la aceleración de la mundialización de la economía y las nuevas formas de concentración del poder; 3) el divorcio entre la competitividad de la economía y las demandas de ciudadanía social y 4) la complejización de lo social y el malestar con la política. Finalmente la misma Fleury (2004) sentencia que la transición de un modelo de desarrollo sin democracia a otro de democracia sin desarrollo al incorporarse las economías regionales a una dinámica económica globalizada, ha producido las siguientes paradojas: unas democracias sin política, unas democracias sin inclusión, unas democracias sin mecanismos de promoción de la igualdad y de la cohesión social, unas democracias sin autoridad pública ni un aparato estatal correspondiente, y unos gobiernos democráticamente elegidos pero que buscan más la legitimidad «hacia fuera» que satisfacer las expectativas de quienes los eligieron.

## 2. La sustitución de políticas sociales universales por focalizadas debilita la ciudadanía social

Los derechos sociales de la ciudadanía no obedecen a una lógica evolucionista del capitalismo como suponía Marshall (1998), pues su intensidad (sustantividad) varía en el tiempo, en el espacio donde se aplican y en las rutas tomadas en la solución de los conflictos sociales. Las necesidades percibidas se convierten en derechos colectivos en marcos históricos concretos (Lara y Morales, 2005). Los derechos sociales y económicos asociados al modelo fordista-keynesiano (industrialización por sustitución de importaciones) y al Estado-nación expresaban formas diversas de institucionalización del conflicto industrial. La garantía jurídico-constitucional en la provisión de bienes públicos se basaba en la centralidad del trabajo (masculino, blanco) y en unos derechos laborales compatibles con los procesos de acumulación y legitimación, sustentados en políticas sociales de corte universalista. Por otro lado, Procacci (1999) sostiene que la crisis por la cual atraviesa el Estado de bienestar pone en tela de juicio el mantenimiento de las estructuras de bienestar social debilitando los cimientos sobre los cuales se asentaba el principio de ciudadanía social. Este principio, que había regulado los mecanismos de integración a través del vínculo entre el trabajo y el bienestar social,

se desuniversaliza y la consecuencia es un proceso de creciente individualización de la pobreza y del riesgo. Los sistemas de bienestar social se aplican a grupos focalizados identificados por esta individualización. El seguro social colectivo deja de ser un mecanismo solidario para organizar los vínculos sociales entre individuos y generaciones. Al desintegrarse la base social del trabajo también se desvanece el compromiso incorporado en los derechos sociales universales del bienestar social.

Los años ochenta han supuesto una profunda transformación del modelo productivo y de regulación del capitalismo contemporáneo; la participación del Estado en los procesos de globalización de la economía se ha dado a costa del sustrato material de la ciudadanía: el Estado no puede mostrarse como socialmente eficaz, porque si lo hace deja de ser económicamente eficiente. En el ámbito de los derechos sociales se ha producido una fuerte reestructuración y redefinición mediante desarrollos normativos de carácter remercantilizador. Según Alonso (2000) la desmaterialización, individualización y fragmentación progresiva de los derechos sociales han sido las características más notables de la reformulación. Desmaterialización porque las políticas universales han girado hacia políticas focalizadas en grupos, franjas sociales y segmentos excluidos de los mercados de trabajo, que sustituyen derechos sociales y económicos por medidas de apoyo asistencialista. Asimismo, la empresarialización y provisión privada de servicios de bienestar se han integrado en el circuito económico de forma que muchos derechos sociales se están tornando mercancías. El voluntariado social también ha visto crecer su espacio ante la desresponsabilización del Estado y, con ello, una potencial merma de los derechos al hacer depender las necesidades de una persona de la voluntad de otras sin el suficiente amparo jurídico. La individualización de los derechos sociales ha marcado el proceso de sustitución de una ciudadanía social fundamentada sobre el carácter colectivo de las necesidades históricamente construidas, por una progresiva gestión privada de los riesgos. La responsabilidad es de las víctimas, el bienestar ya no es tanto un derecho como una oportunidad, una oportunidad vital por la que los individuos tienen que competir en una dimensión estrictamente personal. Las titularidades y garantías se han fragmentado. La seguridad de ciudadanía social tiende a expresarse por medio de la capacidad de compra en el mercado ante la contracción selectiva de la protección pública.

La sustitución de la ciudadanía social del modelo universalista por

una ciudadanía precaria se relaciona fundamentalmente con dos procesos: la pérdida de la centralidad del trabajo como mecanismo de integración social y la implementación de un nuevo patrón de políticas sociales. El nuevo modelo de acumulación capitalista requiere un proceso flexible de producción y éste a su vez requiere una fuerza de trabajo flexible. Las reformas laborales y la flexibilización de la contratación han tornado el empleo inseguro e inestable; a su vez, las políticas basadas en presupuestos universales son sustituidas por políticas de mínimos, para los sectores más vulnerables. Es un proceso que debilita la ciudadanía social erosionando las bases de la sociedad democrática, lo cual a su vez pone en peligro la estabilidad política y la cohesión social.

Una de las consecuencias más visibles de la reestructuración económica e institucional es la precarización de las condiciones laborales. El individuo, al perder su condición de asalariado formal, pierde su base material y social que le permiten reproducir su existencia y su sociabilidad. La ausencia de protecciones sociales seguras define trayectorias individuales frágiles, caracterizadas por la ausencia de soportes colectivos. Esta trayectoria laboral frágil se traduce, a su vez, en una creciente vulnerabilidad social caracterizada por una integración inestable en el tejido social. Según Castel (1997) la precariedad se traduce en vulnerabilidad social. La actual cuestión social se vuelve frágil no solamente a causa de la retirada del Estado de su función social, debilitando así los soportes colectivos que conferían seguridad al individuo. Al mismo tiempo se ve agudizada por el creciente número de individuos que son expulsados del mercado de trabajo. La sociedad salarial, que se había caracterizado por un tipo de cohesión social sobre la base de un equilibrio de integración social y material gracias a la centralidad del trabajo, se desvanece. En palabras de Zipcioglu (2004: 5):

por una parte, la creciente precariedad laboral producto de una reestructuración económica tiende a flexibilizar el mercado y las condiciones de contratación. Por otra parte, el marcado proceso de vulnerabilidad social debilita los lazos de la integración tanto individual como colectiva. La desintegración revela la debilidad del principio de ciudadanía social poniendo a su vez en jaque los pilares sobre los cuales se sustentan las sociedades democráticas. La retirada del Estado debilita las bases de legitimidad sobre las cuales se sustenta la democracia.

Simultáneamente a este proceso asistimos a una nueva configuración de la política social; el nuevo paradigma que se consolidó a partir de los años noventa se orientó fundamentalmente al desarrollo y promoción de la modalidad asistencial, a través de «políticas de emergencia» que se convierten en una de las herramientas que el Estado utiliza para contener las protestas, el conflicto social y la legitimidad del sistema. Para Draibe (1994) la descentralización, la focalización y la privatización, se han convertido en los vectores estructurantes de las reformas de los programas sociales en América Latina. La descentralización es concebida como un modo de aumentar la eficiencia y la eficacia del gasto, ya que aproxima problemas y gestión. Se argumenta también que con la descentralización aumentan las posibilidades de interacción de los recursos públicos y no gubernamentales en las esferas municipales, para la financiación de las actividades sociales. La focalización significa dirigir el gasto social a programas y a públicos específicos, selectivamente escogidos por su mayor necesidad y urgencia. Dos tipos de justificaciones apoyan esta tesis: la de que el Estado debe ser residual e intervenir únicamente en el campo de la asistencia social, y la que argumenta el hecho de que en general los más necesitados no son, en principio, los que efectivamente se benefician del gasto social; consecuentemente se debe redirigir este gasto, concentrándolo en programas dedicados a los sectores más pobres de la población. Finalmente, la privatización se entiende como el desvío de la producción de bienes y servicios públicos hacia el sector privado lucrativo, y se presenta «técnicamente» como una respuesta que alivia la crisis fiscal, evita la irracionalidad en el uso de recursos inducida por la gratuidad de ciertos servicios públicos y aumenta la progresividad del gasto público al evitar que los sectores de mayor poder se apropien de beneficios más que proporcionales a la contribución que realizan para financiarlos. Otra forma de privatización es la que propone el desvío de la producción y/o la distribución de bienes y servicios públicos hacia el sector privado no lucrativo, esto es, asociaciones filantrópicas y organizaciones comunitarias, o las nuevas formas de organizaciones no gubernamentales, gestionadas por proyectos o programas acotados y muchas veces llevados a cabo por el voluntariado civil y religioso.

Por otro lado, los organismos internacionales, como el FMI, el BM y la OMC, que ejercen funciones de gobierno mundial, sin embargo no tienen responsabilidad ante ciudadanía alguna de las consecuencias de sus «recomendaciones» sobre la fragilidad y dependencia de las econo-

mías latinoamericanas (Becerra y León, 2005). La globalización de la economía ejerce un impacto muy significativo sobre los derechos sociales. Según diversos autores (Mishra, 1999; Scharpf, 2000) la exposición de las economías nacionales a la competitividad internacional constriñe severamente las opciones políticas de los gobiernos en aspectos tales como las tasas de interés, gasto público, gasto social, regulación del mercado de trabajo o financiación de la protección social. Los gobiernos, ante los imperativos de la competencia internacional se habrían visto obligados a modificar fundamentos sociales como las políticas universalistas y redistributivas; para mejorar la competitividad y hacer más atractivo un país a la inversión extranjera sería necesario reducir los estándares de protección social. La movilidad del capital se percibe como una amenaza si los gobiernos no practican políticas amigables para la inversión y los impuestos sobre las ganancias. En este contexto los Estados habrían adoptado políticas económicas, fiscales y sociales similares: desregulación, privatización y residualización del bienestar. La movilidad del capital fortalece el poder de los capitalistas tanto respecto al gobierno como a los sindicatos gracias a su «opción salida», lo que se traduce en demandas para flexibilizar los mercados de trabajo, descentralizar la negociación colectiva y reducir las garantías de la protección social. Por otro lado, la desindustrialización y el cambio tecnológico alimentan el desempleo. La expansión del comercio internacional sería responsable del desempleo y del crecimiento de las desigualdades que, junto al cambio tecnológico, estarían reduciendo la demanda de trabajadores sin especializar, es decir, alimentando el subempleo. El desempleo afecta negativamente a la densidad sindical, lo que a su vez hace aumentar la desigualdad de ingresos, pues una elevada tasa de afiliación sindical se asocia positivamente con una baja desigualdad de renta.

### 3. Las políticas sociales focalizadas dificultan el desarrollo de las democracias porque facilitan el clientelismo político

Tilly (1998), en *Durable Inequality*, identifica un mecanismo básico generador de desigualdad, el acaparamiento de oportunidades: cuando los miembros de una red adquieren acceso a un recurso que es valioso, renovable, posible de ser monopolizado, soporte de las actividades de la red,

y acrecentado por el *modus operandi* de la propia red, los miembros de esa red regularmente acaparan el acceso a ese recurso estableciendo creencias y prácticas que sostienen su control. El acaparamiento de recursos estatales por parte de los partidos políticos en los que predomina el vínculo clientelar es básico para la reproducción de la desigualdad. La desigualdad se reproduce mediante la interpenetración entre el Estado, la política partidaria comunitaria y la vida cotidiana. La desigualdad alimenta la dominación que, a su vez, alimenta la desigualdad política (Auyero, 2004).

Durante los años noventa, en muchos países latinoamericanos los partidos políticos modificaron su organización urbana: de basarse en sindicatos pasaron a sustentarse en redes clientelares (Levitsky, 2003). La generalización de la miseria, el hiperdesempleo y la retirada del Estado incrementaron de manera sustancial la influencia de los mediadores y los jefes políticos que facilitan el acceso a escasos recursos estatales. La política clientelar no es nueva, pero su relevancia política, social y cultural ha avanzado desde comienzos de los noventa, coincidiendo con la aplicación de reformas neoliberales. Según Del Bono (2004: 7-8) —con relación a Argentina, pero generalizable a muchos países latinoamericanos:

la reestructuración de la economía y las reformas del Estado agudizaron no sólo la desigualdad social sino también la desigualdad política; muchas personas se encuentran en una desigual capacidad de acceso a las necesidades básicas y este hecho genera efectos políticos y culturales que impactan directamente sobre los derechos de ciudadanía, abriendo la posibilidad de prácticas clientelares. La democracia, en tanto sistema de participación política de los ciudadanos y la política en tanto herramienta para la solución de los problemas y satisfacción de los intereses de la mayoría de la sociedad, pierde centralidad.

Porque probablemente, como señala Levín (1999), los excluidos de la sociedad moderna y sin posibilidades de insertarse en ella no poseen los recursos de acción colectiva de que disponen los incluidos para traducir sus demandas en derechos en tanto presentan serias dificultades de organización a causa de la disgregación producida en el plano de las relaciones sociales.

Se puede definir el clientelismo como una relación de poder e intercambio asimétrica que envuelve una transacción particularista asociada con la distribución de bienes públicos, sea en forma de voto o alguna

otra forma de apoyo político a cambio de recursos públicos (asistencia social, empleo, etc.). El clientelismo afecta negativamente a la calidad del sistema político: es pernicioso para la rendición de cuentas democrática y para el control administrativo; y como las redes clientelares florecen en estamentos sociales y culturales basados en un *ethos* particularista, ello debilita el desarrollo de una sociedad civil autónoma.

El clientelismo es una institución frecuente en las democracias de países subdesarrollados, no universalista, que se presenta como relación de intercambio entre dos personas pero que es, en realidad, una relación de dominación, de la que participan ciertos individuos (los patrones) que prestan determinados servicios, bienes o favores a otros (clientes) que los retribuyen con fidelidad, asistencia, servicios personales, prestigio o apoyo político o electoral. Entre ambos (patrones y clientes) puede encontrarse a los denominados mediadores (Torres, 2002). Si bien la relación entre cliente y patrón se inicia a través de un «favor fundacional», mediante el cual el patrón —posiblemente a través de un puntero o mediador— brinda una prestación al cliente, no es este el factor más importante en la constitución del sistema, sino el conjunto de creencias, presunciones, estilos, habilidades, repertorios y hábitos que la experiencia repetida, directa e indirecta de estas relaciones provoca en los clientes (*el hábitus clientelar*) (Auyero, 1997).

En el clientelismo los bienes públicos no se administran según la lógica imparcial de la ley, sino que bajo una apariencia legal se utilizan discrecionalmente por los detentadores del poder político para obtener beneficio privado. El poder que tiene el patrón sobre las decisiones del aparato administrativo del Estado le permite tomar decisiones que favorecen a sus clientes, y que estos compensan con la perpetuación en el poder. La relación puede fortalecerse mediante la amenaza de utilizar esa misma capacidad de decisión para perjudicar a quienes no colaboren con el sistema.

Patrón y mediadores no aportan privadamente los recursos que sustentan los intercambios, sino que los toman del ámbito estatal. Las prestaciones sociales —en particular aquellas que no están disponibles universalmente, como alimentos, medicinas, planes de empleo, subsidios o becas— son los recursos generalmente considerados como medios típicos de la redistribución clientelar. Los patrones suelen ser gobernantes o legisladores; los mediadores, parte de la plantilla de ministerios, municipios o legislaturas. El clientelismo se ejerce a partir de la estructura bu-

rocrática o del aparato público estatal, pues del Estado (o del partido, que a veces se confunden) provienen los recursos para los intercambios clientelares.

Lo que caracteriza a los partidos en los que predominan los vínculos y mecanismos clientelares es que el esfuerzo político organizativo, no se invierte en clarificación y negociación interna de tipo programático, sino que la organización del partido se articula en torno al tejido de redes de intercambio de votos por favores y beneficios materiales particularistas a la clientela. La diferencia con los partidos en los que predominan vínculos programáticos es la naturaleza del intercambio entre políticos y electores. El intercambio propio del partido basado en vínculos programáticos es indirecto por estar mediado por el programa: los partidos ofrecen conjuntos de políticas públicas a los electores con la promesa de que las implantarán una vez lleguen al gobierno. Los votantes reciben el impacto de las políticas públicas con criterio universalista y codificado legalmente con independencia de si votan o no al partido en el gobierno. El intercambio propio del mecanismo clientelar es directo, los electores intercambian con los políticos votos por recursos materiales en lugar del costoso proceso de agregación de intereses y clarificación de ideología programática. El esfuerzo organizativo se centra en el establecimiento de canales, lazos y vínculos de intercambio y en la distribución particularista de recursos.

La consolidación y extensión de redes clientelares opera como una poderosa estructura de incentivos que restringe las alternativas que los actores tienen a su disposición. Los intercambios en la red clientelar son desiguales y asimétricos, pues implican relaciones de subordinación y por lo tanto de dominación del patrón sobre los clientes. El mantenimiento de la red de resolución de problemas también se funda en la expectativa de apoyo en el futuro, de modo que los individuos invierten sus recursos no sólo en virtud de la eficacia del momento, sino del beneficio futuro que esperan obtener. El clientelismo posee como rasgo central la configuración de redes sociales sin cierre horizontal, esto es, se articula mediante lazos excluyentes verticales cliente-patrón, bloqueando la posibilidad misma de contactos horizontales entre los clientes. Esto no sólo resulta decisivo para que la relación vertical a favor del patrón genere poder de dominación, sino para la inhibición de la acción colectiva, de la movilización política autónoma por parte de los clientes en defensa de sus intereses (Shefner, 2001). El intercambio informal, pero vertical, en-



tre quien controla recursos y quien carece de ellos no distribuye beneficios colectivos; el clientelismo ofrece a sus seguidores un intercambio directo de votos por favores individuales, pero sólo para personas o grupos que pertenecen a la red de resolución de problemas.

El clientelismo político no se basa en una confianza generalizada, universal e impersonal en los otros y en las instituciones políticas; se caracteriza por la particularización, y así se produce la focalización de la confianza a partir de contextos concretos y vínculos personalizados, particularistas. La confianza particularizada hace muy problemática la expansión de la confianza universalista porque el funcionamiento vertical propio de la red clientelar disgrega, focaliza e inhibe la producción social de confianza universalista, restringe la interacción social y comunicativa y reproduce la desconfianza generalizada en los iguales, pese a poseer los mismos intereses objetivos. El clientelismo refuerza contextos sociales de desconfianza generalizada, lo que impide la generalización de capital social basado en lazos grupales de interés compartido y supone un potente freno para la acción colectiva, pues aislándose unos de otros, volviéndose competitivos entre ellos mismos, se bloquea la cooperación entre los clientes.

En suma, en la estructura vertical de intercambio de favores por votos radica la fuerza del dispositivo clientelar: permite generar vínculos de dependencia, de capital social y confianza focalizada de los clientes hacia el patrón, al tiempo que reproduce desconfianza generalizada entre los clientes y bloquea por inexistencia de contacto o cierre horizontal una eventual coordinación y cooperación entre los clientes frente al patrón. La inexistencia de criterios explícitos para el otorgamiento de los recursos posibilita un enorme poder posicional de los funcionarios por su ubicación privilegiada en la administración de recursos municipales. La discrecionalidad y personalización pueden vincularse con la suspensión de la ciudadanía: sin criterios conocidos, con la decisión discrecional en manos de un funcionario, no existe la posibilidad de reclamar derechos, sino limitarse a esperar que se otorgue una «ayuda» que no se puede exigir. La red de resolución de problemas también se basa en «una manera especial» de otorgar ayuda: creación de aspectos propicios para el diálogo, una permanente actitud de escucha y acompañamiento hacia los clientes, la puesta en marcha de numerosos y recurrentes gestos simbólicos y el establecimiento de relaciones interpersonales fuertes, favorecidas por un contexto de proximidad entre funcionario-beneficiario que

permite avanzar en la creación de vínculos personales, e incluso afectivos, que trascienden el mero intercambio. «El orden social de la máquina clientelar tiene efectos duraderos a través de las disposiciones que instala en las creencias de los clientes. La autoridad de patrones y punteros particulares bien puede provenir de los recursos que detentan, pero la autoridad del clientelismo, la autoridad de patrones y punteros como actores generales, proviene de la habituación que el propio funcionamiento de la red genera» (Auyero, 2004:144).

#### 4. Las limitaciones para el mantenimiento del clientelismo alientan la corrupción

Una red clientelar no cristaliza su estructura y la transforma en algo acabado e inmutable, sino que se caracteriza por el dinamismo que le imprimen los actores y las circunstancias en que actúan, con lo cual está en permanente mutación. Los partidos políticos en los que predominan los vínculos clientelares pueden tener dificultades o resultarles onerosa la reproducción del clientelismo. Ante la competencia de otros partidos en los que predomina el vínculo programático y de otros movimientos sociales, y ante las crecientes necesidades de financiación de las campañas electorales, se puede generar una difuminación de las fronteras con el intercambio corrupto. Esta tensión también estaría alimentada por la posibilidad que ha abierto la globalización económica y la privatización de empresas públicas de intercambiar comisiones por trato favorable. Así, en determinadas situaciones la reproducción del clientelismo como institución puede requerir tanto el aumento de la ilegalidad, que no es una característica estructural del fenómeno, como el establecimiento de un círculo vicioso clientelismo-corrupción-clientelismo. Della Porta y Mény (1995) distinguen entre diferentes modalidades de intercambio: votos por favores en el clientelismo y dinero por favores en la corrupción. Tanto el clientelismo como la corrupción se basan en prácticas informales que carecen de ratificación legal por las autoridades constitucionales, pero la segunda se considera más negativa y se penaliza con la ley en la mayoría de los países. Según la definición de Friedrich (en Philip, 1997:440) «la corrupción existe cuando el/la que posee el poder y está a cargo de una función pública es inducido, ya sea por medios monetarios u otros en contra

de la ley, a tomar partido por aquellos que han suministrado tales beneficios y, por consiguiente, atenta contra el interés público».

En el clientelismo cada participante tiene objetivos propios. Los clientes buscan respuestas a sus necesidades básicas inmediatas, los mediadores pueden motivarse por diferentes cuestiones (desde adscripción partidaria o ideológica hasta el mantenimiento de un empleo estatal), y los patronos buscan a su vez capital político como objetivo estratégico, y capital electoral como objetivo coyuntural. El capital político incluye tanto la búsqueda de adhesiones que legitimen su rol de dirigentes políticos como la construcción de aparatos que otorguen la posibilidad de acrecentar su poder político. Pero en la asimetría del intercambio radica tanto el poder como la vulnerabilidad del clientelismo; ¿cuáles son los puntos débiles del clientelismo para mantenerse como mecanismo suministrador particularista de recursos? La difusión de la política clientelar de intercambio de votos por beneficios materiales dispara progresivamente al alza el coste de la política, reclamando recursos adicionales para mantener la reputación de seguidores y satisfacer la demanda y expectativas generadas. La posición jerárquica y la reputación del patrón necesitan mantenerse mediante un flujo o expectativa razonable de recursos. Pero, la competencia con partidos programáticos, movimientos sociales emergentes o con otros eventuales patronos, así como la fragmentación de gobiernos multinivel y la autonomización de las clientelas respectivas, reclaman recursos adicionales para mantener una posición ventajosa frente a los competidores. También es posible que esta demanda creciente de recursos pueda verse agravada por factores institucionales (políticas neoliberales de recorte de programas sociales, el aumento de controles, la legislación de financiación de los partidos, etc.) que generan contextos crecientemente competitivos y exigentes para el establecimiento y mantenimiento de la reputación del patronazgo. Así, cerrado o dificultado el flujo vertical de recursos, la contigüidad de los circuitos de intercambio indirecto clientelar y corrupto y la perentoria necesidad de recursos adicionales para mantener la reputación de los patronos incentiva la predisposición a la apertura horizontal hacia los intercambios corruptos, y con ello a la superposición de los circuitos de corrupción y clientelismo.

Según Espinel (2002) las transformaciones políticas, sociales y económicas ocurridas en las dos o tres últimas décadas, permiten poner en evidencia algunos hechos que pueden explicar, al menos en parte, el énfasis que han puesto tanto los medios de comunicación y los académi-

cos como las agencias internacionales ante el fenómeno de la corrupción. Con el fin de la «guerra fría» la nueva polarización internacional se orientó a la conformación de bloques (Estados Unidos, Unión Europea y Japón) cuyos intereses incluían, entre otras cosas, el control de los mercados internacionales. En este contexto, el pago de comisiones se convirtió en un aspecto estratégico en el manejo de las relaciones comerciales internacionales. El proceso de internacionalización de las economías ha permitido que empresarios de diferentes países, por una parte, experimenten y sufran procesos de extorsión para tener acceso a la adjudicación de contratos o, por otra parte, promuevan y estimulen la corrupción a través de sobornos (eufemísticamente conocidos como comisiones) para garantizar, de igual manera, la adjudicación de esos contratos. Asimismo, la privatización de empresas públicas ha creado situaciones por medio de las cuales algunos individuos (ministros, funcionarios políticos de alto nivel) tienen la capacidad discrecional de tomar decisiones básicas, mientras que otros (funcionarios de carrera, personas de confianza) tienen información que no poseen aquellas personas externas interesadas en el proceso de privatización. En consecuencia, tanto aquellos que toman las decisiones como los que poseen información pueden utilizar este proceso para obtener beneficio personal. Pero los beneficios obtenidos por el funcionario o el político no son exclusivamente el pago de sobornos, sino que incluyen beneficios que se derivan de las relaciones que se establecen en un proceso democrático entre financiación de las campañas políticas, los servicios al electorado y la influencia en las decisiones políticas. La aparición de una categoría social que ha acumulado riqueza creciente y rápidamente, a través de la especulación y de jugar a las nuevas reglas, frecuentemente en colusión con la clase política, y la pérdida de criterios ideológicos como fundamento, tanto para la afiliación a un determinado partido político como para la financiación de las campañas políticas, y su reemplazo por criterios económicos, ha facilitado el incremento del intercambio de rentas políticas por influencia en la asignación, reasignación, modificación o atenuación de los derechos de propiedad. Así, la espiral de deshonestidad y desconfianza se incrementa cuando las acciones que pueden emprender los ciudadanos contra los funcionarios corruptos no dan los resultados esperados debido a la falta o ausencia de controles legales efectivos por parte del estado; y así, se deteriora la legitimidad del Estado.

## 5. La incapacidad del clientelismo para integrar demandas alienta protestas y actores que desarrollan un tipo de acción colectiva autónoma

En la América Latina de los últimos treinta años la transición a un nuevo modelo de sociedad se tradujo en una fuerte transformación de las pautas de integración y exclusión social, proceso que multiplicó las desigualdades preexistentes y aumentó las distancias sociales. En un verdadero proceso de empobrecimiento, descolectivización y desafiliación masiva, la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones erosionó fuertemente la base social de los sindicatos, y la integración política se fue transformando en nuevas modalidades de intervención territorial, muy marcadas por la descentralización administrativa, la privatización y la focalización de políticas sociales. En este sentido, a pesar de lo mucho que se ha insistido sobre la retirada del Estado en este proceso, en realidad el Estado aparece «de otra manera» para intervenir sobre aquellos que no están en condiciones de acceder a los bienes que propone el mercado, ni de ser incluidos en los circuitos del consumo. Esta nueva dialéctica de la inclusión y la exclusión tiene como base un cambio en las formas de regulación estatal. El Estado, a través de la articulación entre políticas sociales focalizadas y redes comunitarias, controla la vida y la reproducción de la vida en millones de personas pobres. El Estado no sólo se limita a gestionar las necesidades básicas insatisfechas, sino que tiende a desarrollar una dinámica «resocializadora» a través de múltiples planes y programas sociales (de asistencia alimentaria, de transferencia de recursos financieros, de salud, de vivienda, etc.), orientado a una estrategia de contención del conflicto social y de la miseria. No es raro por tanto que los organismos internacionales avalen y fomenten el desarrollo de redes comunitarias locales. Lo comunitario termina siendo la panacea para un modelo o paradigma de desarrollo humano (fomentar las capacidades comunitarias a través del capital social) lo cual se convierte en funcional para la reproducción de la pobreza (Svampa, 2004).

De todos modos, la presencia de organizaciones comunitarias en la definición de la nueva matriz popular es innegable. Las transformaciones operadas en el mundo del trabajo y las reformas introducidas en el Estado son el origen de un cambio en las relaciones con lo político de los sectores populares. La nueva relación con lo político y las nuevas modalidades de acción descienden hacia lo local (o el barrio), donde los más

desprotegidos encuentran una fuente de «reafiliación», medios de subsistencia e incluso una base de recomposición identitaria; es lo que Merklen (2005) llama la «inscripción territorial» de las clases populares; dimensión central de la solidaridad, aquí el territorio adquiere una importancia renovada en la socialización política de los sectores populares. Las organizaciones comunitarias y sus líderes, al convertirse en interlocutores, de alguna manera han facilitado que se traslade la política a los barrios. Pero frente a la articulación de la movilización en los barrios, como consecuencia del desplazamiento de una parte de la acción colectiva hacia lo local, los partidos políticos respondieron a través de todo un nuevo sistema de políticas sociales. Sin embargo, los partidos políticos que controlan el Estado no están en posibilidades de ofrecer soportes institucionales estables. Como respuesta a la movilización social, los partidos se presentan como administradores de instituciones que concentran recursos indispensables para la supervivencia: pero a partir de la escasez de tales recursos paradójicamente los partidos políticos construyen una posición de fuerza frente a las organizaciones barriales.

En un contexto de regresión social, las organizaciones de barrio tienen que competir entre ellas, y con los partidos políticos, tanto más cuando éstas se encuentran ahora esparcidas por el territorio. Entre estas organizaciones encontramos ONG, organizaciones religiosas católicas y de otras confesiones, comedores, sociedades de fomento, organizaciones de desempleados, etc., que son más o menos independientes del poder político; y también organizaciones de barrio clientelares dependientes de partidos políticos. Así, desde hace un tiempo, la emergencia de una fuerte dimensión local y territorial plantea nuevos interrogantes: ¿lo local es un espacio de ejercicio de la ciudadanía? o bien, ¿lo local sólo se reduce a nuevas formas de regulación comunitaria que apuntan sólo a limitar y controlar la pobreza? Pues aunque todas las organizaciones realizan trabajo comunitario, todas orientan sus demandas hacia el Estado, todas aparecen como mediadoras entre el Estado y las personas, no todos los mediadores son iguales, no todos engendran el mismo tipo de lazo social y no todos desarrollan las mismas prácticas sociales, ni aspiran a los mismos objetivos.

Pero si bien es cierto que la demanda de autoorganización comunitaria es, por un lado, un imperativo impulsado desde arriba, con claros objetivos de control social, también ésta ha sido y sigue siendo el resultado de las luchas desde abajo, esto es, una expresión de la creación de

nuevos lazos sociales a través de la autoorganización colectiva. En algunas protestas Auyero (2002) encuentra el contexto de ajuste neoliberal como marco general de las revueltas (en Argentina desde finales de los ochenta), en primer lugar, los altos niveles de desocupación, producto de la desindustrialización; en segundo lugar, el dismantelamiento del Estado social, que se tradujo en una fuerte desorganización institucional, retroceso que junto al proceso de privatizaciones dejó fuera de sus empleos a cientos de miles de trabajadores. Y tercero, la política de descentralización de los servicios de educación y salud, que al transferir competencias a los gobiernos provinciales sin las correspondientes asignaciones ni garantías presupuestarias hace imposible el cumplimiento de las obligaciones públicas por parte de los gobiernos. El ajuste se tradujo en incapacidad de los gobiernos provinciales para responder con sus obligaciones y esto generó las primeras manifestaciones; la convocatoria de protestas fue en aumento y se incluyeron nuevos actores.

A medida que la deficiencia institucional se extiende y que aumenta el número de individuos que no encuentran soportes suficientes en el mundo del trabajo, la inscripción territorial gana importancia en su dimensión política. El barrio se presenta como un lugar privilegiado para la organización de solidaridades y cooperaciones, base de la acción colectiva, fuente de identificación y de recolectivización. Pero la organización debe actuar, simultáneamente, hacia el interior y hacia el exterior del movimiento. Hacia el interior la organización contribuye a promover lazos de solidaridad local o comunitaria; hacia el exterior, actúa sobre el sistema político y sobre el espacio público en la búsqueda de bienes materiales y simbólicos, intentando influenciar en una distribución de recursos que escapa a su control. Y han de procurar el reconocimiento de sus organizaciones en tanto que actores del sistema político; es decir, con capacidad para intervenir en la gestión concreta de las políticas públicas, así, la acción colectiva gana en contenido reivindicativo y sale de su marco legal para introducir la voz de los «perdedores» en la escena pública-política (Merklen, 2005).

Por otro lado, Canto (2005), en este caso sobre otras organizaciones de la sociedad civil, apunta la existencia de cierto consenso en la metodología para la defensa de los derechos sociales (además de los económicos y culturales): una estrategia que se base en la complementariedad entre los criterios de exigibilidad y justiciabilidad. El primero se define como un proceso sociopolítico en el que mediante mecanismos diversos

se exige a los estados el cumplimiento de sus obligaciones para con la ciudadanía, en tanto que detentadora de derechos. La exigibilidad, en este sentido, puede comprender diversos tipos de acción, como son la denuncia del incumplimiento, la movilización, la presión o el cabildeo. Es el uso del poder político de la sociedad para exigir del Estado el cumplimiento de las obligaciones que por derecho le corresponden. Por su lado la justiciabilidad se entiende como el proceso jurídico por medio del cual se exige a la autoridad competente la resolución sobre el incumplimiento de obligaciones diversas en cuanto a los derechos específicos de la ciudadanía que se presuponen violentados.

## Conclusión

En este trabajo se ha puesto de relieve la importancia de la debilidad de las instituciones públicas y administrativas para el funcionamiento de las democracias latinoamericanas. La falta de consolidación de reglas compartidas, el modelo presidencialista, una función pública con insuficiencias profesionales y el condicionamiento de los actores internacionales para otorgar ayudas por reformas administrativas, condicionan gravemente los rendimientos institucionales. También se ha puesto de manifiesto la conexión de ese funcionamiento político-institucional con el poder de las élites para bloquear la expresión de demandas de amplios grupos sociales. Y la dificultad para romper el funcionamiento secular de un círculo vicioso entre desigualdad e institucionalidad política: las instituciones políticas tienden a reproducir las condiciones de desigualdad que las engendraron y, de este modo, obstaculizan su desarrollo inclusivo.

Una buena parte del capítulo se ha dedicado a exponer la idea de que las políticas sociales focalizadas no son el instrumento adecuado para romper ese círculo vicioso, porque debilitan la ciudadanía social, favorecen el clientelismo político y pueden alentar la corrupción. La sustitución de políticas de raigambre universalista —por poco desarrolladas que estuvieran— por otras de tipo focalizado impacta de forma negativa sobre los derechos sociales. Al fallar el soporte del trabajo formal —estuviera más o menos extendido— como mecanismo de integración social y como base para el funcionamiento de las políticas universales, se debilitan los cimientos sobre los que se asentaba el principio de la ciudadanía social; y



ello, en un marco general de empobrecimiento, fragmentación social e individualización, que limita seriamente la capacidad de las políticas sociales focalizadas para revertir la situación. Además de debilitar la ciudadanía social, las políticas focalizadas también parecen debilitar la ciudadanía política, pues favorecen la expansión del clientelismo, lo que supone otro obstáculo para el desarrollo de la democracia inclusiva. La aplicación de las reformas neoliberales, la retirada del Estado y la expansión de la miseria, del desempleo y del trabajo informal, incrementan considerablemente la influencia de los patrones y mediadores políticos que regulan el acceso a los escasos recursos estatales. Asimismo, el clientelismo sustituye derechos por favores discrecionales, dificulta la expansión de una confianza generalizada y es un potente inhibidor de la acción colectiva. El sistema político entero se beneficiaría de una reforma que terminara con las prácticas de patronazgo en el acceso a los recursos públicos, pero sin embargo ningún partido político, ni político individual posee muchos incentivos para cambiar unilateralmente la situación, si los demás no lo hacen simultáneamente. Así, las reformas, si bien siempre percibidas como deseables, tienden a no producirse e, incluso, a desarrollar prácticas que aún las retrasan más, como la corrupción ante la escasez de recursos para intercambiar por votos, para financiar las cada vez más costosas campañas electorales o simplemente para corromper a parlamentarios.

Una característica estructural de la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos es su limitación para integrar las demandas de la inmensa mayoría de la población. En la historia del continente, la forma de ejercicio del poder de las oligarquías, incluso en alianza con unas burguesías débiles, no generó cauces masivos de inclusión social, civil y política. Los pronunciamientos militares, las revoluciones que tuvieron éxito y las que fracasaron, los movimientos armados, las dictaduras militares, las ocupaciones de tierras, los cortes de rutas, la importancia de la economía ilícita, así como la elevada criminalidad, son expresiones de demandas no encauzadas por las instituciones políticas. Pero si bien las democracias latinoamericanas son débiles porque la desigualdad está institucionalizada y la sustitución de políticas sociales universales, al estar éstas focalizadas, dificulta el desarrollo de una democracia inclusiva porque debilitan la ciudadanía social, facilitan el clientelismo político y alientan la corrupción, esa incapacidad para integrar demandas también alienta protestas y actores que desarrollan un tipo de acción colectiva autónoma. Los numerosos movimientos sociales de diverso tipo que se extienden por toda América

Latina (movimientos por los derechos humanos, étnicos, de ocupaciones de tierras, de organizaciones de desocupados, etc.) relativamente al margen de la política partidista y del clientelismo, pueden suponer una posibilidad para incorporar la «voz» de los excluidos en el sistema político y tal vez, de ese modo, romper el círculo vicioso entre desigualdad e institucionalidad política y dar paso a democracias más inclusivas.

## Bibliografía

- Alonso, Luis E. (2000) «Ciudadanía, sociedad del trabajo y Estado de bienestar: los derechos sociales en la era de la fragmentación», en M. Pérez Ledesma, comp., *Ciudadanía y democracia*, Pablo Iglesias, Madrid, pp. 159-189.
- Auyero, Javier (1997), *Favores por votos*, Losada, Buenos Aires.
- (2002), *La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática*, Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- (2004), «Política, dominación y desigualdad en la Argentina contemporánea. Un ensayo etnográfico», *Nueva Sociedad*, 193, pp. 133-145.
- Barreda, Mikel (2004), «Democratización y desarrollo en América Latina: el peso de la desigualdad y la informalidad», *Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya*, documento de trabajo n.º 1.
- Becerra, L. y E. de León (2005), «La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Los instrumentos internacionales, las leyes y las políticas públicas», en M. Canto Chac, ed., *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*, Icaria, Barcelona.
- Calderón, Fernando (2004) «Notas sobre la crisis de legitimidad del Estado y la democracia», *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, PNUD, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, pp. 193-213.
- Canto Chac, M. (2005) «Introducción», en M. Canto, ed., *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*, Icaria, Barcelona.
- Carrillo, Francisco (2004), «Reforma política contra la desigualdad», en C. Bionetti y F. Carrillo, eds., *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Europea, Washington.
- Castel, Robert (1997), *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires.
- CEPAL-Naciones Unidas (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071/Rev. 1-P/E.

- Del Bono, Cecilia (2004), «Reconocer los derechos sociales: la Asignación Universal a menores y mayores sin cobertura previsional», *Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Instituto de Estudios y Formación*.
- Della Porta, D. e Y. Mény, eds. (1995), *Corruzione e democrazia*, Liguori, Nápoles.
- Draibe, Sonia M. (1994), «Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias...», *Desarrollo Económico*, vol. 34, n.º 134.
- Engerman, S. L. y K. L. Sokoloff (2002), «Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies», NBER Working Paper, n.º 9.259.
- Espinel Vallejo, Manuel (2002), «Corrupción política: Un nuevo contenido para un viejo debate o un nuevo debate para un viejo contenido», *Zona Abierta*, n.ºs 98/99, pp. 1-26.
- Fleury, Sonia (2002), «Exclusão e cidadania. Teoría da política social na América Latina», *Socialis*, vol. 6, pp. 33-50.
- (2004), «Ciudadanía, exclusión y democracia», *Nueva Sociedad*, n.º 193, pp. 62-75.
- Garretón, Manuel A. (2001), «Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales», en R. Franco, coord., *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Siglo XXI y CEPAL, México D. F.
- Lara, J. J. y M. Morales (2005), «Derechos, democracia y ciudadanía», en M. Canto Chac, ed., *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*, Icaria, Barcelona.
- Latinobarómetro (2005), *Informe Latinobarómetro 2005. Diez años de opinión pública 1995-2005*, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile.
- Lechner, N. (1987), «De la revolución a la democracia», *Síntesis* (1), pp. 3-20.
- Levín, Silvia (1999), «La ciudadanía social argentina en los umbrales del siglo XXI», *Kairos*, n.º 4.
- Levitsky, S. (2003), *Transforming Labor-Based Parties in Latin America. Argentine Peronism in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Máiz, Ramón (2002), «La corrupción como mecanismo de autorrefuerzo del clientelismo político», Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, Estudio/Working Paper 7/2002.
- Marshall, Tom H. (1998), «Ciudadanía y clase social» en T. H. Marshall y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid.
- Merklen, Denis (2005), «Sobre la base territorial de la movilización popular y sobre sus huellas en la acción», *Laboratorio*, n.º 16, pp. 46-53.
- Mishra, Ramesh (1999), *Globalization and the welfare State*, Edward Elgar, Cheltenham.

- Nohlen, Dieter (2001), «Democracia y justicia social en América Latina», en R. Franco, coord., *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Siglo XXI y CEPAL, México D. F.
- O'Donnell, G (2004), «Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión», *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, PNUD, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, pp. 149-191.
- Panizza, Francisco (2001), «¿Vino nuevo en odres viejos? La «política vieja» y la nueva economía en América Latina», en R. Franco, coord., *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Siglo XXI y CEPAL, México D. F.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires.
- Philip, M. (1997), «Defining Political corruption», *Political Studies*, 45, pp. 436-462.
- Prats, J. (2004), «Desigualdad y desarrollo en América Latina», *Gobernanza*, (2).
- Procacci, Giovanna (1999), «Ciudadanos pobres. La ciudadanía social y la crisis de los Estados de bienestar», en S. García y S. Lukes, comps., *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Siglo XXI, Madrid, pp. 15-44.
- Przeworski, Adam, coord. (1998), *Democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires.
- Ramió, C. y M. Salvador (2005), *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*, Fundació CIDOB, Barcelona.
- Rodrik, Dani (2001), «¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?», *Revista de la CEPAL*, n.º 73, pp. 7-31.
- Scharpf, Fritz W. (2000), «Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities», en F. W. Scharpf y V. A. Schmidt, eds., *Welfare and Work in the Open Economy. Volume I. From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford University Press, Oxford, pp. 21-124.
- Shefner, J. (2001), «Coalitions and Clientelims in Mexico», *Theory and Society*, vol. 30(5), pp. 593-628(36).
- Svampa, Maristella (2004), «Cinco tesis sobre la nueva matriz popular», *Laboratorio*, n.º 15, pp. 30-33.
- Tilly, Charles (1998), *Durable Inequality*, University of California Press, Berkeley.
- Torres, Pablo José (2002), *Votos, chapas y fideos: clientelismo político y ayuda social*, Campana, Buenos Aires.
- Villamán, Marcos (2005), «De deseos y posibilidades: derechos humanos, Estado y democracia», en M. Canto Chac, ed., *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*, Icaria, Barcelona.
- Zipcioglu, Patricia A. (2004), «La fragilidad de la «cuestión social». Precariedad laboral y vulnerabilidad social», *Laboratorio*, n.º 14, pp. 30-33.

---

## Inducir a los pobres a superar su propia adversidad: la fuerza de una idea sobre la educación y la pobreza en Chile

*Xavier Rambla, Óscar Valiente y Antoni Verger*

Hoy en día, varios organismos internacionales han señalado que la desigualdad afecta normalmente a varias facetas de la actividad humana, entre ellas la educación (UNESCO, 2005), y perjudica significativamente tanto el logro de los objetivos de desarrollo como el crecimiento económico y la legitimidad política (PNUD, 2005). Estas conclusiones invitan a revisar las políticas de desarrollo que han confiado a la educación la responsabilidad de activar a los pobres para que aprendan a desenvolverse por sí mismos (World Bank, 1990, 2000; OECD, 2001).

En América Latina este estado de la cuestión interpela al diseño de los programas que han adoptado el nombre de «focalización educativa». Esperando que una mejor formación amplíe las vías de salida de la pobreza, su principal objetivo ha sido el de apuntalar las transiciones democráticas con una expansión escolar beneficiosa para los grupos sociales menos favorecidos (CEPAL, 2002). Para ello han reforzado la dotación de recursos pedagógicos de los centros educativos que presentan peores resultados académicos, han incentivado en ellos la innovación pedagógica y organizativa, han animado la implicación familiar en sus actividades, y han proporcionado becas a las familias siempre y cuando eviten el absentismo escolar de su prole. Sin embargo, la persistencia de unas fracturas sociales abismales ha suscitado una nueva preocupación en el continente; de momento se están diseñando nuevas propuestas a fin de articular mejor los programas focalizados con el sistema general de bienestar, especialmente en cuanto a la educación y la sanidad (World Bank, 2004a, b).

En este capítulo presentamos un análisis sociológico de las ideas políticas que han orientado esta acción institucional de lucha contra la pobreza. Concentramos nuestra atención en un país, Chile, que ha sido

ejemplar en su aplicación y en su defensa. Nuestra tesis se apoya en un tipo ideal del discurso político, denominado como «la lógica de la inducción», y explora su influencia en el avance y posterior estancamiento del desarrollo educativo del país.

## La lógica de la inducción

Hemos definido la «lógica de la inducción» para estudiar los discursos sobre la focalización educativa. La sociología a menudo utiliza tipos ideales para referirse a determinados discursos que han cristalizado en un contexto histórico concreto y para analizar sus conexiones con otros fenómenos contemporáneos. Así, Max Weber (1992: 37-38) aplicó esta herramienta al «espíritu del capitalismo», y Karl Manheim (1986: 75-76) al «conservadurismo». Intentaremos reproducir el método de estos estudios clásicos revisando datos de varias fuentes y analizando los discursos oficiales. Recordemos que Weber y Manheim enmarcaron unas ideas políticas dentro de los cambios sociales coetáneos a fin de averiguar las conexiones históricas específicas entre varias facetas de dichos cambios, a saber: los condicionantes que pesaban sobre los agentes sociales, las razones que éstos hicieron públicas de sus acciones y los efectos de éstas sobre aquellos mismos condicionantes. En otras palabras, nos preguntamos si la fuerza de las ideas políticas ha incidido efectivamente en la creación de un equilibrio político y de una visión de la realidad social (Hay, 2002). En nuestro estudio tales ideas políticas provienen de los procesos de estandarización de una agenda política educativa global, en la cual se han incorporado los programas focalizados durante los años noventa (Dale, 1999; Bonal, 2004).

El discurso de la «lógica de la inducción» expresa un diagnóstico de la pobreza y un principio de la lucha contra este problema. En esencia, recomienda acotar el colectivo beneficiario según sus carencias (económicas, educativas, sanitarias, etcétera) para propinarle luego algunos procedimientos socioeducativos que le enseñen a superarse por sí mismo. No obstante, la lógica de la inducción puede topar con unos obstáculos insalvables cuando se utiliza para aliviar la pobreza de ingreso y para estrechar la fractura educativa desde la misma escuela. Sus inconvenientes más significativos se desprenden del hecho de que en última instancia

contribuye a institucionalizar las reglas sociales de la emulación. Por medio de este mecanismo causal (así como de la explotación y del acaparamiento de oportunidades) las distribuciones sesgadas de un recurso determinado (como el ingreso, el tiempo, la educación o la salud) arraigan entre las categorías sociales de clase, género, etnicidad (u otras) y cristalizan en estructuras persistentes (Tilly 1998).

Las intrincadas implicaciones del acaparamiento de oportunidades y de la emulación proporcionan las claves para interpretar el cambio social que han experimentado las desigualdades educativas en el Cono Sur durante las últimas décadas. El acaparamiento desequilibra la educación en países donde el gasto militar prima sobre el educativo, la escuela no alcanza a toda la población, se menosprecia la educación de las niñas y se mantiene fuera del sistema escolar a una parte de la población, que a menudo vive en zonas rurales (PNUD, 2004). En muchos países de América Latina las transiciones democráticas recientes casi han neutralizado este antiguo monopolio del acceso a la escuela, que anteriormente había favorecido a los hombres de clase media de la mayoría étnica. Ello ha redundado en una serie de tendencias igualadoras, como la reducción del analfabetismo, el aumento de la escolarización y el freno de la deserción escolar. Sin embargo, en el último quinquenio se observan síntomas de un estancamiento de estos avances en grados inferiores a la cobertura universal de los ciclos primario y secundario (Tedesco y López, 2002). Quizá una de las principales explicaciones de esta pauta sea el efecto de la emulación, otro mecanismo causal de la desigualdad.

La emulación consiste en la aplicación de unas reglas sociales propias de un contexto social de prestigio a otro contexto menos valorado (Tilly, 1998). Así, el supuesto carácter especial de las élites y la inquietud cotidiana por el estigma acaban configurando el valor de los títulos educativos, los gustos culturales o la vivienda (Bourdieu y Passeron, 1971; Bourdieu, 1993). Además, estas reglas de comparación jerárquica pueden ser también el producto de una intención política. De hecho, como que a menudo la voz de los pobres apenas se oye en un segundo plano del consenso social sobre la protección, el acuerdo puede fraguarse fácilmente en torno a un mínimo inferior a unas condiciones de dignidad (Simmel, 1988: 121).

De acuerdo con esta hipótesis nos proponemos analizar el contexto en que se ha utilizado la lógica de la inducción en Chile, y la preeminencia o subordinación de unos discursos sobre la pobreza respecto a

otros en este país, para indagar si dicho uso revela contradicciones o refleja una intención coherente de encontrar y ensayar la mejor solución conocida. Para ello utilizamos el método del análisis del discurso de Norman Fairclough (1992, 2003), que permite observar las acciones sociales, con sus condicionantes y efectos, por medio de la producción, distribución e interpretación de las representaciones sociales. Se trata en definitiva de seguir el rastro de una idea política a través del proceso de su aplicación, fijando la mirada en los objetivos y los recursos estratégicos de sus defensores, en margen de maniobra abierto para ellos, y en su reacción ante la inesperada e indeseada persistencia de la desigualdad educativa.

## Chile: avance y estancamiento del desarrollo educativo

Chile ha sido un exponente del avance y el freno del desarrollo educativo en América Latina. A título de aclaración, recordaremos que por desarrollo educativo entendemos la superación universal de varios umbrales, como la alfabetización, el acceso a la escuela, la graduación o el aprendizaje efectivo, cada uno de los cuales puede referirse a varios aspectos (escritura, matemáticas, tecnología, inteligencia emocional, etcétera) y a varios niveles (infantil, primario, secundario, universitario, educación de personas adultas). Esta definición se inspira en la filosofía que ha informado el Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (UNESCO, 2005).

En Chile la historia de los componentes del índice de desarrollo humano (producto por habitante, escolarización, alfabetización y esperanza de vida) revela que el crecimiento económico de los años noventa ha tenido lugar después de un largo periodo de progresos de la educación y de la salud (Ranis *et al.*, 2000). Así pues, la crisis política de los años setenta y la crisis económica de los ochenta obstaculizaron pero no invirtieron una trayectoria anterior de desarrollo humano. El fin del gobierno autoritario también significó un incremento notable del gasto social y educativo (Olavarria-Gambi, 2003), que se ha traducido en una ampliación de derechos sociales (a la vivienda, a la protección social, etc.), en una mejora de las infraestructuras escolares y en una aplicación generalizada de innovaciones organizativas y pedagógicas (García-Huidobro,



1999). Se extendió la jornada escolar completa y se pusieron en práctica dispositivos de formación continua del profesorado y de planificación de la calidad. Además, desde 1990 el Programa de las 900 escuelas, así como el Programa de Educación Rural y algunos aspectos del Programa de Educación Intercultural Bilingüe, han aplicado la educación focalizada; más adelante, la última administración ha llevado este enfoque a la enseñanza secundaria mediante el programa Liceo para Todos (Gobierno de Chile-MINEDUC, 2002, 2004).

A pesar de estos progresos sociales, la tendencia hacia una mayor igualdad económica ha sido muy tenue. En realidad, la brecha de la desigualdad económica ha sido tan acusada en los años noventa como en los sesenta (Agacino, 2003). Asimismo, la pobreza de ingreso se redujo quince puntos porcentuales en seis años desde el índice de 38,6 % de 1990, pero el ritmo se ha frenado luego, hasta el extremo de que el valor de 20,6 % de 2000 sólo representaba un punto menos que en 1998. La indigencia descendió desde la cota del 12,9 % en 1990 hasta el 5,7 % en 1996, donde continuaba sin variación en 2000 (CEPAL, 2003: cuadro 15).

En el cuadro 1 hemos resumido varios indicadores referidos al desarrollo educativo y a la desigualdad en el sistema escolar chileno. En el activo de la reducción de la pobreza educativa, la tabla anota una importante disminución de la población joven que apenas ha cursado seis años de escolaridad. No obstante, el balance sólo registra avances en el paso de los umbrales básicos; en cambio, durante los años noventa se han mantenido estables los coeficientes de variación regionales de los resultados de la enseñanza secundaria, así como las razones numéricas entre los años de estudio de las poblaciones urbana y rural.

Por otra parte, en el cuadro estadístico del país se detecta asimismo un estancamiento de la escolarización en la enseñanza primaria y una persistente distancia entre los resultados educativos de los distintos grupos socioeconómicos y de los diferentes sectores escolares. En primer lugar, la escolarización primaria neta se ha encallado en un escalón significativamente inferior a la cobertura universal y, a su vez, la razón numérica entre niños y niñas escolarizados ha empeorado en detrimento de estas últimas, hasta el punto de que el PNUD (2003) incluye a Chile en el grupo de países donde debería dispararse la alarma por este motivo. El hecho de que el panorama rural es mucho peor que el urbano invita a buscar en las zonas rurales las eventuales claves de este frenazo de la escolarización primaria. En segundo lugar, los datos del examen nacional

CUADRO 1  
*Los años de escolaridad de la población juvenil y  
 los resultados de la enseñanza secundaria (Chile, 1990-2000)*

Años de escolarización de la población de 15 a 24 años de edad	Chile	
	1990	2000
Media del país		
Zonas urbanas	10,1	10,6
Zonas rurales	7,9	8,9
Razón urbano-rural (igualdad = 1)	1.3	1.2
Menos de 6 años de escolarización (%)		
Zonas urbanas	5,6	2,7
Zonas rurales	16,9	8,5
Razón urbano-rural (igualdad = 1)	0.3	0.3
Entre 6 y 9 años de escolarización (%)		
Razón urbano-rural (igualdad = 1)	0.6	0.6
Entre 10 y 12 años de escolarización (%)		
Razón urbano-rural (igualdad = 1)	2	1.4
Disparidades regionales en cuanto a la escolarización y la graduación en la enseñanza secundaria	1990	1999
Índice de estudiantes aprobados respecto a estudiantes matriculados en enseñanza secundaria (%)	80,3	89,6
Coefficiente de variación del índice de estudiantes aprobados respecto a estudiantes matriculados en enseñanza secundaria (%)	3,3	1,99
Índice de estudiantes suspendidos respecto a estudiantes matriculados en enseñanza secundaria (%)	12,4	6,1
Coefficiente de variación del índice de estudiantes suspendidos respecto a estudiantes matriculados en enseñanza secundaria (%)	13,64	19,09
Índice de deserción en enseñanza secundaria (%)	7,4	4,3
Coefficiente de variación del índice de deserción en enseñanza secundaria (%)	19,36	18,64

FUENTE: CEPAL (2002), Gobierno de Chile- MINEDUC (2003).

estandarizado SIMCE registran desde hace unos diez años una robusta persistencia de las desigualdades entre los grupos socioeconómicos y a su vez entre las escuelas municipales y subvencionadas (Gobierno de Chile-MINEDUC, 2003).

Por decirlo gráficamente, la educación chilena ha dado un salto muy importante pero no ha llegado a un nivel suficiente de desarrollo

educativo y, lo que es peor, el impulso ha perdido fuelle en los últimos años. Seguramente, el primer mecanismo igualador ha sido la neutralización del viejo monopolio de las oportunidades. Sin embargo, cabe buscar las causas del estancamiento en la eventualidad de que la visión política imperante durante los últimos años haya instaurado las reglas sociales de la emulación.

### El proceso o el sujeto de la inducción

En el marco de las propuestas políticas educativas, la lógica de la inducción es una lectura específica de la «función de producción educativa» que han utilizado los organismos internacionales para elaborar los principales sistemas de indicadores internacionales (OECD, 2002; Walberg y Zhang, 1998). Nótese que de hecho define el colectivo beneficiario aludiendo a la «pobreza», o en ocasiones a las «minorías», y le propina un tratamiento con estrategias de «mejora escolar», de «mejora de la organización doméstica», de «innovación pedagógica», de gestión de los recursos humanos del «profesorado» y de «participación».

La premisa del esquema es que la educación sigue una secuencia que se mueve desde las circunstancias de su ambiente (por ej. el nivel medio de instrucción o la renta *per cápita*), a través de los procesos escolares (por ej. la formación del profesorado, la relación numérica entre estudiantes y docentes, la financiación, la organización o la implicación de las familias) hacia unos resultados (como la graduación, las puntuaciones medias en los exámenes internacionales o la inserción laboral de los graduados). La lógica de la inducción hace un hincapié especial en la importancia de los procesos educativos para que los resultados sean más equitativos y puedan asimismo favorecer una reducción de la pobreza.

Vista la conocida influencia de la clase social sobre los resultados educativos en América Latina (Willms y Sommers, 2001) o en los países más desarrollados (OECD y UNESCO/UIS, 2003), esta perspectiva contrasta con otras posibles interpretaciones de la susodicha función de producción educativa, más atentas a la interacción entre el contexto de los sistemas educativos y los procesos escolares. Asimismo se distingue de las recomendaciones que conceden la prioridad a los objetivos de gene-

ralizar la educación infantil o de evitar la segregación de los centros por la composición social de su alumnado.

En el cuadro 2 resumimos las acepciones de varios componentes de la función de producción educativa que hemos encontrado en una muestra de entrevistas con el personal técnico del Ministerio de Educación de Chile, con varios directores de escuelas primarias y asesores externos del ministerio. Entre el *corpus* del discurso analizado hemos incluido también varios documentos escritos publicados por estos agentes sociales, así como una muestra de las opiniones de algunas asociaciones vinculadas con los partidos políticos que trabajan sobre la educación.

CUADRO 2  
*Las acepciones de la «función de producción educativa»  
según la lógica de la inducción y según otras perspectivas alternativas*

Categorías	Lógica de la inducción	Acepciones alternativas (posibles)
Pobreza	Fenómeno multifacético. Las minorías pueden ser «focalizadas».	Causas estructurales de la pobreza (concentración de la riqueza, capital cultural). La minoría como grupo dominado.
Mejora escolar	Descentralización presupuestaria, trabajo en equipo...	Acento en la segregación del alumnado entre escuelas.
Mejora de los hogares	Mejorar el nivel cultural, disciplina familiar; la autonomía de las mujeres sirve para la mejora escolar.	La misma escuela debe favorecer la autonomía en la familia concediendo mayor prestigio a su contribución educativa.
Pedagogía	Activa, aprender descubriendo la realidad, énfasis en la interacción y el sentido del currículo.	Se construye el currículo a partir de temas generadores que aludan a las circunstancias del alumnado, su vecindario, familias...
Profesorado	Un instrumento importante de la política educativa.	El éxito de la focalización requiere la mejora de las condiciones laborales del profesorado.
Participación	Espacios puntuales, grupo restringido de agentes sociales para mejorar la eficiencia. Contenido: temas concretos.	Espacios estables, todos los actores, objetivos de justicia social. Contenido: decisiones sustanciales.

FUENTE: entrevistas realizadas en julio y agosto de 2003 y análisis de discurso efectuado en 2004-2005.

En general, en Chile los discursos sobre la política educativa exhiben una gran confianza en las categorías de la lógica de la inducción. Menos el profesorado y la mejora de los hogares, el análisis indica que todas las demás categorías han aparecido reiteradamente en las entrevistas. En las citas siguientes extraemos algunos ejemplos de esta filosofía de la política educativa referidos a la pedagogía activa y a la participación.

Para algunos entrevistados la primera parece ser el instrumento por excelencia más prometedor para dar solución a los problemas y, por tanto, ha sido el cambio más notorio que ha traído la educación focalizada:

Nunca más la formación de alumnos en filas, [sino que] todos así, en círculo, mirándose a las caras [...] Entonces por eso una de las cosas que debemos implementar aquí es rebajar el número de alumnos (director de escuela primaria, Región VI de El Libertador).

Hay varias perspectivas: una es mejorar y actualizar a profesores en su disciplina, matemáticas, arte, la que sea. La otra es entregarles, que es la que nosotros postulamos más allá, entregarles los cursos para que el profesor pueda efectivamente estar él solito actualizándose, mirando, aprendiendo. Porque... a lo mejor en cinco o diez años más vuelven a cambiar los programas, el conocimiento está ampliándose a esa velocidad que... Con esta metodología se generan espacios de aprendizaje mucho más convivenciales, donde realmente la interacción sea, no sé... directa, cercana (personal técnico, MINEDUC).

El concepto de participación ha merecido la atención de los pedagogos y docentes en la medida en que el trabajo en equipo, utilizado por ejemplo para el diagnóstico de la situación o bien para la planificación pedagógica, es más participativo que el trabajo individualizado. Por participación se entiende asimismo el trabajo social en red del profesorado, que busca en la localidad la manera de subsanar las carencias materiales más graves de su alumnado:

El P900 empezó en lengua y matemáticas, porque estas materias son el objeto de la prueba SIMCE. Pero luego se dan cuenta de que tienen que tratar la gestión, que es un tema definitorio, y mejorar aprendizajes dentro de los establecimientos. [...] Participan profesores, apoderados y en algunos casos incluso niños en este equipo de gestión escolar [...] El equipo decide sobre la implementación de elementos curriculares y sobre objetivos más transversales» (personal técnico, MINEDUC).

Nosotros trabajábamos con estos equipos de gestión comunal, les entregábamos herramientas o estrategias y material para que ellos difundieran en sus establecimientos educacionales esta misma metodología. Eso permitía irradiar, permitía lograr también avances mucho más cuantitativos y cualitativos, vale decir, crear cambios en la percepción de la gente respecto de la gestión» (personal técnico, asesoría externa del MINEDUC)

En algunas partes se creó el microcentro [de formación continua del profesorado de las escuelas rurales] y los padres de familias dijeron por qué los profesores tienen microcentros y ellos no. Entonces hicimos microcentros con unos padres adentro (personal técnico, MINEDUC)

Si no se celebran estas reuniones [parecidas a las de los microcentros, pero en escuelas urbanas] ¿cómo va a conversar la profesora de primero con la de segundo respecto de la metodología si son diferentes? (director de escuela primaria, Región VI El Libertador).

El cuadro 3 consigna el número de referencias que los distintos sectores entrevistados han dirigido a las categorías de la función de producción educativa que son relevantes para establecer el sujeto (pobreza, minoría) y el proceso (mejoras, pedagogía, participación) de la inducción. El predominio de las acepciones canónicas con respecto a las acepciones alternativas es abrumador, aunque el dato debe entenderse sólo como una muestra del arraigo de la lógica de la inducción en la red de actores influyentes en la política educativa chilena, y no puede lógicamente extrapolarse con criterios estadísticos.

CUADRO 3

*La presencia de lógica de la inducción y de las acepciones alternativas en el corpus del discurso analizado en Chile*

	Sujeto de la inducción	Proceso de la inducción
Personal técnico del Ministerio de Educación (y MIDEPLAN)	14 (4)	79 (4)
Personal directivo de escuelas primarias	14 (0)	49 (0)
Personal de asesorías externas	10 (0)	37 (1)
Opiniones expresadas en instituciones con orientación política	4 (1)	25 (1)

NOTA: referencias propias de la lógica de la inducción (acepciones alternativas).

FUENTE: entrevistas realizadas en julio y agosto de 2003 y análisis de discurso efectuado en 2004-2005.

En suma, el discurso político oficial sobre la focalización escolar confía en la lógica de la inducción. Salvo algunas menciones a las acepciones alternativas, las categorías de la función de producción educativa se han interpretado en términos de las aportaciones potenciales del trabajo en equipo, de un mensaje académico dirigido a las familias, de la pedagogía activa y de la participación puntual. Este orden de los discursos oficiales hace hincapié en los procesos escolares (organización, pedagogía) antes que en los sujetos de los problemas sociales (por qué hay pobreza) o bien que las condiciones estructurales de la actividad escolar (segregación social, condiciones laborales docentes).

### Múltiples referencias dubitativas al protagonista y al objetivo de la inducción

En el *corpus* de entrevistas y documentos de nuestro análisis se reproducen las ideas rectoras que otros autores han hallado en otras vertientes del discurso sobre la política social de las últimas administraciones chilenas. Así, coinciden con la muestra del estudio de Berardi (2001) en subrayar la confianza en la familia chilena como puntal de la equidad, en presentar la globalización como una tendencia ciega e inevitable y deseable, y en omitir los datos sobre la enorme y constante brecha de la desigualdad económica en el país.

En estas entrevistas y documentos también se detecta un uso abundante de la nominalización. Por medio de esta figura retórica, el discurso desvincula una situación determinada de las acciones y de la capacidad de influencia de los agentes sociales diluyéndolos en un sustantivo muy abstracto (Fairclough, 2003). Por ejemplo, la nominalización ha vaciado el lema de que mucha gente sale cada año de la exclusión: aunque se declara que la exclusión es un proceso, se la menciona con referencias estáticas que no dicen nada sobre las entradas y las salidas de ella (Fairclough, 2000).

El sujeto de la inducción ha corrido una suerte parecida debido a la proliferación de alusiones nominales muy abstractas que suscitan amplias dudas sobre el protagonismo de los deseables procesos de salida de la pobreza. Un primer ejemplo de ello es la cita siguiente, donde un pedagogo avala que la acción focalizada se centre en el trabajo docente con

el argumento de que los pobres carecen de capital social. En contra de las reiteradas tesis sobre el capital social, en este caso se rompe todo puente lógico entre el sustantivo «sectores deprivados socialmente» y un eventual verbo que designase su propia capacidad de acción:

Nosotros más que todo sabíamos que al trabajar en *sectores deprivados socialmente*, el capital social o el capital cultural es bajo [...] Entonces nuestro diagnóstico se abocó más a detectar las deficiencias del docente que a corroborar las del estudiante. Y es allí donde abordábamos cuáles eran los miedos y las deficiencias de los directivos y cuáles eran las deficiencias de los docentes para la enseñanza de las matemáticas y del lenguaje (personal técnico, asesoría externa del MINEDUC).

Uno de los ejemplos más transparentes de la nominalización de la pobreza es la referencia de un director de escuela primaria a la fuerza imparable de la «vida» en el momento de absorber a los chicos y chicas que su escuela se ha esforzado en educar. Las condiciones materiales adversas, a su parecer, arrollan tanto la acción de la escuela como la misma capacidad de elección de los individuos. De este modo una metáfora de la pobreza se introduce en el discurso para subrayar la inacción de sus víctimas:

¿Y por qué te cuento esto?, porque allí hay otra cualidad de nuestros niños: el empeño, que son empeñosos. El problema es que de repente a muchos niños y niñas los pilla *la vida* por allí en séptimo u octavo por término medio, los absorbe la vida y se transforman en, en bueno... Se llenan de cabros chicos, asumen los mismos problemas y peores que los mismos padres, con cabros en una pobreza extrema (director de escuela primaria, Región VI El Libertador).

El vínculo decisivo entre la lógica de la inducción y las reglas sociales de la emulación, sin embargo, radica en la percepción del mismo objetivo de reducir la pobreza. En términos generales, éste puede aparecer bajo la forma de una alusión explícita a las relaciones entre la focalización educativa y la lucha contra la pobreza; igualmente, como la lógica de la inducción, puede adoptar también acepciones alternativas, en su caso pretendiendo aliviar las condiciones extremas hasta el punto de la reducción de las desigualdades totales. El cuadro 4 muestra, con un recuento parcial y provisional, que la primera lectura de estos objetivos predomina entre



los entrevistados. Sólo en dos ocasiones aparecen interpretaciones alternativas: un técnico lamenta la vigencia de la dominación cultural a pesar de la Ley Indígena, y una fundación opositora tilda la desigualdad educativa de «cáncer».

CUADRO 4  
*El objetivo de la reducción de la pobreza y sus  
acepciones alternativas en el corpus del discurso analizado en Chile*

	Objetivos de la lucha contra la pobreza
Personal técnico del Min. de Educación (y MIDEPLAN)	35 (1)
Personal directivo de escuelas primarias	5 (0)
Personal de asesorías externas	7 (0)
Asociaciones y fundaciones con orientación política	3 (1)

NOTA: referencias a la reducción de la pobreza (y a transformaciones de la estructura social).

FUENTE: entrevistas realizadas en julio y agosto de 2003 y análisis de discurso efectuado en 2004-2005.

En realidad, uno de los datos más llamativos es que la reducción efectiva de la pobreza humana apenas aparece entre las alusiones del *corpus* de discurso analizado en Chile. Al contrario, el personal técnico del Ministerio de Educación y de las asesorías externas expresa una expectativa muy baja de éxito en su misión de reducir la brecha educativa, especialmente cuando apela por un lado al objetivo de combatir la pobreza y por otro a las posibles relaciones entre dos categorías tan centrales de la lógica de la inducción como la pedagogía y la mejora de las escuelas.

Una de estas contradicciones asoma en el momento en que el personal técnico de una asesoría valora el impacto de la innovación organizativa que ha impulsado en favor del trabajo en equipo. En contra de su tesis general, se siente en la necesidad de apuntar que la formación del profesorado y el tratamiento de la educación en la prensa son a pesar de todo dos factores limitantes. Así pues, el enunciado fáctico de que la mejora organizativa puede estrechar la fractura envuelve la propuesta de un método de trabajo educativo, pero su formulación categórica requiere una serie de excepciones que, en principio, dañan su validez general:

Nosotros sentimos que la brecha educativa se puede acortar fácilmente, pero va a depender mucho del profesor que está enfrente; si el profesor tie-

ne las competencias va ir generando en los estudiantes este cambio en su actitud, le va ir entregando herramientas efectivas para poder desenvolverse en medios adversos, porque son medios complicados. [...] A su vez también la prensa magnifica, toma dos o tres que se han visto en esos jaleos en esos enredos y los magnifica, entonces eso es un daño, es lo que nosotros hemos pedido al Ministerio, que [...] también vaya motivando para que muestren cosas positivas. Nosotros invitamos a la cobertura de prensa, vienen dos o tres, pero si hay un asalto o algo en la escuela ya van todos y lo otro no es noticia [...] Nosotros también intentamos difundirlos a través de nuestras investigaciones (personal técnico, asesoría exterior).

La educación intercultural bilingüe es otro escaparate de estas contradicciones. *A priori*, es muy problemático concretar el objetivo universalista de conseguir un diálogo abierto entre culturas con una intervención selectiva que sólo interpela a uno de los polos de este diálogo. Pero la tensión de los objetivos es mucho más manifiesta si cabe en el momento de valorar el rendimiento de las minorías étnicas en el SIMCE. En este punto, a la reducción cuantitativa de los objetivos se añade un juego de desplazamientos semánticos entre la diversidad de las identidades y la igualdad:

Todas las investigaciones muestran, ¿no?, desde hace años que las condiciones de vida de las familias, de los chicos, influyen muchísimo. Por lo tanto, que una escuela avance de 200 puntos a 250, mientras que el promedio nacional es 400, para nosotros es un gran salto, porque es una escuela que ha sido capaz de superar todo este conjunto de limitaciones, de determinantes estructurales, generadas por el capitalismo, por el modelo autoritario de sociedad en que vivimos, generadas por el racismo, generadas por la falta de expectativas (personal técnico, MINEDUC).

Otra muestra de las contradicciones entre la lógica de la inducción y la meta de erradicar la pobreza aparece al otorgar la prioridad a los factores psicológicos en el diagnóstico de los problemas educativos a los que se busca solución. Sin duda, estos factores tienen un papel, que por otro lado debería ser objeto de investigación, pero es muy aventurado restringir la reducción de la pobreza a la solución de las angustias escolares:

La llamamos pedagogía diferenciada en el sentido de generar caminos distintos a los jóvenes con una meta común. [...] Diferenciada es que se distinguen distintos grupos para que uno pueda pensar estrategias de enseñanza distintas para los alumnos para que puedan comenzar caminos distintos

para llegar a la meta. [...] Porque a veces no es que no entienda sino que otra cosa interfería. Es un tema psicológico puro, de su yo, de angustias, temas familiares fuertes (personal técnico, MINEDUC).

En suma, la abstracción de estas nominalizaciones y el carácter remoto de las eventuales conexiones entre la inducción y el alivio de la pobreza, al cabo, tiñen de fatalismo el mismo perfil del supuesto sujeto que debe ser animado a sobreponerse por su cuenta. Así pues, esta comparación de las posiciones inferiores y superiores dentro de una jerarquía se impone por encima de la búsqueda sistemática de unas políticas efectivas alentadas por una supuesta teoría de la pobreza fundamentada en datos empíricos. Las sanciones (positivas y negativas) derivadas de las reglas de la emulación pasan al primer plano.

## Conclusión

Hace más de treinta años el economista Gunnar Myrdal (1970: 70-89) atacó el supuesto de que la desigualdad económica y social favorecía el desarrollo económico. Su argumento recordaba que una igualdad creciente podía estimular el crecimiento y la productividad, pero también que la igualdad tenía valor por sí misma en tanto que era una condición de la justicia social. Al hilo de esta tesis, señalaba una contradicción entre los ideales igualitarios que muchos países descolonizados iban adoptando y la persistencia de la desigualdad; a su entender, el juego político nacional e internacional llevaba a este incumplimiento porque deterioraba aquellos ideales.

Varias publicaciones recientes dedicadas a la igualdad y a la lucha contra la pobreza coinciden con Myrdal en recordar la frecuente tergiversación práctica de esos ideales igualitarios, que figuran en varios documentos oficiales pero se diluyen fácilmente en el diseño y la aplicación de muchos programas sociales (Reis, 2000; Townsend y Gordon, 2002; Toye, 2003). También han llamado la atención sobre el signo variante de los vínculos causales que se establecen entre las dimensiones del desarrollo (económica, educativa, sanitaria, urbanística, tecnológica y política).

En esta línea el enfoque de las capacidades ha elaborado un método de evaluación y de análisis del desarrollo que requiere dos pasos. Por

un lado, se adhiere a Myrdal propugnando una defensa normativa sistemática del desarrollo como libertad, como ampliación de las posibilidades humanas; por otro, sugiere varias hipótesis empíricas sobre la materialización histórica de estos vínculos causales. Revisando las tendencias de los distintos índices del desarrollo humano se han hallado varias de estas conexiones, como las pautas históricas que han distinguido Ranis *et al.* (2000): el crecimiento económico y el desarrollo humano pueden caer en un círculo vicioso de degradación mutua, pueden inclinarse hacia el avance más rápido de uno u otro índice, o bien pueden entrar en un círculo virtuoso de refuerzo mutuo. Estos estudios han concluido que son menos vulnerables las trayectorias históricas donde al crecimiento económico se le adelanta el progreso educativo y sanitario. En parte, ello se debe al mínimo coste de los servicios educativos y sanitarios de primera necesidad en unos países muy pobres donde el salario de los profesionales es muy bajo (Sen, 1999). Pero también el carácter efímero de algunos crecimientos económicos y las fracturas de la distribución de los recursos (PNUD, 2005) completan la explicación.

Esta bibliografía enmarca nuestras conclusiones reconstruyendo la trayectoria histórica del desarrollo humano en Chile. Las reformas democráticas, sociales y agrarias de los años sesenta dieron un potente impulso al desarrollo humano del país, cuyo vigor se mantuvo incluso durante la crisis social y política de 1970-1973, la represión dictatorial y el hundimiento productivo de 1982-1988 (Ranis *et al.*, 2000). En un primer momento se dejó notar una cierta inclinación hacia el desarrollo humano con un crecimiento endeble, pero luego la transición democrática y el compromiso institucional con el gasto social (Olavarria-Gambi, 2003) se sumaron a la inercia histórica para configurar un círculo virtuoso. Contemporáneas a la aplicación de los programas sociales y educativos que hemos mencionado fueron unas primeras reducciones de la pobreza de ingreso, de la indigencia, del analfabetismo y de la deserción escolar (CEPAL, 2003).

No obstante, los avances van perdiendo velocidad y no consiguen achicar las fracturas que detectan los exámenes oficiales del SIMCE (Gobierno de Chile-MINEDUC, 2003). Parece razonable pensar que entre las causas figura la lógica de la inducción. Entre sus efectos específicos, nuestros hallazgos sugieren que algunas de sus señales retóricas ejercen una influencia inesperada, tal como ocurre con la confianza en los procesos escolares, con la imagen petrificada del sujeto de la induc-

ción (uno de cuyos vehículos son las nominalizaciones) y con la desconexión de las estrategias escolares con respecto al objetivo de aliviar la pobreza. Más que inducir a los pobres a superar su propia adversidad, la lógica de la inducción acaba exponiendo sus carencias y estigmas a la luz pública, porque establece una comparación entre sus circunstancias precarias y los arquetipos de la normalidad social.

Al final, a través del consenso de la focalización educativa las reglas sociales de la normalidad se han traducido en unos requisitos implícitos que nunca cumplen los pobres, cuya participación en dicho consenso procede por unos canales muy estrechos. A la luz de las teorías de Myrdal y de Sen, el diagnóstico de esta situación no es necesariamente pesimista o fatalista, sino que desplaza las expectativas de la discusión democrática hacia otras políticas educativas: por ejemplo, los informes de Willms y Sommers (2001) o bien de OECD-UNESCO/UIS (2003) invitan a pensar en las potenciales conexiones causales virtuosas de una educación infantil temprana y universal o de una composición social equiparable en todas las escuelas.

## Bibliografía

- Agacino, Rafael (2003), «Chile Thirty Years After the Coup. Chiaroscuro, Illusions and Cracks in a Mature Counterrevolution», *Latin American Perspectives*, 132, vol. 30, n.º 5, pp. 41-69.
- Berardi, Lucia (2001), « Globalization and poverty in Chile», *Discourse and Society*, vol. 12, n.º 1, pp. 47-58.
- Bonal, Xavier (2004), «Contra la pobreza... ¿desigualdad? La educación como estrategia de superación de la pobreza según el Banco Mundial. Algunos ejemplos de América Latina», en Ricard Gomà y Jacint Jordana, eds., *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Fundació CIDOB, Barcelona.
- Bourdieu, Pierre (1993), *La misère du monde*, Seuil, París.
- Bourdieu, Pierre y Jean C. Passeron (1971), *La Réproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Minuit, París.
- CEPAL (2002, 2003), *Panorama Social de América Latina* (consultado en diciembre de 2004) <http://www.eclac.org>.
- Dale, Roger (1999), «Specifying Globalisation Effects on National Policy: focus on the Mechanisms», *Journal of Education Policy*, vol. 14, n.º 1, pp. 1-17.

- Fairclough, Norman (1992), *Discourse and Social Change*, Polity Press, Londres.
- (2000), *New Labour, New Language?*, Routledge, Londres y Nueva York.
  - (2003), *Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research*, Routledge, Londres.
- García-Huidobro, J.A., coord. (1999), *Educación para todos: evaluación en el año 2000*, Informe de Chile, UNESCO, Santiago de Chile, <http://www2.unesco.org/wef/countryreports> (consultado en junio de 2003).
- Gobierno de Chile-Ministerio de Desarrollo y Planificación, MIDEPLAN (2000), *La educación en Chile*, <http://www.mideplan.cl>, (acceso en octubre de 2004).
- Gobierno de Chile-Ministerio de Educación, MINEDUC (2002), *Innovación en equidad y en diversidad. El Programa 900 escuelas*, Informe para UNESCO (consultado en abril de 2004). <http://innovemosp.unesco.cl>.
- Gobierno de Chile-Ministerio de Educación, MINEDUC (2003), *Examen SIMCE 8.º básico y 2.º medio. Resultados nacionales* (consultado en octubre de 2004), <http://www.mineduc.cl>.
- Gobierno de Chile-Ministerio de Educación, MINEDUC. (2004) *Programa Liceo para Todos* [en línea] (consulta: octubre de 2004), <http://www.mineduc.cl/media/lpt>.
- Hay, Colin (2002), *Political Analysis*, Palgrave, Hampshire.
- Manheim, Karl (1986), *Conservatism*, Polity, Londres.
- Myrdal, Gunnar (1970), *The Challenge of World Poverty. A World Anti-Poverty Programme in Outline.*, Penguin, Middlesex.
- OECD (2001), *In the Face of Poverty. Meeting with Global Challenge Through Partnership* (consultado en mayo de 2002), [www.oecd.org/dac/poverty](http://www.oecd.org/dac/poverty).
- (2002), *Education at a Glance*, OECD, París (consultado en octubre de 2003), <http://www.oecd.org>
- OECD y UNESCO/UIS (2003), *Literacy Skills for the World of Tomorrow-Further Results from PISA 2000* (consultado en abril de 2004), <http://www.oecd.org>.
- Olavarria-Gambi, Mauricio (2003), «Poverty Reduction in Chile: has economic growth been enough?», *Journal of Human Development*, vol. 4, n.º 1, pp. 103- 123.
- PNUD (2003), *Informe sobre el desarrollo humano* (consultado en octubre de 2004), <http://www.undp.org>.
- (2004), *Arab Human Development Report* (consultado en octubre de 2005), <http://www.undp.org>.
  - (2005), «La desigualdad y el desarrollo humano», *Informe sobre el desarrollo humano*, cap. 2 (consultado en noviembre de 2005), <http://www.undp.org>.
- Ranis, Gustav, Frances Stewart Alejandro Ramírez (2000), «Economic Growth and Human Development», *World Development*, vol. 28, n.º 2, pp. 197-219.
- Reis, Elisa (2000), «Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, n.º 42, pp. 143-152.

- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford.
- Simmel, Georg (1988), «El pobre», en Georg Simmel, *Sociología*, Edicions 62, Barcelona.
- Tedesco, Juan Carlos y Néstor López (2002), «Desafíos de la educación secundaria en América Latina», *Revista de la CEPAL*, n.º 76, pp. 55-69.
- Tilly, Charles (1998), *Durable Inequalities*, University of California Press, Berkeley.
- Townsend, Peter y David Gordon, eds. (2002), *World Poverty. New Policies to Defeat and Old Enemy*, The Policy Press, Bristol.
- Toye, John (2003), «Nacionalizar la agenda contra la pobreza», *Revista de Comercio Exterior*, vol. 53, n.º 6, pp. 540-555.
- UNESCO (2005), *EFA Global Monitoring Report* (consultado en noviembre de 2005), <http://www.unesco.org>.
- Walberg, Herbert J. y Guoxiong Zhang (1998), «Analyzing the OECD Indicators Model», *Comparative Education*, vol. 34, n.º 1, pp. 55-70.
- Weber, M. (1992), *Ensayos sobre sociología de la religión*, Taurus, Madrid.
- Willms, John D. y Marie A. Sommers (2001), *School Results in Latin America*, Canadian Research Institute for Social Policy, New Brunswick (consultado en abril de 2003), <http://www.unesco.org>.
- World Bank (1990), *World Development Report. Poverty* (consultado en agosto de 2005), <http://www.worldbank.org>.
- (2001), *World Development Report. Attacking Poverty* (consultado en mayo de 2002), <http://www.worldbank.org>.
- (2004a), *World Development Report* (consultado en junio de 2004), <http://www.worldbank.org>.
- (2004b), *Inequalities in Latin America. Breaking with the Past?* (consultado en junio de 2004), <http://www.worldbank.org>.





---

# Cambio educativo en contextos de pobreza. Límites y aprendizajes de un programa de acción afirmativa en Chile

*Dagmar Raczyński*

## Introducción

El texto de García-Huidobro de este volumen analiza el debilitamiento de la educación pública en Chile y el incremento en la segmentación del sistema a partir de 1980, con el traspaso de la propiedad y administración de las escuelas y liceos del Ministerio de Educación (MINEDUC) a los municipios, el estímulo a la constitución de sostenedores privados de establecimientos educacionales, la instauración de un régimen de financiamiento basado en un subsidio a la demanda y la cuasi ausencia del Estado en intervenciones directas de mejoramiento educativo. Los tres gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, que se suceden a partir de 1990, mantuvieron la administración de unidades educativas por municipios y sostenedores privados y el subsidio a la demanda e innovaron al priorizar un rol promotor (no mediado por el mercado) del Estado en acciones directas de mejoramiento educativo.

Sin entrar en detalles, hubo un incremento gradual y sustantivo del gasto público en educación, se formuló e implementó un nuevo currículo para los distintos niveles de enseñanza, se implementaron numerosos cursos de perfeccionamiento docente, se amplió el horario de la jornada escolar, hubo inversiones fuertes en infraestructura y equipamiento (textos para niños y profesores, bibliotecas de aula, recursos didácticos, ordenadores e internet, laboratorios, bibliotecas, etc.), mejoraron los salarios de los profesores, se intensificaron los beneficios asistenciales para los estudiantes en situación de vulnerabilidad social (alimentación, salud, útiles escolares, becas de retención y para minorías), se aplicó un sistema de incentivos al buen desempeño de las escuelas y liceos y para

profesores individuales, y se inició un proceso de evaluación de desempeño docente. Como consecuencia, hoy el «piso educacional» de las escuelas y liceos es más avanzado que en 1990.

Además se plantearon diversos programas de mejoramiento educativo directo que representan acciones en las unidades educativas dirigidas a mejorar el trabajo de los profesores en el aula y la gestión escolar. Una parte de estos programas es universal y llega a todas las unidades educativas que reciben subsidio estatal (90 % de la matrícula). Otra parte, con mayor peso relativo al inicio de los noventa que en años más recientes, es de acción afirmativa, y beneficia a establecimientos con bajos resultados de aprendizaje y/o que atienden a alumnos en situación de pobreza.

Este trabajo se detiene en el análisis de uno de estos programas: el de las 900 escuelas con escasos recursos (P-900). Éste se inició inmediatamente al subir al poder el primer gobierno de la Concertación (marzo de 1990) y operó durante casi 14 años (hasta 2003), período en el cual casi el 50 % de las escuelas estuvieron uno o más años en el Programa.<sup>1</sup>

Aquí describiremos de modo somero el Programa (sección I); se muestra sus resultados en cuanto a cobertura, focalización, prácticas de trabajo que dejó en las escuelas y en el aula e impacto en el nivel de aprendizaje que logran los alumnos (sección II); y terminamos planteando aprendizajes para el diseño y gestión la política pública que arroja la experiencia del P-900.<sup>2</sup>

## I. El Programa de las 900 escuelas de escasos recursos<sup>3</sup>

Esta sección describe el diagnóstico, objetivos y resultados esperados, la hipótesis de intervención y los criterios de focalización del P-900.

### 1. *Diagnóstico, objetivos y resultados esperados*

El diagnóstico del cual partió el P-900 contenía los siguientes elementos:

- Una cobertura satisfactoria de la enseñanza básica en sectores de pobreza coexistía con un nivel de aprendizaje de los estudiantes extremadamente bajo y con una muy significativa brecha de apren-

dizaje entre escuelas gratuitas (municipales y particulares subvencionadas) y pagadas.<sup>4</sup>

- La brecha de aprendizaje coincide con una concentración de alumnos de nivel socioeconómico alto en establecimientos pagados, que contaban con 8 veces más recursos por alumno que los establecimientos gratuitos, profundizando las diferencias de aprendizaje según nivel socioeconómico.
- Para contrarrestar el diagnóstico anterior y buscar la meta de más calidad y más equidad educativa, era indispensable desarrollar acciones afirmativas dirigidas directamente a mejorar la enseñanza — aprendizaje en las escuelas gratuitas con muy bajo rendimiento y una alta proporción de estudiantes provenientes de sectores en situación de pobreza.
- Conciente de la multicausalidad de los problemas de aprendizaje en sectores pobres y de la convicción de que la escuela y los profesores podían ser la diferencia, y que ésta debía practicarse en los primeros grados, el programa centró su accionar en la gestión escolar y el trabajo de aula en el primer ciclo de la enseñanza básica. El diagnóstico señalaba que los profesores no estaban preparadas para recibir y formar adecuadamente a los niños y niñas de sectores pobres, porque fallaba su estilo de docencia tradicional, vertical y expositivo y porque mantenían bajas expectativas frente al potencial de aprendizaje de los estudiantes; y que la ausencia de trabajo docente en equipo y los procesos grupales de aprendizaje limitaban las posibilidades de cambio. A ello se agregaba que la vivencia de pobreza de los niños repercutía negativamente sobre su autoestima y seguridad en sí mismos y sobre el desarrollo de habilidades sociales y de comunicación.

En coherencia con este diagnóstico, los objetivos del P-900 fueron:

- Transformar las prácticas pedagógicas tradicionales de los profesores en el aula, implantando una enseñanza activa en la cual el alumno es protagonista.
- Fomentar instancias de intercambio de experiencias entre los profesores de la escuela y de trabajo cooperativo y en equipo.
- Fortalecer el desarrollo socioafectivo y cognitivo de los niños más desfavorecidos del curso.

- Aumentar la disponibilidad y diversidad de materiales educativos y recursos didácticos para los niños y los profesores en el aula.

El Programa se planteó elevar el aprendizaje de los alumnos de escuelas de muy bajos resultados y que atienden a un alumnado que proviene de sectores de pobreza. La meta fue beneficiar, cada año, al 10 % de las escuelas con menor rendimiento en la prueba SIMCE, en cada uno de los Departamentos Provinciales de Educación. Este 10 % corresponde aproximadamente a 900 escuelas y de ahí su nombre: P-900.

## *2. Hipótesis de intervención, líneas de acción y gestión del Programa*

El P-900 se centró en el primer ciclo de la enseñanza básica (1-4 grado, incluyendo también el nivel preescolar) en escuelas de bajo rendimiento, privilegiando el acceso a la lectoescritura y al cálculo de todos los niños. Además, una de sus líneas de acción (taller de aprendizajes, TAP) prestó atención especial a los estudiantes que tienen más dificultades para aprender en el aula. Esta línea es la que trabajó directamente en el plano psicosocial con los niños (autoestima, habilidades sociales, etc.).

El Programa experimentó cambios en el tiempo, que respondieron a problemas en su implementación como también a cambios y profundización en la política educativa global.<sup>5</sup> En los primeros años del programa, los esfuerzos estuvieron puestos en las asignaturas de matemáticas y lenguaje y en el desarrollo personal y social de los niños, además de en la elaboración de textos y material didáctico. Más adelante, en respuesta a problemas no resueltos en las escuelas, se sumó el apoyo a la gestión escolar y la densificación de los vínculos escuela-familia. El cuadro 1 sintetiza las principales líneas de acción del Programa y las modificaciones surgidas en el tiempo.

En términos de su organización y gestión, el Programa se insertó en la estructura organizacional del MINEDUC, dependiendo directamente de la Subsecretaría de Educación. El Programa tuvo por tanto una «localización alta» en el Ministerio, y en sus primeros años operó de forma paralela a la labor tradicional de la División de Educación General.

El diseño del Programa, así como su gestión, fue altamente centralizado. El P-900 estuvo a cargo del equipo coordinador de especialistas

CUADRO 1  
*Líneas de acción del P-900 y modificaciones principales*

- 
- *Infraestructura*: inversiones en reparación (1990-1992). Esta línea pasa al Programa MECE y más adelante a la unidad a cargo del tema en el MINEDUC.
  - *Textos escolares y material didáctico*: producción y distribución de textos para alumnos y profesores; biblioteca de aula en 1.º y 2.º básico, y sectores de aprendizaje con juegos y material didáctico.
  - *Taller de perfeccionamiento docente*: para profesores de 1.ª a 4.ª básico, inicialmente con énfasis en lenguaje, escritura y matemáticas, incorporándose otros temas más adelante (gestión educativa, familia-escuela, articulación de la educación parvularia con la básica). El taller se define como instancia de profesionalización y aprendizaje colectivo entre docentes, un espacio en el cual se apropian de nuevos enfoques de enseñanza y del marco curricular vigente; reflexionan sobre sus prácticas cotidianas en el aula; evalúan procesos y resultados que logran con los alumnos; diseñan o rediseñan situaciones de aprendizaje pertinentes, etc. Opera semanalmente durante dos horas.
  - *Talleres de aprendizaje*: primeros años en 3.º y 4.º básico con 15-20 alumnos por nivel; a partir de 1998 los talleres se amplían a 1.º y 2.º básico. Espacio educativo en el cual dos monitores de la comunidad, seleccionados por la escuela y capacitados por el Programa, trabajan con alumnos que presentan retraso pedagógico y/o dificultades en su desarrollo socioafectivo. La metodología y contenidos del trabajo, sintetizados en un manual, se sustentan en una concepción comunitaria en educación y en el «aprendizaje en la acción» (enseñanza a través del juego, desarrollo de proyectos y una pedagogía activa). Funcionan semanalmente en el segundo semestre de cada año.
  - *Gestión escolar*:
    - Experiencia piloto (1993-1997) centrada en un trabajo comunal que se subdivide.
    - A partir de 1998 el tema se incorpora como contenido al taller de profesores.
    - Se entregan instrumentos y se estimula formación de equipos de gestión (EGE) y elaboración del proyecto educativo institucional de la escuela se suscriben compromisos de gestión y planes de acción evaluables entre escuela, sostenedor y supervisor.
  - *Familia-escuela*: se inicia en 1998, incorporándolo como tema en distintas instancias de la escuela.
  - *Ayudante de aula para primero básico*: esta estrategia se masifica a partir de 2001, después de operar de modo piloto en las regiones metropolitanas y del Bio Bio en 2000. Se trata de incorporar a jóvenes y adultos de la comunidad seleccionados por la escuela para que realicen tareas de apoyo a los profesores de 1.º básico que tienen en su aula más de 34 alumnos.
-

de alto nivel. Este equipo diseñó el Programa y sus modificaciones, definió y aplicó los criterios de focalización, gestionó y apoyó su ejecución en las escuelas, hizo el seguimiento de la marcha de cada línea de acción y encargó dos evaluaciones externas de sus resultados, además de actividades internas de reflexión y evaluación.

La organización interna de la unidad coordinadora se llevó a cabo por línea de acción, teniendo cada una un encargado, que a su vez contaba con el apoyo de algunos profesionales especializados en su tema. Cada equipo diseñó su línea, elaboró materiales y metodologías, definió reglas y modalidades y frecuencia de las acciones en cada escuela y participó en la capacitación de los supervisores técnico-pedagógicos de los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV). Éstos fueron al inicio los únicos profesionales de la organización tradicional del MINE-DUC y se les asignó la responsabilidad de trasladar y acompañar el Programa en la escuela: capacitar a directivos y docentes en el taller de profesores, apoyar a los monitores de los TAP y a los docentes y directivos en su trabajo, con la ayuda de cartillas y manuales entregados por la unidad coordinadora del nivel central.<sup>6</sup>

Esta organización se tradujo en una gestión vertical e impositiva del P-900 hacia las escuelas, líneas de trabajo segmentadas entre sí y, en cada una, acciones estandarizadas y similares que se repiten con pocas variaciones de una escuela a otra. Las variaciones que existen en la práctica responden más a características personales del supervisor DEPROV que a espacios de flexibilidad abiertos en el diseño del Programa para lograr un mejor ajuste entre lo que éste ofrece y la realidad y necesidades específicas de cada escuela.

En 2002 se cerró la unidad coordinadora central del P-900 y las escuelas adscritas al P-900 recibieron apoyo directo desde la coordinación de enseñanza básica inserta en la División de Educación General.

### *Focalización del programa: ingreso y egreso del P-900*

El P-900 fue un programa nacional con presencia en las 13 regiones del país focalizado en las escuelas de bajo rendimiento a las cuales concurren alumnos provenientes de hogares de bajo nivel socioeconómico y cultural. Desde un inicio se dejan fuera las escuelas muy pequeñas uni-, bi- o tridocentes o con más de dos cursos combinados en el primer ciclo

de la enseñanza básica. Tras esta decisión está el reconocimiento de que estas escuelas representan una realidad social y pedagógica distinta a las escuelas de bajo rendimiento con mayor matrícula. Impulsado desde el P-900 un poco más adelante, se diseña el Programa de educación rural para este segmento.<sup>7</sup>

El criterio que movilizó la focalización en escuelas completas de bajo rendimiento y alumnos de bajo nivel socioeconómico y cultural es uno solo: el rendimiento que las escuelas obtienen en la prueba SIMCE de 4.º básico, que se aplica cada dos años en el ámbito nacional. Al inicio del programa se operó con la prueba SIMCE de 1988; más adelante, cuando correspondía integrar nuevas escuelas al Programa, se recurría a la última prueba SIMCE disponible. El corte de puntuación SIMCE que acredita poder entrar en el programa no es fijo sino que deriva de la meta que se propuso el Programa (beneficiar al 10 % de las escuelas de más bajo rendimiento en cada departamento provincial) y dar los recursos que tiene asignados en el año o período en cuestión.<sup>8</sup>

Pero el P-900 no sólo se centra en escuelas, sino que en el interior de ellas trabaja con el primer ciclo de la enseñanza básica y con los estudiantes que en su curso muestran un retraso escolar más notorio. El Programa entiende «retraso escolar» tanto en el plano pedagógico (repetir curso, aprendizaje lento, insuficiencia en el aprendizaje de la lectura, escritura y matemáticas) como en el del desarrollo socioafectivo de los niños y niñas (baja autoestima, desmotivación, agresividad, timidez, hiperactividad). El profesor de cada curso es el que decide qué estudiantes deben estar en los TAP.

El diseño del Programa en un inicio no definió criterio de egreso para la escuela adscrita a él. Con el paso del tiempo se plantearon distintos criterios y momentos de egreso. Los principales criterios aplicados fueron tres: a) alza en puntuación SIMCE en la medición siguiente de 4.º básico, ubicando a la escuela sobre el promedio regional; b) preparación y aprobación, obteniendo el financiamiento requerido, de un Proyecto de Mejoramiento Educativo (PME); y c) presencia de al menos tres años de la escuela en el Programa; este criterio operó a partir de 1998 y cuando se detectó que parte de las escuelas inscritas en el Programa mejoraban su SIMCE y lograban un PME en uno o dos años, pero retrocedían posteriormente.

## II. Resultados del programa<sup>9</sup>

Esta sección presenta los resultados que logró el P-900, diferenciando entre: 1) la cobertura y focalización lograda; 2) resultados de producto (acciones cumplidas en las escuelas y las cualidades que asumen); 3) resultados de efecto (lo que el programa espera que ocurra por la presencia de los «productos» que deja en la escuela); y 4) resultados de impacto, entendido como el aprendizaje que logran los alumnos (prueba SIMCE).

### 1. Cobertura y focalización lograda por el Programa

Entre 1990 y 1998, el 46 % de los establecimientos educacionales subvencionados del país han estado uno o más años en el P-900. Hasta el 2000, cada año entre 862 y 1.264 escuelas estaban adscritas al Programa, cumpliéndose con la meta de las 900 escuelas. En promedio, el Programa llegó a más de 5 mil profesores, a 150 mil alumnos de primer ciclo, a casi 2 mil monitores y a 40 mil niños TAP al año (MINEDUC, 2002).

En los primeros años el P-900 llegó preferentemente a escuelas con bajos resultados SIMCE y de fuerte vulnerabilidad social y con apoderados de baja escolaridad. El porcentaje de escuelas de bajo rendimiento

CUADRO 2  
*Características de las escuelas P-900: nivel puntuación SIMCE al entrar al programa, comparativo con escuelas no P-900 (porcentajes)*

Puntuación SIMCE	Período 1988-1990		Período 1991-1992		Período 1993-1994		Período 1995-1996		Período 1997-1999	
	P-900	No P-900	P-900	No P-900	P-900	No P-900	P-900	No P-900	P-900	No P-900
Inicial*										
< a 40	39	5	10	1	3	1	2	0	1	0
40-49	56	26	38	10	15	3	14	1	9	0
50-59	4	42	40	33	42	15	38	13	38	4
60-69	0	21	11	37	33	36	35	37	37	27
70 y más	0	7	1	18	7	45	11	48	15	69
Total escuelas	892	2924	1222	2374	1116	2205	1013	2078	1022	2047

\* Escala y puntuación antigua: el porcentaje de respuestas correctas fluctúa entre 0 y 100 %.

FUENTE: Santiago Consultores y Asesorías para el Desarrollo (2000).



que han sido atendidas por el Programa (error de exclusión) descendió año a año a la par que aumenta el error de inclusión. En 1991-1992 un 12 % de las escuelas del Programa registraban una puntuación SIMCE superior al 59 %, cifra que se eleva al 40 % en 1993-1994, al 46 % en 1995-1996 y al 52 % en 1997-1999. El tamaño de este error de inclusión es alto cuando se considera, como se verá más adelante, que el Programa deja de tener un impacto positivo significativo en escuelas con una puntuación inicial SIMCE de 60 puntos o más (para la puntuación SIMCE antigua, véase la sección 4 de este capítulo).

Pese a que el P-900 no utiliza un criterio de selección de escuelas que considera la situación socioeconómica de los alumnos o el entorno de la escuela, dada la fuerte asociación que en Chile existe entre el nivel de las puntuaciones SIMCE que obtienen los establecimientos y el nivel socioeconómico del alumnado, el programa muestra una alta focalización socioeconómica. Así llegó preferentemente a escuelas que registran un índice alto de vulnerabilidad escolar (estimado por la Junta Nacional de

CUADRO 3  
*Características de las escuelas P-900  
en relación con escuelas no P-900 (porcentajes)*

Características socioeconómicas de las escuelas	P-900	No P-900
<i>Dependencia: % de establecimientos municipales</i>	81,9	46,3
<i>Matrícula total: 1998</i>	100,0	100,0
< 100 alumnos	14,6	12,3
100-299 alumnos	44,3	23,2
300 y más alumnos	41,1	64,5
<i>Tamaño de la ciudad en que se localiza</i>	100,0	100,0
En ciudades y áreas con menos de 20.000 habitantes	58,0	21,9
En ciudades con más de 20.000 habitantes	42,0	78,1
<i>Nivel socioeconómico</i>		
% de padres sin o con educación básica incompleta (1996)	87,5	37,4
% de padres con gasto educacional mensual inferior a 5.283 dólares (1996)	79,9	53,5
% con índice de vulnerabilidad (JUNAEB) superior a la media (1998)	72,9	24,8

FUENTE: Santiago Consultores Y Asesorías para el Desarrollo (2000).

Auxilio Escolar y Becas, JUNAEB), cuyos padres tienen un nivel educacional bajo y un gasto mensual modesto en educación. Además, llega en mayor proporción a escuelas municipales que a particulares, localizadas en ciudades de menor y no de mayor tamaño y con 100-299 alumnos matriculados (cuadro 3).

## 2. Resultados del P-900: productos del Programa

Las acciones o insumos que define y entrega el P-900 llegaron y se instalaron efectivamente en la escuela; hubo mejoras en la infraestructura en los primeros años, bibliotecas de aula con materiales y recursos didácticos, textos para alumnos y profesores, realización periódica del taller de profesores y el taller de aprendizaje, conformación de un equipo de gestión escolar (EGE) en cada escuela y casi todas ellas tuvieron por primera vez un proyecto educativo institucional (PEI). El supervisor visitaba regularmente las escuelas y cumplía con las horas semanales en las escuela propuestas en el diseño del Programa.

Sin embargo, en el momento de cualificar estas acciones e insumos, la evaluación del P-900 de 1999 y la de 2005 muestran que algunas líneas de acción logran productos coherentes con los objetivos del Programa, mientras que otras se realizan con una modalidad de trabajo alejada de estos objetivos:

- *Talleres de aprendizaje (TAP.)* El taller de aprendizaje es la línea de acción del P-900 mejor lograda porque tiene una alta coherencia entre los objetivos que persigue el TAP y las prácticas de los monitores. Al mismo tiempo, todos los agentes de la escuela, incluido los apoderados, expresan una alta valoración sobre los talleres. Los alumnos asisten regularmente, se sienten muy motivados y trabajan y aprenden haciendo. Los padres valoran los TAP. El manual del monitor es un instrumento logrado, muy valorado y utilizado e imprescindible para orientar el trabajo de los monitores. Éstos quisieran más apoyo y retroalimentación frente a lo que hacen y el elemento de su trabajo donde se sienten inseguros o «huérfanos» es la relación con la familia de los niños, en parte porque son jóvenes y porque con frecuencia han tenido contacto previo con dicha familia y en un plano y rol distintos. Los docen-

tes disminuyeron la resistencia inicial que tuvieron frente a la incorporación de monitores de la comunidad a la escuela y al trabajo directo con los niños; con el tiempo los han ido valorando y aceptando. Sin embargo, aún hoy un número significativo de ellos asume una actitud de segmentar lo que es aprendizaje escolar, que es el campo privativo del docente y el desarrollo afectivo, personal y social de los niños, que «ceden» a los monitores.

- *Materiales didácticos, textos y biblioteca de aula.* Existe una valoración positiva y un uso (aunque no homogéneo) de los materiales didácticos y textos elaborados por el Programa y de las bibliotecas de aula. Continúan existiendo pero han ido disminuyendo problemas logísticos en la distribución oportuna de los materiales. Una parte de los directivos y docentes manifiestan dificultades para trabajar con el material (que es múltiple y diverso) y con frecuencia lo dejan de lado o no tienen claro para qué propósitos está y qué material deben utilizar.
- *Taller de perfeccionamiento docente.* Los talleres se cumplen, los profesores encargados asumen las tareas encomendadas y el supervisor asiste cuando esto está programado. No obstante, la dinámica de los talleres y la profundidad de la reflexión que en ellos se produce deja mucho que desear y nada asegura que lo que allí se aprende se traslade al aula. La observación de sesiones del taller, a modo de ejemplo, revelan un uso mecánico de los módulos de reflexión-acción propuestos por el Programa, sin lograr adecuaciones a las particularidades de la escuela y los intereses de sus directivos y docentes: prácticas de trabajo en el taller que sólo excepcionalmente incorporan la experiencia concreta de los docentes en el aula a la reflexión; docentes pasivos que no participan en el diálogo y debate; sesiones de taller cargadas de temas administrativos y de funcionamiento cotidiano que restan tiempo a las acciones pedagógicas.

Los directores y algunos docentes reconocen estas debilidades del taller, pero no se sienten impulsados a remediar la situación, lo que sugiere que no se han apropiado realmente del mismo, no lo definen como algo que es de su responsabilidad e iniciativa. Más bien lo ven como un espacio de sociabilidad y distensión de las tensiones cotidianas o como algo impuesto desde afuera que hay que realizar.

- *Línea de gestión escolar*: Esta línea de acción tiene una baja vinculación con los agentes de la comunidad escolar y éstos raramente la asocian al P-900. No obstante, el Programa ha conformado en cada establecimiento un equipo de gestión (EGE) e impulsado un trabajo en torno al proyecto educativo institucional. Lo que ha faltado es una evaluación crítica y asesoría en las prácticas de gestión escolar.
- *Línea familia-escuela*. No se cuenta con evidencia sistemática sobre el desarrollo de esta línea, mas allá de opiniones de los responsables de ella, como por ejemplo en MINEDUC (2002: 195-197).
- *Ayudante de sala*. Aceptación por parte de directivos y docentes. Definición ambigua de su rol, con expectativas discrepantes entre profesores y ayudantes. Insuficiencia en su capacitación. Los ayudantes se sienten solos y con poca información sobre lo que se espera de ellos.

### 3. Resultados del P-900: efectos

- *Prácticas docentes en el aula*

La mayoría de las salas están letradas y los profesores declaran que han realizado cambios en su práctica pedagógica. La observación externa indica que las modificaciones en prácticas pedagógicas en aula no son masivas y muestran diferencias entre escuelas y entre profesores de una misma escuela. Algunos han logrado trasladar el nuevo enfoque al aula, otros lo han hecho parcialmente y otros no lo han logrado. En una muestra de 20 escuelas, en las cuales se observó 80 clases, un tercio de las mismas califica de «mayoritariamente coherente» con lo que propone el P-900. Las prácticas en aula con frecuencia adoptan más la forma que el fondo de la propuesta educativa P-900. A modo de ejemplo, los alumnos se sientan en grupo alrededor de una mesa para compartir materiales didácticos, pero no para resolver colectivamente una tarea. Las salas están letradas, pero el material no se renueva ni es aprovechado en clase.

Los profesores reconocen que es difícil llevar a la práctica el nuevo enfoque e identifican obstáculos personales (la formación

recibida, el peso de hábitos adquiridos), del cuerpo docente como colectivo (individualismo, actitud de «dominio sobre la sala», falta de experiencia en trabajo en equipo); de los niños, sus familias y la comunidad (precariedad material, presencia de «problemas sociales», poca preocupación por los estudios, entre otros); e insuficiencia en el apoyo que brinda el supervisor.

La cualificación de las prácticas pedagógicas de los docentes no se asocia a características de las escuelas (tamaño, dependencia administrativa, tamaño de los cursos, años de permanencia en el programa, características de la gestión directiva, liderazgo directivo, calidad del trabajo en el taller de profesores). En una misma escuela hay observaciones que califican de coherente y de incoherente el P-900.

Resumiendo, la meta de ser un espacio concreto y aplicado de reflexión y aprendizaje en materias pedagógicas del Taller de Perfeccionamiento Docente sólo se concreta en casos contados. La ampliación de los contenidos tratados en el taller a más temas, cada uno complejo, ha ido en desmedro de la profundización de aquellos contenidos que son más urgentes en cada escuela en particular. Ni desde la supervisión ni desde el equipo directivo de la escuela ha habido presión para comprometer a los docentes con objeto de aplicar en el aula lo aprendido en el taller.

- *Gestión escolar*

Profesores y directores reconocen más y mejor trabajo colaborativo y en equipo, lo que para muchos de ellos se traduce en reuniones a las cuales asisten. En estas se priorizan temas administrativos y de coyuntura sobre temas técnico-pedagógicos. De modo similar, si bien la mayor parte de las escuelas cuenta con PEI, en muchas de ellas éste no se constituye en una carta de navegación que oriente las decisiones, planificación y evaluación de la escuela en el plano de la enseñanza y aprendizaje. Son pocos los directores que se involucran de modo activo en materias de planificación técnico-pedagógica. Las escuelas cuentan en su mayoría con una persona encargada de estas tareas —la jefa de la Unidad Técnico-Pedagógica, UTP). No obstante, esta trabaja de modo aislado y sin soporte directivo activo y muchas veces, por falta de tiempo o por competencias insuficientes, no cumple a rajatabla su papel.

- *Taller de aprendizaje*

Profesores, directores, padres y monitores reconocen los importantes efectos de los talleres de aprendizaje sobre autoestima, actitudes frente al aprendizaje y conductas individuales y sociales de los niños. Los talleres de aprendizaje han tenido un importante efecto no esperado: los monitores desarrollan o refuerzan su vocación social y docente con el trabajo en los TAP. En 1999 más de la mitad de los monitores tenían la intención concreta de proseguir estudios en pedagogía, párvulos, asistencia social o psicología; una cuarta parte de ellos ya estaban siguiendo cursos de capacitación o un programa de estudio en el área. Los TAP se han convertido, así, en un «semillero» de futuros docentes, que comparten su formación inicial de profesor con experiencia práctica en la cual han aplicado metodologías innovadoras y han trabajado en función de las necesidades de los alumnos, estando así alineados con el espíritu de la reforma educacional.

#### 4. *Resultados de impacto: variaciones en puntuación SIMCE*

El Programa P-900 ha tenido un impacto positivo sobre las variaciones en puntuación SIMCE de las escuelas participantes, comparado con las variaciones de grupos de control de escuelas comparables,<sup>10</sup> contribuyendo a alcanzar metas de equidad dentro del sistema escolar al afectar más profundamente a escuelas en situaciones más precarias desde el punto de vista de sus resultados SIMCE antes de ingresar en él y disminuir la brecha de rendimiento que las separa del resto de las escuelas subvencionadas. Este impacto del Programa no es homogéneo a lo largo de la década ni según características de la escuela (cuadro 4).

El impacto del Programa en el aprendizaje es más fuerte en algunas escuelas (de muy baja puntuación SIMCE inicial, con 100-299 alumnos) y en algunos momentos, en particular en los primeros años, que es cuando el P-900 era el único o uno de los pocos programas del Ministerio, y se encontraba focalizado en escuelas con un rendimiento SIMCE inferior a 60 puntos (puntuación antigua) y contaba con un mayor compromiso y motivación de los supervisores. El impacto es débil y hasta 1996 no fue significativo en escuelas con menos de 100 alumnos y es menor en establecimientos más grandes. El impacto del programa es similar en escuelas municipales y particulares subvencionadas.

CUADRO 4  
*Variación en puntuaciones SIMCE (cociente variación  
 puntuación escuelas P-900 y variación de su grupo de control)*

SIMCE	Período 1988-1990	Período 1990-1992	Período 1992-1994	Período 1994-1996	Período 1988-1996	Período* 1996-1999
Año	1990	1991 y 1992	1993 y 1994	1995 y 1996	1990 a 1996	1997 a 1999
General	0,80	3,56	-0,89	-0,43	0,75	0,22
Puntuación <50	0,82	5,12	1,38	0,06	2,00	
Inicial 50-59,99	0,30	2,64	-0,10	0,01	0,77	1,61
60-69,99	n/d	0,77	-2,52	-0,86	-0,75	-0,62
70-79,99	n/d	-2,72	-4,36	-1,30	-2,39	-2,45
Matrícula <100	-1,48	3,41	-1,72	-1,70	-0,21	0,20
100-299	1,09	3,28	-0,66	0,01	0,91	0,55
300 o más	0,80	3,88	-1,04	-0,71	0,72	-0,18

\* La puntuación de la escala se modifica a partir de la prueba SIMCE de 1999 al incorporarse una prueba técnicamente más fina del tipo IRT (*Item response test*). Para 1996 existe una traducción de las puntuaciones originales a las que corresponde cada escuela según la nueva puntuación.

FUENTE: Santiago Consultores y Asesorías para el Desarrollo (2000).

En cada región, en promedio las escuelas P-900 mejoran más su rendimiento SIMCE que las restantes escuelas subvencionadas en ella. No obstante, en cada una, cerca de un tercio de las escuelas P-900 no mejoró su posición relativa respecto al resto de las escuelas subvencionadas. Son escuelas que estuvieron muchos años en el Programa sin mejorar sus resultados de aprendizaje. En ellas, el Programa claramente no ha sido eficaz. Se detecta además que algo más de un tercio de las escuelas que mejoraron su rendimiento mientras estuvieron en el Programa no logran mantener esta mejora en el tiempo.

En síntesis, el conjunto de estos antecedentes indica que los efectos y el impacto del Programa podrían haber sido más fuertes. El Programa muestra ineficiencias en su implementación, que son notorias en dos de sus líneas de acción centrales: el Taller de Perfeccionamiento Docente y la línea de gestión escolar. En la primera el nudo principal es elevar el nivel de reflexión que tiene lugar en el taller, hacerlo más práctico y aplicado y definir mecanismos y presionar para que los profesores trasladen lo aprendido en el taller al aula. En la segunda, el nudo principal tiene que ver con un liderazgo pedagógico inadecuado —o la ausencia del mismo— en las escuelas, tema que requiere líneas de acción más fuertes y de características distintas que las incluidas en el P-900.

### III. Algunas reflexiones a partir del P-900

El Programa se aplicó en todo el país de modo rápido, logrando cumplir con sus productos inmediatos (TAP, taller de profesores, bibliotecas de aula, etc.). Esto fue posible por la forma en que se organizó y porque se contó con la base de datos SIMCE que permitió identificar las escuelas de más bajo rendimiento en cada departamento provincial, así como determinar que en Chile el uso de este indicador para identificar las escuelas beneficiarias del programa llevaba también a identificar a las escuelas con un alumnado de alta vulnerabilidad social. El diseño del programa apunta a la combinación de cuatro líneas de acción principales. De éstas, dos fueron un éxito: la elaboración y distribución de materiales didácticos y el trabajo en el plano psicosocial con los niños por parte de monitores comunitarios. Esta última línea ha sido particularmente exitosa y relevante para el desarrollo personal y social de los niños e innovadora en cuanto a la implementación de una metodología de trabajo activa con aquéllos. Otras dos líneas, centrales en el diseño del P-900, se enfrentaron con dificultades importantes: la capacitación en servicio de los docentes de una escuela en el taller de perfeccionamiento y el apoyo a la gestión escolar. Parte de las escuelas no contaban con las condiciones mínimas de funcionamiento necesarias para un buen desarrollo de estas dos líneas; y al mismo tiempo, a los supervisores ministeriales insertos en los departamentos provinciales o no tenían el perfil adecuado para impulsar estas líneas o les faltó apoyo, capacitación y metodologías de trabajo para la tarea.

El apoyo del P-900 fue una oportunidad de mejora efectiva en una parte de las escuelas; en otras los resultados fueron efímeros y en otras no los hubo. ¿Qué es lo que significó la diferencia? Las evaluaciones del P-900, así como otros estudios realizados en los últimos años en el país, arrojan elementos para responder a esta pregunta.<sup>11</sup>

*Las escuelas para mejorar requieren de apoyo externo, pero el proceso de mejora sólo tiene éxito si se construye desde dentro de la escuela. Las escuelas con muy bajos resultados requieren de un apoyo externo para mejorar. Los estudios realizados en Chile dan cuenta de recursos y proyectos asociados a la reforma educacional, destacando el P-900 y los Proyectos de Mejoramiento Educativo; o bien un cambio de la dirección o el jefe de la UTP; la llegada de un grupo de nuevos profesores; el apo-*



yo de una fundación educacional y/o implicación más activo del sostenedor educacional, son hitos importantes que han impulsado la mejora de escuelas. En casos concretos se detecta que estas «fuerzas externas» siempre se entrelazaron con liderazgos y voluntad interna de asumir el desafío del cambio, darle vida y liderarlo. Esto es, si el apoyo externo se transforma en una mejora depende de elementos en el plano subjetivo: compromiso, expectativas, mística, voluntad de cambio y creencia de que es posible, al menos por parte de algunos en la escuela. Como se ha detectado en otras ocasiones,<sup>12</sup> para que haya mejora educativa y ésta sea sustentable, los agentes afectados necesitan compartir la necesidad y el sentido del cambio. Lo observado en los Talleres de Perfeccionamiento Docente y las debilidades en la línea de gestión escolar, dan cuenta de poca conciencia sobre la necesidad y sentido del cambio en directivos y docentes y bajas expectativas en cuanto a la posibilidad del mismo. La ausencia de estos elementos dificulta que la escuela «endogenice» los apoyos que recibe (del P-900, en este caso), los haga suyos y los transforme en algo propio. En esta perspectiva, el tema simbólico de cómo se comunica y conversa una política y un programa desde el Ministerio y como éste es recibido y entendido por la comunidad escolar, debería ser siempre un eje de preocupación de las autoridades y encargados de implementar las políticas. Al mismo tiempo, implantar programas de mejoramiento educativo en escuelas sin liderazgo pedagógico, sin compromiso de los docentes y sin respeto a normas básicas de funcionamiento, posiblemente se traduzca en un esfuerzo perdido. Es necesario trabajar en profundidad estos temas antes o al mismo tiempo que se aborda el mejoramiento educativo.

*Los límites de intervenciones rígidas y muy estandarizadas.* El P-900 representa una intervención estandarizada que predefine las acciones que cabe desarrollar en la escuela, los tiempos y secuencia de las mismas, la modalidad de trabajo, etc. Este molde no deja espacio para acoger la situación específica de cada escuela, dificultando una adecuado «empalme» entre lo que aporta el Programa y las necesidades, fortalezas y problemas de cada escuela. Esta situación, a su vez, dificulta que las escuelas le den un sentido propio al cambio y se apropien de él, negociando para adaptar el Programa a su realidad y así aprovecharlo mejor. En este sentido, las políticas de mejoramiento educativo deben cuidar que el cambio educativo que buscan sea «vivenciado y comprendido desde la escuela y de-

mandado por ésta». Desde el Programa se requiere una modalidad de trabajo abierta, menos estandarizada, con mayores opciones para la escuela, más a la medida de ésta.

*Necesidad de visualizar la escuela como organización o sistema y seducir para un compromiso con el Programa.* Los programas y las intervenciones específicas en cada escuela requieren visualizarla como organización y sistema en interacción con el entorno. Ello requiere que la llegada e invitación a participar en un programa o acción ministerial incluya una conversación con el sostenedor y equipo directivo sobre el proyecto educativo, detalle las iniciativas en curso y los aportes que en ese contexto haría el programa, y las responsabilidades que ellos asumen en la implementación del mismo. Como complemento a esta conversación, se debería contar con una evaluación comprensiva del establecimiento: la forma en que se está desempeñando, sus puntos fuertes y debilidades y sus planes y capacidad de mejora, poniendo atención en los procesos y condiciones institucionales y diseñando un plan de mejora con la escuela.

*Papel de la política: la interfase política-programa y escuela.* El punto anterior plantea el tema del diseño y gestión de la política educativa. En Chile la política de los años noventa, diversa y contundente, se expresó en una multiplicación de programas y medidas que llegan y/o afectan a la escuela en distintos tiempos, con reglas diversas y con actividades parcialmente superpuestas. A modo de ejemplo, hay programas de desarrollo profesional docente y al mismo tiempo los programas de mejoramiento e innovación pedagógica implementan acciones de capacitación y perfeccionamiento; está el programa de distribución de textos escolares y diversos programas a su vez distribuyen textos y material didáctico; varias iniciativas incluyen apoyos en gestión y solicitan al establecimiento la formulación de planes de acción concretos, que se superponen; todos los programas solicitan información a los establecimientos, parte de la cual se repite, pero la solicitan en diversas ocasiones y con formatos distintos. Esta modalidad y forma de trabajo del Ministerio ha ido en desmedro de una visión integral de la unidad educativa y de sus necesidades concretas y particulares. Hoy el papel de la política respecto a los programas está en revisión y se busca un enfoque más integral para la escuela, que conjugue la diversidad de las ofertas ministeriales con las necesidades y posibilidades del establecimiento, sus directivos, profesores y alumnos, para un mejor empalme entre ambos.

En este empalme, en el caso chileno, el supervisor ministerial inserto en los departamentos provinciales de educación es el eslabón clave que no funciona bien. Los estudios que entregan información sobre el papel del supervisor indican que éstos apoyan la instalación de los programas en una modalidad, que también se detectó en el P-900, vertical, desde el MINEDUC hacia el establecimiento, donde el punto más débil de su labor, según directivos y profesores, está en los apartados de «recoger la realidad del establecimiento» y «responder a las inquietudes de aquéllos». No es fácil para el supervisor, sobrecargado de trabajo, compatibilizar el peso de las instrucciones y requerimientos del MINEDUC y los programas, con un apoyo técnico-pedagógico efectivo, apoyo para el cual no tiene mayor preparación ni ha recibido la capacitación requerida.

*¿Políticas de acción afirmativa o políticas generales para la enseñanza básica?* Las dos categorías de políticas son necesarias y deberían ser complementarias. Las acciones afirmativas siempre son más pequeñas (en recursos) frente a las acciones regulares y universales del Ministerio. En este contexto es fundamental que los programas de acción afirmativa estén bien insertos y articulados con las políticas generales y otras específicas del MINEDUC y que estas últimas no impliquen una acentuación de inequidades en el sistema escolar.<sup>13</sup> Cuando esto no ocurre los programas de mejoramiento educativo bajo el enfoque de acción afirmativa no son más que «una gota de equidad en un mar de inequidades».

Las políticas de acción afirmativa son particularmente importantes cuando el sistema educativo muestra diferencias socioeconómicas tan grandes como las que se observan en Chile. En este contexto, resulta difícil que las unidades educativas más rezagadas aprovechen las oportunidades y los estímulos que ofrece la política general.

De otro lado, contar sólo con políticas focalizadas o de acción afirmativa no favorece la mejora de resultados del sistema educacional en su conjunto y, por tanto, obstaculiza el desarrollo de capital humano en el sentido económico-productivo y ciudadano que requiere el país. Lo que debe asegurar la gran política son relaciones de sinergia entre las políticas de acción afirmativa específica con los otros componentes de la política educacional.

## Notas

1. El volumen de recursos asociados al Programa es bajo considerando los siguientes elementos. En el año 2000 el gasto público en educación representaba el 4,1 % del PIB (en 1990 éste era del 2,1 %). El 3,1 % de este gasto correspondía a programa de mejoramiento educativo y dentro de éstos el P-900 absorbía un 3,9 % del total de recursos de dicha categoría. El programa contó con apoyo de la cooperación internacional en los primeros dos años y a partir de 1992 fue financiado íntegramente por el presupuesto nacional.

2. La ponencia se apoya en evidencia proveniente de diversos estudios sobre la política educacional y análisis del P-900, que se citan a lo largo del texto. En 1999-2000 tuve la oportunidad de conocer el P-900 por dentro, al ser coordinadora de un estudio de evaluación externa del Programa (Santiago Consultores y Asesorías para el Desarrollo, 2000).

3. Esta sección se apoya en los trabajos contenidos en Gajardo *et al.* (1994), Santiago Consultores y Asesoría para el Desarrollo (2000), MINEDUC (2002) así como documentos internos del Programa.

4. En 1988 los niños y niñas de 4.º básico respondían en promedio correctamente a apenas un 54 y 52 % de las preguntas de la prueba que aplica el Sistema de Medición de la Calidad Escolar (SIMCE), con una diferencia de más de 25 puntos entre los colegios de pago y los gratuitos.

5. El P-900 aportó valiosos aprendizajes, metodologías de trabajo y material didáctico a esta política.

6. Pueden verse más detalles en MINEDUC (2002: 203-215).

7. De hecho, durante 1991, en el marco del P-900 se llevó adelante un proyecto piloto de atención a escuelas uni- y bi- docentes, escuelas rurales muy pequeñas que atienden a sectores pobres y tienen muy bajo rendimiento en dos regiones; a partir de esta experiencia se diseñó el programa de educación rural.

8. Se decidió seleccionar las escuelas adscritas al P-900 sólo por el criterio de puntuación SIMCE después de un estudio que verificó que los resultados SIMCE en 4.º básico de las escuelas mostraban una correlación muy alta con la situación social, económica y cultural del alumnado y que el indicador SIMCE era el más pertinente y expedito para elegir simultáneamente escuelas de bajo rendimiento y que atienden a un alumnado con escasos recursos.

9. La evidencia en que se apoya esta sección proviene de Santiago Consultores y Asesorías para el Desarrollo (2000), Undurraga (1994), Cardemil *et al.* (1994), Sun (1999), MINEDUC (2002), Pontificia Universidad Católica de Chile (2005).

10. Los grupos de control se definieron según tres variables: similar nivel inicial de puntuación SIMCE, similar tamaño de matrícula y similar dependencia administrativa.

11. Asesorías para el Desarrollo (2002), Bellei *et al.* (2004), Raczynski y Muñoz (2005).

12. Como lo han señalado varios autores, a modo de ejemplo, M. Fullan y S. Stiegelbauer (1996) y F.J. Murillo (2003). En Chile la gravitación de esta dimensión subjetiva queda en evidencia en Bellei *et al.* (2004) y en Raczynski y Muñoz (2005).

13. En Chile hay importantes fuerzas que impulsan hacia la inequidad, derivadas de la modalidad de financiamiento y cofinanciamiento que dominan y las restricciones en gestión de recursos humanos que impone el Estatuto docente dictado en 1990.

## Bibliografía

- Asesorías para el Desarrollo (2002), *Análisis de la oferta de programas e iniciativas en el área de la educación vista desde los establecimientos educacionales*, informe final, estudio contratado por el Ministerio de Educación, Santiago.
- Bellei, C. *et al.* (2004), *¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza*, UNICEF-Ministerio de Educación, Santiago.
- Cardemil, C. *et al.* (1994), «Los Talleres de Aprendizaje. Evaluación de lo no formal en el Programa de las 900 Escuelas», en M. Gajardo, ed., *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*, ASDI, AGCI, CIDE.
- Cox, C., ed. (2003), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La Reforma del Sistema Escolar de Chile*, Editorial Universitaria, Estudios, Santiago.
- Cox, C. y P. González (1997), «Educación. De programas de mejoramiento a reforma», en R. Cortázar y J. Vial, eds., *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, Ediciones Dolmen-CIEPLAN, Santiago.
- Filp, J. (1994), «Todos los niños aprenden. Evaluaciones del P-900», en M. Gajardo, ed., *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*, ASDI, AGCI, CIDE.
- Fullan, M. y S. Stiegelbauer (1996), *El cambio educativo. Guía de planeación para maestros*, Editorial Trillas, México.
- Gajardo M. *et al.* (1994), *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*, Agencia de Cooperación Internacional de Chile, Santiago de Chile.
- García-Huidobro, J. E., ed. (1999), *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular, Madrid.
- García-Huidobro, J. E. y C. Jara (1994), «El programa de las 900 escuelas» en M. Gajardo, ed., *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*, ASDI, AGCI, CIDE.

- Larrain, T. (1998), *Hacia una gestión autónoma y centrada en lo educativo: Propuesta del Programa de las 900 escuelas para el período 1998-2000*, Unidad Coordinadora del P-900, MINEDUC.
- (s.f.), «La reflexión pedagógica como tensión entre la teoría y la práctica. El caso de la formación para profesores en servicio del Programa de las 900 escuelas», borrador, Diploma de Estudios Especializados, Universidad Católica de Lovaina.
- Mayorga, L. (1991), «Percepción de supervisores, directores y profesores», *Evaluación del Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas en Sectores Pobres en Chile*, vol. 4, CIDE.
- MINEDUC (1998), *Informe final. Evaluación del uso de materiales educativos del Programa 900 escuelas*, CIDE-PUC, Facultad de Educación.
- (2000a), *Evaluación del Programa de las 900 escuelas*, División General de Educación, Santiago, diciembre.
  - (2000b), *Orientaciones 2000 para las escuelas apoyadas por el P-900*, División de Educación General.
  - (2002), *Trayectoria de una década. El Programa de las 900 escuelas*, Santiago.
- Murillo, F. J. (2003), «El movimiento teórico-práctico de mejora de la escuela. Algunas lecciones aprendidas para transformar los centros docentes», *REICE-Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad. Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 1, n.º 7, <http://ice.deusto.es/rinace/reice/vol1n2/murillo.pdf>
- Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Educación (2005), *Evaluación del Programa de las 900 escuelas. Trienio 2001-2003*, informe final, autores S. Martinic y otros, estudio contratado por el MINEDUC, mayo.
- Raczynski, D. y G. Muñoz (2005), *Efectividad escolar y cambio educativo en contextos de pobreza en Chile*, MINEDUC, Santiago.
- Santiago Consultores y Asesorías para el Desarrollo (2000), *Evaluación del Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres P-900*, informe final de evaluación, 6 vols., Ministerio de Educación, octubre, Santiago.
- Sun, Y. (1999), *Validación de los materiales educativos de Lenguaje del Programa de las 900 escuelas: un estudio etnográfico*, informe final, MINEDUC.
- Undurraga, C. (1994), «Pedagogía y gestión. Informe de evaluación del Programa de las 900 escuelas», en M. Gajardo, ed., *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*, ASDI, AGCI, CIDE.

---

# El proceso de focalización y las estrategias estatales de selección de beneficiarios del Programa Escuelas de Calidad (2001-2004)

*Teresa Bracho y Julianna Mendieta*

## Introducción

Desde la década de los noventa, los principales desafíos para las políticas educacionales en América Latina han sido la reducción de la inequidad en la oferta de educación pública y la mejora de su calidad, a pesar de haber obtenido importantes avances en su cobertura.

El presente capítulo analiza la propuesta del Programa Escuelas de Calidad (PEC), política educativa mexicana cuyo objetivo es mejorar la calidad de la educación que se imparte en las escuelas públicas de educación básica, particularmente las ubicadas en zonas urbanas marginadas. Se trata de un planteamiento innovador, no sólo por su carácter descentralizador de la toma de decisiones estatales y municipales, sino por el empoderamiento que se otorga a las escuelas para liderar sus procesos de transformación y mejora de la calidad escolar.

En este sentido, resulta relevante conocer en qué medida estos esfuerzos alcanzan a escuelas con mayores niveles de retraso educativo y en condiciones de vulnerabilidad, y qué efectos tienen en la mejora de su calidad educativa. De esta manera, sin intención de considerar todos los aspectos del Programa referido, se analizan los aspectos relacionados con la selección de las escuelas beneficiadas por el PEC, cuáles han sido los criterios de elegibilidad nacionales y cuáles las modalidades de focalización empleadas para su selección en las diferentes entidades federativas. Se discute si el Programa ha conseguido desatar en el Estado un aprendizaje sobre la relevancia de la focalización de recursos públicos; así como sobre la calidad y oportunidad de los criterios utilizados para la detección de condiciones de pobreza y retraso educativo.<sup>1</sup>

La unidad de focalización del PEC es esencialmente la escuela pública y el criterio principal es su carácter urbano marginal.<sup>2</sup> En este análisis se emplea el sistema de clasificación formulado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) para construir el índice de marginación del 2000, en el municipio y por localidad, a fin de verificar la procedencia de las escuelas de acuerdo con este criterio, así como su evolución durante la operación de los últimos ciclos escolares; el período de análisis que abarca este material comprende los ciclos escolares 2001-2002 al 2004-2005. Se observan resultados interesantes al considerar los niveles de marginación por localidad, pues en estos casos se evidencian tasas de crecimiento mayores en la atención a escuelas de sectores altamente marginados, mientras que los de baja marginación se reducen paulatinamente.

En general, el PEC ha avanzado de manera considerable hacia la atención de aquellas escuelas ubicadas en localidades de mayor marginación en el contexto nacional, favoreciendo con ello la posibilidad de romper con el círculo de retraso educativo y marginación en estas localidades. Esta correspondencia entre niveles de marginalidad y condiciones de desventaja educativa están presentes implícita o explícitamente en los objetivos de focalización de las entidades federativas, aunque los resultados de la focalización en la población urbano-marginal no se hayan alcanzado aún en el nivel esperado.

En este capítulo se exponen en primer término las principales discusiones alrededor de los temas de calidad y equidad educativas, y sus principales apuestas, como marco para el análisis del PEC; posteriormente se debate lo que se denomina focalización en el marco de las políticas públicas y las peculiaridades consideradas en el caso del Programa; después se analiza la estrategia de selección empleada, sus modalidades, criterios de selección y lógica interna estatales, así como las escuelas beneficiarias nacionales, estatales, municipales y por localidad, para finalmente establecer las reflexiones finales sobre los resultados obtenidos.

## 1. Equidad y calidad en la educación

El desplazamiento del foco de preocupaciones del tema de matrícula universal en educación básica hacia los requerimientos de mayor calidad y



equidad en la provisión de servicios educativos se plantea aún como uno de los principales retos en el campo de las políticas educativas. En este sentido, el planteamiento relacionado con la implementación de políticas que —desde su formulación— expliciten los principios de calidad y equidad, ha llevado a los gobiernos a experimentar un amplio rango de políticas educativas.

En las últimas décadas, las políticas públicas aplicadas en la región latinoamericana se han orientado hacia cuestiones como la descentralización educativa, la introducción de pruebas de desempeño estandarizadas y de indicadores de logro de los estudiantes, la búsqueda de factores educativos asociados a un mejor rendimiento, la introducción de incentivos a los diversos agentes involucrados en el sistema educativo, un incremento de la participación social, tanto de padres de familia como del sector privado y de instancias locales, y la puesta en marcha de mecanismos innovadores que intentan favorecer la obtención de una mayor equidad.

Desde la década de los noventa, la equidad se entiende como una provisión de recursos que beneficia a los grupos más vulnerables. La solución más común ha sido la de focalización del gasto hacia los sectores pobres, por ejemplo mediante la provisión de becas. En el caso mexicano, el programa Progresá y su reformulación en el de Oportunidades, han utilizado esta concepción para superar la pobreza.

Recientemente, la noción de equidad en el caso de la educación implica concebir una oferta educativa sensible a la diversidad, esperando con ello una oferta escolar que reconozca la variedad en el tratamiento pedagógico, pero de calidad equivalente. Existe una necesidad de ofertas educativas diferenciadas para la obtención de resultados de aprendizajes similares y/o comparables, pues una oferta homogénea planteada desde el centro para contextos y realidades heterogéneas sólo condujo a no alterar las diferencias originarias.

Con la política tradicional que intentaba tratar homogéneamente a quienes no eran iguales, se discriminaba a las poblaciones en mayor desventaja (Bracho, 2002). Por lo tanto, se requiere una oferta educativa de calidad diversificada que tome en cuenta la diversidad cultural de los distintos grupos poblacionales; para ello se necesita una oferta sintonizada con las distintas condiciones sociales y con el capital cultural que estas traen a la escuela, así como con las características y el contexto de la escuela misma (Cox *et al.*, 1995: 18).

La administración del sistema educativo mexicano es formalmente descentralizada desde 1992, pero en realidad se trata de un sistema mixto en el que confluyen orientaciones de política propias del modelo *centralizado efectivo* que caracterizó a la educación en el siglo XX, que busca ahora incorporar elementos de un modelo *descentralizado de incentivos*. En el primer caso, el nivel central conoce las políticas y los factores que inciden en los resultados educativos y que hacen a una escuela efectiva y tiene la capacidad de implementarlas y establecer los patrones que las escuelas deben seguir para mejorar la calidad de la educación. En el segundo caso, dado que es difícil conocer qué factores son determinantes en el éxito de una escuela sobre otra, no es posible definir centralmente las políticas específicas para mejorar los resultados educativos, por lo cual es necesario hacerlo a nivel de las unidades locales educativas, en tanto que las autoridades centrales otorgan los incentivos adecuados que premian estos comportamientos (Mizala y Romanguera, 2002).<sup>3</sup>

El PEC combina los dos primeros modelos muy claramente, pues está diseñado desde el nivel central a partir de la definición de ciertas pautas generales que podrían influir en una mejora de la calidad educativa; sin embargo, se favorece la toma de decisiones locales, al involucrar a los diversos agentes —estatal, municipal y escolar— para que sean ellos quienes definan sus necesidades educativas y sus proyectos de transformación, otorgándoles un incentivo económico para su realización. Pueden plantearse dos argumentaciones a favor de este modelo de carácter mixto: que mantiene algunos elementos bajo el control federal y que traslada las decisiones de la acción escolar al espacio en donde se juzgan más relevantes. En primer término, se trata de un sistema cuyas dimensiones son inmanejables razonablemente desde el gobierno federal: con cerca de 25 millones de estudiantes, más de un millón de docentes y más de 200.000 escuelas.<sup>4</sup> Esta población escolar se caracteriza por una gran heterogeneidad, al igual que las condiciones de los centros escolares; ello hace imprescindible la participación de las propias escuelas en la implementación de la política y en la detección de los problemas, deficiencias o desventajas escolares, así como en sus propuestas de mejora de la calidad.

Por otro lado, debe reconocerse que no están resueltas las controversias sobre los factores escolares que generan cambios relevantes en el desempeño educativo; mientras en algunos casos unos insumos resultan positivos y altamente significativos, en otros parecen tener un impacto

menor. Permitir que sean los actores que se encuentran más cercanos a las condiciones específicas de la acción escolar quienes ensayen propuestas de mejora escolar a su propio contexto, no debe parecer irrazonable. Salvo por una condición, la importancia de las características socioeconómicas de las familias, relacionadas con ingreso y educación de los padres, reconocida como un factor aclarativo en los estudios que buscan explicar los diferenciales en los resultados educativos. De ahí que se justifique plenamente la decisión de mantener la primera definición de política de otorgar mayores recursos para apoyar la educación de los más pobres, si el objetivo es nivelar los resultados educativos de distintos grupos sociales.<sup>5</sup>

Una de las estrategias comúnmente utilizadas para favorecer la equidad en la educación consiste en generar criterios para asignar los recursos disponibles buscando disminuir las desigualdades existentes en el sector, cuidando la forma de asignación equitativa de los recursos. En palabras de Cohen: «Quizás cierta meseta de financiamiento es esencial para la calidad, pero una vez alcanzado este nivel no es el factor más importante para alcanzar mejorías adicionales» (2002: 2). Para maximizar el impacto de estas acciones e inversiones es necesario conocer las diferentes poblaciones destinatarias según su grado de «vulnerabilidad educativa» y la incidencia de los distintos componentes que operan como «determinantes en el proceso de aprendizaje» para cada grupo relevante definido; es decir, el diseño y ejecución de las políticas deben formularse desde el nivel local. Es imposible afirmar *a priori* cuál es el «paquete óptimo» para todas las realidades en consecuencia, la flexibilidad del contenido del mismo resulta tanto o más importante que la fijación y control de sus estándares. La hipótesis subyacente es que cada tipo de carencia requiere una combinación de insumos diferentes (Cohen, 2002: 10-11).

## 2. El Programa Escuelas de Calidad (PEC)

El PEC es una iniciativa del gobierno federal mexicano cuyo propósito general es mejorar la calidad de la educación que se imparte en las escuelas públicas de educación básica, buscando en todo momento la equidad basada en el fortalecimiento, articulación y alineación de los programas federales, estatales y municipales enfocados hacia ese nivel educativo.

La propuesta básica del PEC es buscar la mejora continua de la calidad de la educación a través de la construcción de nuevos modelos de gestión escolar, práctica docente y participación social, que permitan transformar la cultura organizacional y el funcionamiento de las escuelas públicas que voluntariamente se incorporen al Programa. La estrategia principal consiste en apoyar las acciones que la comunidad de cada centro escolar decida para mejorar sus servicios y los resultados de aprendizaje de sus alumnos.

La propuesta estratégica del PEC busca transformar el diseño de la política educativa, de una formulación central —que concentra todas las decisiones acerca de las prioridades, las estrategias, los recursos y su distribución— hacia un esquema que permita generar proyectos desde la escuela hacia el sistema educativo. El espíritu del PEC es profundamente federalista, pues propicia que las entidades federativas lo ajusten a sus condiciones locales e impriman un sello propio a la organización y operación de los procesos de focalización, capacitación, dictaminación y selección de escuelas participantes, así como en su acompañamiento técnico, administrativo y financiero. Respecto a la gestión escolar, se propone convertir a la escuela en una organización centrada en lo pedagógico, abierta al aprendizaje y a la innovación, que sustituya a una autoridad fiscalizadora por una centrada en el asesoramiento y el apoyo para el desarrollo profesional y que en lugar de dedicar el esfuerzo a actividades aisladas y fragmentadas concentre la energía de la comunidad en un proyecto educativo integral y sistémico con visión de futuro.

Los análisis más recientes sobre la calidad de la educación reconocen la importancia del centro escolar como el espacio donde se conjugan las políticas, los programas y las estrategias de mejoramiento. Todos los esfuerzos por mejorar la calidad educativa deberán concurrir y concretarse en ellos, a efecto de que los logros se manifiesten en los alumnos. El PEC se enmarca en el movimiento internacional que se encamina a ubicar la toma de decisiones en el centro escolar, en la búsqueda de una mejoría sustantiva en la calidad educativa y una mayor corresponsabilidad en los resultados educativos.<sup>6</sup>

El objetivo general del PEC consiste en instituir en las escuelas públicas de educación básica un modelo de gestión con enfoque estratégico orientado a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes y de la práctica docente, que atienda con equidad a la diversidad, apoyándose en un esquema de participación social, cofinanciación, transparencia y rendición de cuentas.

Por primera vez se otorgan recursos directamente a las escuelas para que sean sus comunidades quienes tomen las decisiones de inversión. Se trata de recursos adicionales a los que reciben las escuelas a través de los mecanismos tradicionales de la administración educativa (como son el pago de salarios, apoyo básico a infraestructura, materiales y equipamiento), pero que no necesariamente logran asignarse con la oportunidad y realidad que se requieren. Estos recursos adicionales que se obtienen al ingresar en el Programa han de satisfacer la demanda específica de las escuelas por infraestructura, mantenimiento, materiales escolares, equipamiento y capacitación, y en ningún caso para pago de servicios del personal de la escuela, ni sobresueldos. Así, la propuesta es generar un mecanismo de incentivos organizacionales que impacte directamente sobre la comunidad escolar y su clima de trabajo.<sup>7</sup>

### 3. La propuesta de focalización. Aspectos generales

La política educacional mexicana se ha caracterizado por una perspectiva universalista, donde la mayoría de esfuerzos se han dirigido a cubrir todos los establecimientos públicos de educación básica, como una oferta homogénea abierta a todos por igual. En términos educacionales, la política educacional del siglo xx involucró la creación y transmisión de una imagen compartida de nación y la formación del «ciudadano mexicano moderno». Puede decirse que se lograron algunos de los grandes cometidos del sistema: abatir el analfabetismo, lograr una mayor cobertura de la educación elemental primaria —cercana a la universalización—, y crear un sistema común de contenidos curriculares, métodos y medios de enseñanza.

Sin embargo, junto con el crecimiento poblacional acelerado y la ampliación improvisada de la oferta educativa pública, la dificultad más obvia fue la imposibilidad de mantener una administración central en la capital de un sistema con más de 20 millones de estudiantes. En la aplicación de este tipo de políticas universalistas los principales beneficiarios de los servicios han sido los sectores más instruidos, informados y organizados, los segmentos sociales que cuentan con mayores recursos para afrontar los costos de transacción involucrados en el acceso a los servicios que, para ellos, lograron generar mejores condiciones de calidad.

La propuesta de focalización surge ante la crisis de legitimidad de las acciones universalistas como un planteamiento innovador, que pretende superar las diferencias al tratar desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales, enfatizando el apoyo a grupos vulnerables como una parte integral de la labor del Estado. La focalización del gasto social hacia la población más pobre es una idea que se propagó durante las dos últimas décadas en respuesta a dos inquietudes, la primera de orden fiscal y la segunda de orden social, referidas a la posibilidad de reducir el gasto social y de esta manera equilibrar el presupuesto fiscal, protegiendo al mismo tiempo a los segmentos más pobres.

El concepto de focalización alude a dos aspectos básicos: la reducción del gasto en servicios sociales universalistas (servicios públicos domiciliarios, salud, vivienda, educación, entre otros) y el enfoque selectivo de beneficiarios, con una perspectiva de exclusión a la universalidad, considerándosele un elemento indispensable en el diseño de los programas públicos y en el logro de la mayor eficiencia posible en la asignación de los recursos.

La focalización también debe ser abordada desde la aplicación de una mayor especificidad a la acción, es decir, buscar elementos distintivos del grupo focal que permitan ofrecer un paquete mucho más útil y adaptado a los afectados por el problema o deficiencia que se desea solucionar. El objetivo de cualquier política de focalización es compensar las desigualdades existentes dentro de la sociedad, las cuales deben ser acreditadas a través de diversas variables, a fin de proporcionar recursos diferenciados conforme al planteamiento de la política en cuestión. Las formas de intervención se diferencian según si están basadas en la demanda o en la oferta y cada una de ellas conlleva distintos beneficios y costos asociados a errores de inclusión y exclusión, administración y vigilancia, distorsión de decisiones individuales, estigma, movilidad y competencia, y empoderamiento. La entrega de recursos puede realizarse tanto a nivel comunal, del establecimiento escolar o del alumno (González *et al.*, 2002).

La focalización en el PEC opera básicamente por la demanda, apoya técnica y económicamente a aquellas escuelas que voluntariamente presentan sus programas escolares de mejora y que son aprobados en procesos de selección dirigidos por un comité dictaminador estatal. Los centros escolares que logran articular una propuesta de mejora para su organización representan la «demanda». El destinatario de estos beneficios es el estudiante, pero la selección propuesta se orienta a las escuelas

de localidades marginadas —y no los estudiantes—; y la comunidad escolar (representada por su cuerpo docente, directivo y padres de familia) recibe los recursos proporcionados para el ejercicio de sus proyectos escolares.<sup>8</sup>

Un elemento fundamental que hay que considerar en la estrategia de focalización del PEC es que no determina de forma categórica cuál será, de manera exclusiva, el grupo de beneficiarios ni los beneficios que han de ser otorgados, pues ambas situaciones dependerán de la iniciativa de las escuelas, tanto en su voluntad de postulación al proceso de selección, como en los montos que logren gestionar con la comunidad escolar.

La focalización estatal radica en dos aspectos básicos: la definición de las zonas o del tipo de escuelas en donde se decide difundir la convocatoria; y en establecer criterios para aprobar un plan estratégico de transformación escolar y un programa de trabajo anual. Uno de los criterios de focalización se define por el ámbito geográfico de marginalidad de la escuela —o las características educativas asociadas a éste—, y no por la verificación de si los beneficiarios finales —llámense educandos o escuelas— son pobres o no.

Debido a que la decisión de integrarse al PEC está en la voluntad de participación de la escuela, el trabajo de difusión, promoción y convocatoria por parte del Programa tiene un papel crucial para hacer llegar, de manera simétrica, la información y asesoría a los planteles más necesitados y menos comunicados con el nivel central estatal. Gran parte del impulso inicial estará en manos de la coordinación estatal y del poder de información y del amplio margen de discrecionalidad de sus interlocutores con las escuelas (supervisores, asesores técnico-pedagógicos y personal asignado por la coordinación estatal).

#### 4. Población, objetivo y criterios de selección en el Programa Escuelas de Calidad

La estrategia de focalización empleada en el PEC se sostiene básicamente en tres pilares:

- El conocimiento de las entidades federativas sobre la realidad local y la problemática del sector educación, así como su capa-

- cidad de plasmarlo en las estrategias de operación del Programa;
- el diseño y aplicación de criterios, modalidades y procedimientos de focalización pertinentes, y
- una labor de comunicación, difusión y promoción del Programa efectiva, que favorezca el proceso de autoselección de las escuelas.

La hipótesis del Programa respecto a la focalización se basa en que la eficiencia en su implementación generará en un proceso óptimo de selección de la población objetivo.

#### *4.1. Modalidades de selección de beneficiarios en el Programa*

La propuesta de selección ha cambiado en las cinco convocatorias que se han realizado del Programa. Al inicio, la propuesta era seleccionar escuelas «primarias urbano-marginales»; entre la segunda y la cuarta edición se buscaron dos objetivos: 1) ampliar la cobertura a todo el nivel básico (preescolar-primaria-secundaria) y 2) intentar avanzar hacia mejores mecanismos de focalización, manteniendo la atención preferente en escuelas de áreas urbano-marginadas, y la inclusión de aquellas que atendieran a estudiantes indígenas, alumnos con una discapacidad, escuelas multigrado, campamentos de migrantes y centros comunitarios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). Hasta la última propuesta para el ciclo escolar 2005-2006 se dispondrá de un listado de escuelas potencialmente beneficiarias por entidad federativa, cuya procedencia por Área Geoestadística Básica (AGEB) sea de un nivel de marginación entre «medio» a «muy alto». Con ello se busca orientar los procesos de apoyo e información a las escuelas en condiciones de mayor desventaja —contando con un criterio técnico muy preciso para establecer el universo focal—, como una forma de promover directamente la incorporación voluntaria de dichas escuelas.

Así, el proceso de selección empleado durante las cuatro primeras convocatorias de estudio del PEC combina diversas modalidades de focalización, que son:

- *Distribución de recursos federales por criterios de población:* a través de la cual se asignan los recursos de acuerdo con la pro-



porción que tiene cada entidad federativa de la población entre 4 y 14 años de edad, según información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

- *Identificación de criterios generales a nivel nacional*: contenidos en Reglas de Operación (RO), que determinan la procedencia de escuelas de determinados niveles y modalidades educativas, o las características generales de mayor matrícula y procedencia urbana marginal de las escuelas beneficiarias. La tarea posterior de definición de la estrategia estatal de focalización corre a cargo de las entidades federativas.
- *Definición de criterios de focalización específicos por entidad federativa*: este mecanismo constituye el primer filtro de entrada a las escuelas como parte de la orientación federalista del mismo, pues cada estado tiene la libertad de definir los criterios de selección de las escuelas que podrán participar en cada una de las convocatorias, así como sus mecanismos de comunicación y difusión. Cada coordinación estatal tiene la responsabilidad de convocar y hacer llegar la información correspondiente a las escuelas potenciales participantes.

Existe una gran diversidad de criterios en cada entidad, y éstos no siempre privilegian —en estricto sentido— la procedencia urbano-marginada de la población atendida por las escuelas, ni sus condiciones de retraso educativo, aspectos en los que habría que poner mayor atención.

- *Autoselección*: por este mecanismo la comunidad escolar se informa sobre las características específicas del programa y los criterios de selección y, tras un proceso de autoevaluación, se reconoce a sí misma como parte o no de la población objetivo, de acuerdo con los criterios señalados en las convocatorias estatales. Algunos rasgos específicos posibilitan este autorreconocimiento:
  - el reflejo de escuelas pertenecientes a su localidad que son beneficiarias del PEC;
  - el conocimiento y reconocimiento de la capacidad de la escuela para incorporarse al PEC;
  - las propias carencias que dificultan el proceso de enseñanza-aprendizaje en la escuela, reconocidas por la comunidad escolar.<sup>9</sup>

- *Proceso de dictaminación*: es el último filtro formal que define el ingreso de las escuelas al PEC; privilegia los criterios de claridad, congruencia y proyección de los Planes Estratégicos de Transformación Escolar y Planes de Trabajo que presentan las escuelas participantes. No está claro el peso que tienen en esta decisión las condiciones de marginalidad de las que proceden las escuelas.
- *Filtros posteriores*: determinan la permanencia de las escuelas en el Programa y son aplicados periódicamente a través del seguimiento al cumplimiento de metas pedagógicas, organizativas y financieras planteadas.

#### 4.2. Variables de elegibilidad

##### a) Nacional

Las RO son el principal instrumento de definición de reglas del PEC, donde también se especifica la población objetivo del mismo. Aunque en los primeros años de operación del Programa se presentó un intento de selección de escuelas en condiciones de marginación, no se logró un criterio general que lo acotara. En PEC-I el criterio fue la incorporación de las escuelas primarias urbano-marginadas que habían logrado presentar sus proyectos escolares de manera adecuada; sin embargo, dada la característica de voluntariedad y la escasa demanda de escuelas que concursaron, la mayoría de las escuelas postulantes fueron aceptadas independientemente de su condición de marginalidad.

En PEC-II a PEC-IV sí hubo intenciones y acciones mayores de focalización a las escuelas en poblaciones marginadas, aunque se amplió el criterio del nivel a toda la educación básica. Esta ausencia de mecanismos reales de focalización ocasionó que la mayoría de escuelas que recibían beneficios del Programa procedieran de municipios o localidades con baja o muy baja marginación, tendencias que fueron modificándose lentamente hacia escuelas con niveles medio, alto y muy alto de marginación.

Las RO vigentes de PEC-V (ciclo escolar 2005-2006) incorporan un mecanismo de focalización que pretende corregir esta tendencia mediante la identificación de las escuelas ubicadas en las zonas urbanas de

media a muy alta marginación, identificadas por su ubicación en las AGEB<sup>10</sup> y cuyo padrón —elaborado y completado por la autoridad estatal— será publicado por el Programa. Asimismo, se otorga a las entidades federativas la facultad para incorporar criterios adicionales de carácter educativo, socioeconómico y/o demográfico, mientras éstos sean medibles y verificables en todas las escuelas en la entidad.

La participación de las escuelas tiene una naturaleza estrictamente voluntaria para aquellas que cumplan con los criterios de focalización definidos en las bases publicadas en las convocatorias estatales correspondientes. La inclusión de la ciudadanía se ha hecho posible a partir de la creación de órganos colegiados tales como los Consejos estatales, municipales y escolares de participación social.

Además, continúa siendo potestad de los estados el diseño y difusión de la convocatoria en medios de comunicación masiva, con la aseveración de que los criterios de focalización de la población que se debe atender deberán ser claros, medibles y verificables, a partir de la información generada por las propias autoridades educativas estatales y el CONAPO. Esto favorece la transparencia en el acceso de las escuelas participantes al proceso de selección.

Uno de los principales componentes que define el número de escuelas que ha de ser atendido durante cada ciclo escolar es la restricción presupuestaria definida a partir del cálculo de la proporción que representa la población estatal de 4 a 14 años<sup>11</sup> respecto al total nacional (cuadro 1).

A partir de la definición de estos montos de aportación federal, se precisa la aportación de los estados, que para el caso de los últimos ciclos escolares ha sido la tercera parte de la aportación federal; el compromiso de la Secretaría de Educación Pública (SEP) es que por cada peso que aporte el gobierno de la entidad a su fideicomiso estatal, la SEP aportará tres pesos, hasta el límite que corresponda según la distribución especificada en el cuadro 1.

## b) Criterios de focalización estatales

En el ámbito estatal, la Coordinación General Estatal del Programa propone los criterios de focalización y asignación de recursos a las escuelas para la emisión de la convocatoria anual, de acuerdo con las especificidades locales.

CUADRO 1  
*Asignación de recursos por entidad  
 federativa para el ciclo escolar 2005-2006,  
 conforme al criterio de población entre 4 y 14 años*

Entidad	Población	Porcentaje %	Aportación estatal (en dólares)	Aportación federal (en dólares)
Aguascalientes	250.497	1,03	4.047.184,00	12.141.552,00
Baja California	542.394	2,24	8.763.254,00	26.289.762,00
Baja California Sur	98.752	0,41	1.595.499,00	4.786.497,00
Campeche	180.447	0,74	2.915.414,00	8.746.242,00
Coahuila	544.762	2,25	8.801.513,00	26.404.539,00
Colima	125.937	0,52	2.034.716,00	6.104.148,00
Chiapas	1.117.556	4,61	18.055.929,00	54.167.787,00
Chihuahua	718.014	2,96	11.600.680,00	34.802.040,00
Distrito Federal	1.661.071	6,86	26.837.294,00	80.511.882,00
Durango	385.447	1,59	6.227.521,00	18.682.563,00
Guanajuato	1.261.465	5,21	20.381.012,00	61.143.036,00
Guerrero	892.939	3,69	14.426.877,00	43.280.631,00
Hidalgo	603.700	2,49	9.753.752,00	29.261.256,00
Jalisco	1.574.393	6,50	25.436.871,00	76.310.613,00
México	3.099.896	12,79	50.083.844,00	150.251.532,00
Mihoacán	1.089.580	4,50	17.603.931,00	52.811.793,00
Morelos	374.427	1,55	6.049.475,00	18.148.425,00
Nayarit	236.922	0,98	3.827.859,00	11.483.577,00
Nuevo León	819.948	3,68	13.247.589,00	39.742.767,00
Oaxaca	994.747	4,11	16.071.750,00	48.215.250,00
Puebla	1.351.860	5,58	21.841.489,00	65.524.467,00
Querétaro	373.932	1,54	6.041.478,00	18.124.434,00
Quintana Roo	218.144	0,90	3.524.470,00	10.573.410,00
San Luis Potosí	625.956	2,58	10.113.334,00	30.340.002,00
Sinaloa	635.497	2,62	10.267.484,00	30.802.452,00
Sonora	524.715	2,17	8.477.621,00	25.432.863,00
Tabasco	503.237	2,08	8.130.609,00	24.391.827,00
Tamaulipas	626.220	2,58	10.117.599,00	30.352.797,00
Tlaxcala	250.173	1,03	4.041.950,00	12.125.850,00
Veracruz	1.770.152	7,31	28.599.675,00	85.799.025,00
Yucatán	406.618	1,68	6.569.573,00	19.708.719,00
Zacatecas	368.358	1,52	5.951.420,00	17.854.260,00
Suma de aportaciones			391.438.666,00	1.174.315.998,00

FUENTE: reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad. Ciclo escolar 2005-2006.

Durante los cinco años de existencia del PEC se ha generado una gran diversidad de mecanismos y variables de selección entre los estados, ya que por tratarse de una potestad estatal existe amplia discrecionalidad para la decisión de los procedimientos, criterios y variables que se consideren convenientes. Sin embargo, durante los últimos ciclos escolares se ha observado que a pesar que hay altos porcentajes de escuelas procedentes de localidades de baja marginación, las escuelas de reciente incorporación proceden cada vez más de localidades de media a muy alta marginación.

A continuación se presenta un ejercicio de análisis de las convocatorias estatales para el ciclo escolar 2003-2004 (30 entidades federativas y el Distrito Federal). El análisis permite aproximarnos a los criterios formales de focalización que las entidades federativas tomarían en cuenta en la selección de escuelas para ese ciclo escolar.

Conforme a las directrices generales que se especifican en las RO correspondientes al ciclo escolar estudiado (2003-2004) solamente 15 entidades federativas retoman el criterio de «mayor matrícula», mientras que 28 de los estados analizados focalizan su atención hacia «escuelas que atiendan población urbano-marginada» y/o que se ubiquen en zonas de estas características. Sin embargo, sólo 4 de ellas precisan qué es lo que entienden por población o zonas urbano-marginadas. Por ejemplo, en el caso de Nayarit se define una zona urbano-marginada como aquella mayor o igual a 2.500 habitantes, donde la población sea de escasos recursos y que se encuentre en la periferia de los centros urbanos. Oaxaca hace alusión a estas zonas de acuerdo con el catálogo de la Dirección General de Población del Estado; mientras que Tabasco y Yucatán, aunque no especifican directamente los indicadores que emplearán para hacer operable la variable urbano-marginada, utilizan como *proxy* que la escuela tenga población beneficiada por el Programa Oportunidades.

Cabe destacar, que los estados de Baja California Sur, Coahuila, Colima y Tamaulipas consideran dentro de su radio de atención las zonas rurales (no contempladas como población objetivo en las RO de este ciclo escolar); mientras que en el caso de Jalisco, Puebla y Sinaloa, se consideran explícitamente zonas indígenas que atienden a población marginada, independientemente de su origen urbano o rural.

El esfuerzo de acompañamiento de la Coordinación Nacional del PEC (CNPEC) habrá de ser mayor para determinar las escuelas de media a muy alta marginación que se estipula a partir del ciclo escolar 2005-

2006, y en el seguimiento a la incorporación de escuelas con características especiales, como son las indígenas, multigrado, campamento de migrantes, escuelas integradoras, etc.

La focalización por niveles y modalidades educativas propuesta en las 31 convocatorias estatales analizadas registra que la mayoría de entidades federativas (25 de los estados analizados) consideran criterios específicos de focalización, adicionales a la procedencia urbano-marginada de la población y a la matrícula de las mismas —definidas en las reglas nacionales—. Esta capacidad de focalización es distinta entre las entidades federativas, por ello la experiencia en el Programa ha producido un nivel de aprendizaje local que permite atender y registrar condiciones particulares de marginación en cada entidad.

#### 4.3. *Procedimientos de selección*

Cada entidad federativa tiene la facultad de diseñar su propia estrategia de operación del Programa —incluyendo en detalle los procedimientos de selección de las escuelas— según los siguientes elementos:

- a) las RO vigentes, así como los indicadores de gestión y evaluación,
- b) sus propios programas de transformación de la gestión escolar,
- c) las necesidades de apoyo de las escuelas que atienden a población marginada, y
- d) la disponibilidad de recursos económicos en sus fideicomisos estatales.

El proceso general de selección comprende cinco etapas: la inscripción de las escuelas, la capacitación a los agentes involucrados, la elaboración del Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) y el Plan Anual de Trabajo (PAT) correspondientes, la dictaminación de tales Planes y la selección de las escuelas beneficiarias. La tercera fase está a cargo de las escuelas directamente, pues la comunidad escolar elabora sus planes con asesoría del personal supervisor o aquel asignado por las coordinaciones estatales, mientras que las cuatro etapas restantes son responsabilidad exclusiva de las estructuras organizacionales estatales.

La selección final de las escuelas, incorporadas y reincorporadas, es responsabilidad del Consejo Estatal de Participación Social, que se

basa en los dictámenes elaborados por el Comité Dictaminador, que dependen del grado de cumplimiento de objetivos y metas establecidas en su PETE y PAT, sus convenios de desempeño y cualquier otro compromiso establecido entre la escuela y las autoridades educativas estatales.

## 5. Los resultados del proceso de focalización: las escuelas beneficiarias

### 5.1. *El nivel nacional*

El número de escuelas atendidas y la proyección estimada sobre el universo de escuelas que han de ser atendidas a finales del ciclo escolar 2006-2007 se muestra en el gráfico 1.

En la propuesta inicial del programa se preveía duplicar anualmente el número de escuelas atendidas; sin embargo, en el segundo año el crecimiento fue de más del 300 %. Durante los dos ciclos escolares siguientes, el crecimiento fue mucho más moderado, como se refleja en el cuadro 2. El crecimiento de la cobertura se produjo también por la ampliación de la atención a escuelas de diferentes niveles y modalidades, especificadas en sus RO, habiéndose ampliado de solamente escuelas primarias para el PEC I, primarias y telesecundarias para el PEC II, a toda la educación básica del PEC III en adelante.

Sin embargo, producto de la implementación de variables y modalidades específicas de focalización estatal, la distribución de escuelas por niveles y modalidades ha sido la reflejada en el gráfico 2.

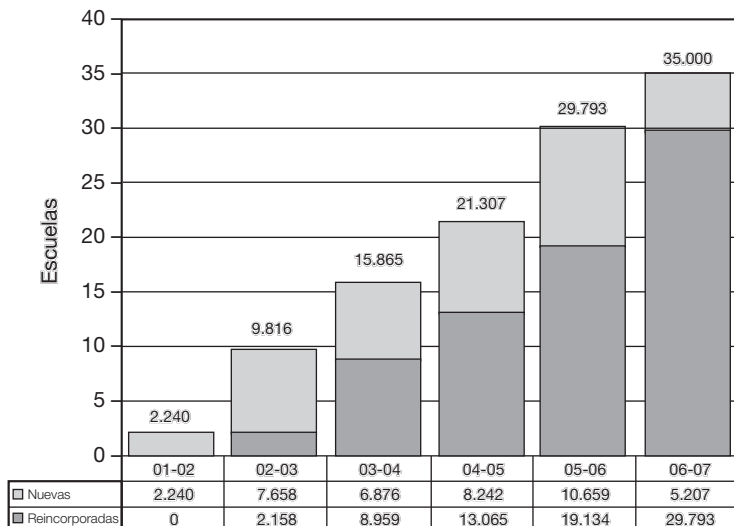
El gráfico muestra que los niveles de primaria y preescolar, así como la modalidad de telesecundaria, son los que mayor número de escuelas beneficiarias tienen; sin embargo, destaca el crecimiento en la incorporación de escuelas de secundaria general y técnica en el último ciclo escolar registrado.

Aunque la incorporación de escuelas indígenas en primaria y preescolar son menores en comparación con los demás niveles y modalidades, este crecimiento en la atención genera un impacto positivo en estas regiones del país.

El PEC ha cubierto, en los cinco primeros años de operación, alrededor de un 11 % del total de escuelas a nivel nacional de los respectivos

niveles y modalidades educativas. Se ha alcanzado una mayor cobertura en la educación especial —con un 47 % del total de escuelas especiales en el país, seguidos de telesecundaria —con un 22 %—, secundaria gene-

GRÁFICO 1  
*Universo de atención de escuelas*



NOTA: los datos de los ciclos 2005-2006 y 2006-2007 son estimativos.

FUENTE: Coordinación de Información y Análisis de la DGDGIE, SEP.

Datos actualizados al 15 de marzo de 2006.

CUADRO 2  
*Escuelas beneficiadas en el nivel nacional*

Año de operación	N.º de escuelas	Crecimiento	Nivel y modalidad
PEC I (2001-2002)	2.240		Primarias
PEC II (2002-2003)	9.816	338,2 %	Primarias y telesecundarias
PEC III (2003-2004)	15.866	61,6 %	Educación básica
PEC IV (2004-2005)	21.307	34,3 %	Educación básica
PEC V (2005-2006)*	29.793*	39,8 %	Educación básica

\* Datos estimativos.

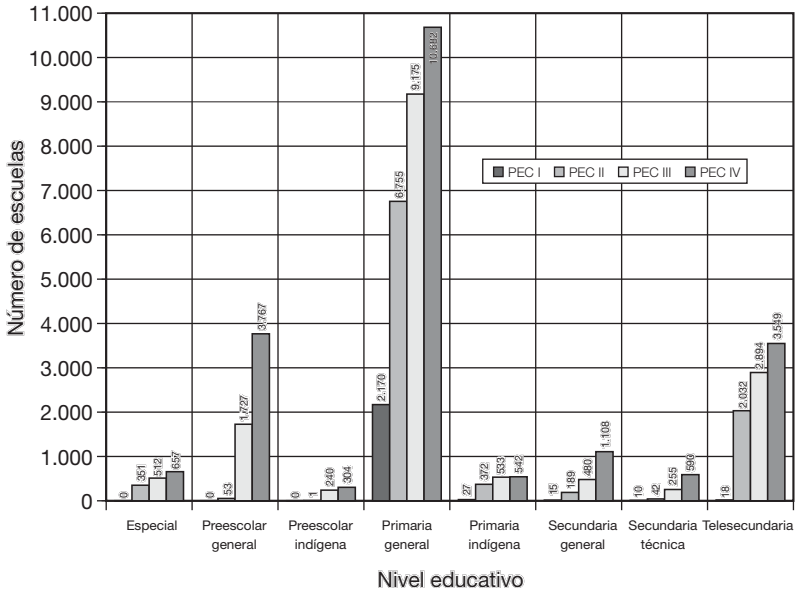
FUENTE: elaboración propia con datos de CPE-CNPEC y Coordinación de Información y Análisis de la DGDGIE.

Datos actualizados al 15 de marzo de 2006.



GRÁFICO 2

Comparativo de los principales niveles educativos atendidos por PEC I a PEC IV



FUENTE: elaboración propia con datos proporcionados por la Coordinación de Información y Análisis DGDGIE. Datos actualizados al 15 de marzo de 2006.

ral y técnica (17 y 15 %), y en la educación primaria —con un 16 %—. Este último resultado se debe a la mayor cantidad de escuelas existentes en primaria general, las mismas que constituyen el 36 % del total de escuelas PEC nacionales, frente a las de otros niveles y modalidades.

### 5.2. El nivel urbano/rural

En este apartado se presenta un panorama de la distribución de escuelas atendidas por su ubicación en zonas rurales o urbanas de acuerdo con el nivel y/o modalidad de procedencia de la escuela.

Respecto a la procedencia de las escuelas, se observa que las rurales, a pesar de no estar consideradas en las RO nacionales de los primeros ciclos escolares, se benefician del Programa en alrededor del 40 % de

CUADRO 3  
*Procedencia urbana y rural de las escuelas  
 beneficiadas por nivel y modalidad educativa para PEC II a PEC V*

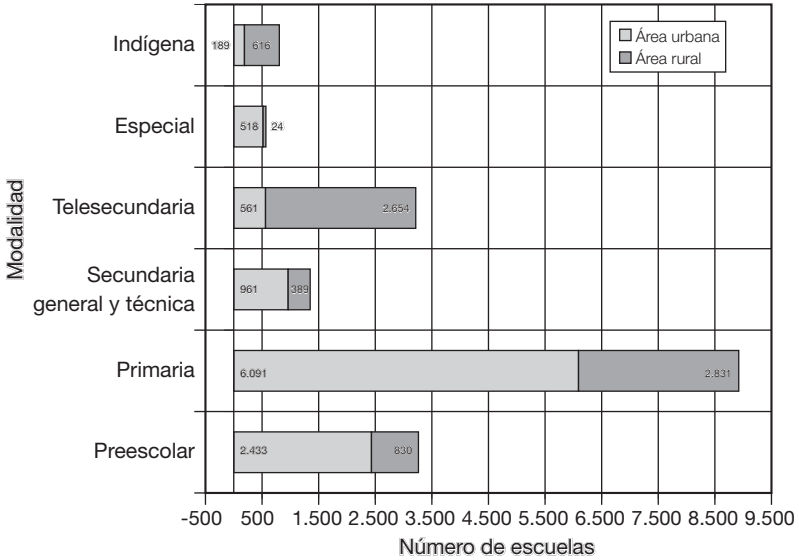
Niveles y modalidades	PEC II		PEC III		PEC IV*		PEC V*	
	Urbana <sup>1</sup>	Rural <sup>2</sup>	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Preescolar	44	7	1.340	290	1.630	2.433	830	3.263
Primaria	5.210	1.547	7.179	1.847	9.026	6.091	2.831	8.922
Secundarias generales y técnicas	227	15	670	91	761	961	389	1.350
Telesecundaria	808	1.203	810	1.997	2.807	561	2.654	3.215
Especial	332	15	507	6	513	518	24	542
Indígena	120	221	173	452	625	189	616	805
Subtotal	6.740	3.008	10.679	4.683	15.362	10.753	7.344	18.097*
%	69 %	31 %	70 %	30 %	100 %	59 %	41 %	100 %
No disponible	81	81	—	—	—	—	—	—
Total	9.829	9.829	—	—	—	—	—	—

1. Urbanas: mayores de 2.500 habitantes

2. Rurales: menores de 2.500 habitantes.

\* No se dispone aún de la información de todas las localidades de escuelas, por lo que el total no corresponde a las escuelas registradas.  
 FUENTE: Coordinación de Información y Análisis de la DGDGIE. Datos actualizados al 15 de marzo de 2006.

GRÁFICO 3  
*Número de escuelas atendidas por modalidad y ubicación PEC IV*



FUENTE: elaboración propia, con datos proporcionados por la Coordinación de Información y Análisis de la DGDGIE. Datos actualizados al 15 de marzo de 2006.

los casos. Éstas están en su mayoría en el nivel primaria y la modalidad telesecundaria e indígena, respectivamente. De PEC III a PEC V, la distribución de escuelas urbanas disminuye del 70 al 56 % de planteles atendidos. El restante corresponde a escuelas de origen rural, que se incrementó por la incorporación de campamentos migrantes, centros comunitarios y escuelas indígenas.

La mayor proporción de escuelas beneficiarias en educación especial y primaria se encuentran en las zonas urbanas, mientras que la mayoría de escuelas telesecundarias e indígenas atendidas se ubican en zonas rurales. Por otro lado, el nivel preescolar y las secundarias técnicas y generales mantienen una tendencia a favorecer la incorporación de escuelas urbanas respecto a las rurales, en el primer caso con un 75 % y en el segundo con un 72 %, tal como se observa en el gráfico 3.

### 5.3. El nivel municipal y de localidad, según grados de marginación

En este apartado se hace referencia a la cobertura del PEC en municipios que han participado en él. Se analiza la marginalidad de las escuelas beneficiadas de acuerdo con el municipio de localización, utilizando los niveles aplicados por CONAPO para construir el índice de marginación municipal (muy baja, baja, media, alta y muy alta marginación). En la medida en que fue posible disponer de información, se consideró el nivel de marginalidad de la localidad en que se ubica la escuela.

En relación con el porcentaje de escuelas participantes según el grado de marginación municipal y por localidad, deben señalarse algunas precauciones relevantes. Cuando se identifica la marginación del municipio en el que se ubica la escuela (columna segunda del cuadro 4 para PEC IV), los resultados indicarían un nivel relativamente bajo de marginación, ya que el 59 % de las escuelas se ubica en municipios con niveles bajo y muy bajo de marginación. Sin embargo, en las 18.539 escuelas en que fue posible identificar la localidad de procedencia y su grado de marginación —y no sólo la municipal— (columna tercera) el porcentaje de escuelas que se ubican en localidades de muy baja y baja marginación disminuye al 50 % y aumentan los porcentajes de las escuelas ubicadas en localidades de marginación media y alta.

CUADRO 4  
*Porcentaje de identificación de grado de marginación de escuelas PEC IV\**

Nivel de marginación	Identificación por municipio	Identificación por localidad	Sólo municipio	Localidad + municipio
Muy bajo	40,2	24,1	72,2	30,8
Bajo	18,5	25,9	10,5	23,8
Medio	15,8	19,5	4,2	17,4
Alto	20,7	26,1	9,5	23,8
Muy alto	4,8	4,4	3,6	4,2
Total de escuelas	21.295*	18.359	2.936	21.295*

\* 12 escuelas no se identificaron en los municipios, debido a que los datos de marginación son del año 2000.

FUENTE: Coordinación de Información y Análisis de la DGDGIE. Datos actualizados al 15 de marzo de 2006.

Las 2.936 escuelas de las que no fue posible identificar su nivel de marginación por localidad se identifican en la cuarta columna, pero se presenta el grado de marginación municipal; en éste, los niveles de marginación resultan muy bajos. Debe reconocerse, sin embargo, que éstas incluyen buena parte de las escuelas ubicadas en centros urbanos grandes o en las capitales de las entidades, en donde los niveles de marginación municipal son bajos, pero que tienen cinturones de marginación no menores; por ejemplo, las escuelas del Distrito Federal, que se identifican todas con niveles muy bajos de marginación, pero que se sabe que están ubicadas en las áreas más pobres de la capital, como Iztapalapa, entre otras.

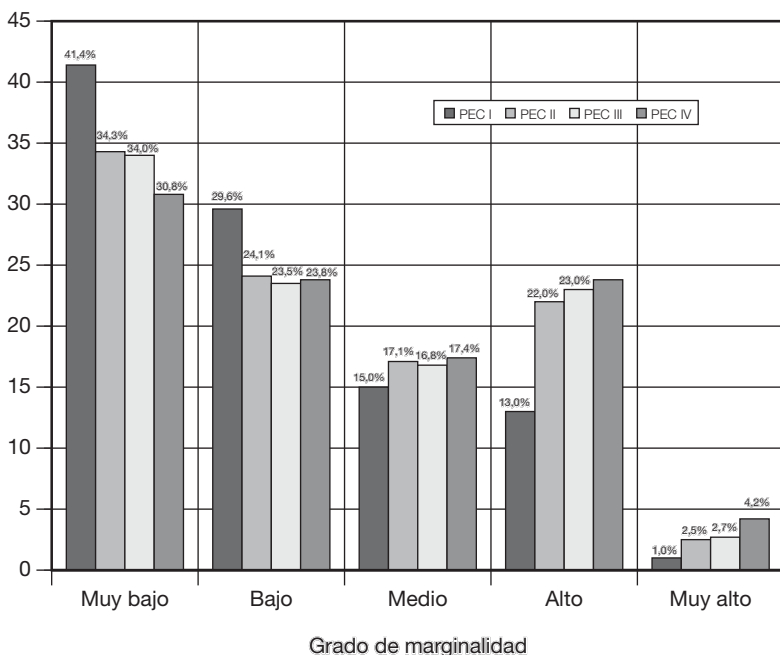
Cabe señalar que este resultado no se ha obtenido sólo en el caso del PEC, sino que es general para los análisis de población y marginación.<sup>12</sup> Idealmente debería estimarse para todos los casos la localidad o incluso la AGEB y su nivel de marginación, para poder realizar un análisis preciso de la focalización del PEC. Sin embargo, esto no fue posible, por lo que el análisis que se presenta tiene un carácter general.

Lo que parece claro es que el Programa ha buscado orientarse cada vez más hacia las escuelas que, ubicándose en las zonas urbanas o rurales del país, cubren las necesidades educativas de poblaciones que se identifican como marginadas. Por ello se juzga relevante impulsar el sistema de focalización que se inicia en el ciclo escolar 2005-2006 en el que se privilegiarán a aquellas escuelas provenientes de áreas de media a muy alta marginación, según la AGEB en que se ubica la escuela, conforme a un listado de beneficiarios elaborado por cada entidad federativa.

El gráfico 4 registra la cobertura según nivel de marginación durante los cuatro primeros años del programa. Se observa una disminución de escuelas atendidas en localidades y municipios de muy baja marginación, en beneficio de escuelas en localidades de alto y muy alto nivel. Si bien la cantidad de escuelas ubicadas en localidades o municipios de alta y muy alta marginación constituye la menor cantidad de escuelas en términos absolutos, su ritmo de crecimiento ha sido mayor que el presentado por las escuelas menos marginadas: por ejemplo, un 49 % de crecimiento vs. un 32 % de PEC III a PEC IV.

Otro indicador relevante para evaluar la cobertura y atención del Programa se refiere al número de municipios en donde se ubica al menos una escuela participante en el PEC. Las cifras presentadas muestran un crecimiento de municipios participantes para PEC IV, del 179 % en relación con PEC I. El mayor crecimiento de municipios atendidos por el

GRÁFICO 4  
 Porcentaje de escuelas  
 PEC I, PEC II, PEC III y PEC IV según su nivel de marginalidad



FUENTE: elaboración propia a partir de datos de CPE-CNPEC, Coordinación de Información y Análisis de la DGDGIE y CONAPO. Datos actualizados al 15 de marzo de 2006.

Programa se presenta del primer a segundo año de operación con una tasa del 129 %, creciendo en los ciclos posteriores a ritmos decrecientes, un 14 % para el tercer año y un 6 % para el cuarto.

En PEC IV, once entidades federativas lograron una cobertura municipal completa —Baja California, Baja California Sur, Campeche, Distrito Federal, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa y Tabasco. Campeche y Tabasco, ubicados entre los diez primeros lugares de marginación a nivel nacional, obtuvieron un 100 % de cobertura municipal—. Asimismo, los tres estados con mayor índice de marginación —Chiapas, Guerrero y Oaxaca— han logrado focalizar su atención hacia los municipios con «alto» o «muy alto» nivel de marginación.<sup>13</sup>

En términos generales, cerca de tres cuartas partes del total de municipios (73 %) cuentan con presencia del Programa en sus escuelas. Del

CUADRO 5

*Número de municipios participantes en los cuatro años de operación del PEC*

Año de operación	N.º de municipios
PEC I (2001-2002)	643
PEC II (2002-2003)	1.469
PEC III (2003-2004)	1.685
PEC IV (2004-2005)	1.792

FUENTE: Coordinación de Información y Análisis de la DGDGIE. Datos actualizados al 15 de marzo de 2006.

total de municipios con muy alta marginación, el Programa está atendiendo al 59 % de ellos, y a un 67 % de los que presentan altos niveles de marginación, a diferencia del PEC III, en el que las escuelas con muy alto nivel de marginación ascendía a un 51 % del total de estos municipios en el país.

CUADRO 6

*Total de municipios con presencia PEC respecto al total nacional de municipios, según nivel de marginalidad PEC IV*

Total municipios	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Total
Municipios con presencia PEC (a)	228 12,7 %	608 33,9 %	379 21,1 %	346 19,3 %	227 12,7 %	1.788* 100,0 %
Municipios de nivel nacional (b)	386 15,8 %	908 37,1 %	486 19,9 %	417 17,1 %	247 10,1 %	2.444* 100,0 %
Porcentaje de (a) respecto a (b)	59 %	67 %	78 %	83 %	92 %	73 %

\* No incluye los municipios no clasificados, 4 municipios con presencia PEC y 1 municipio nacional. FUENTE: elaboración propia, a partir de datos proporcionados por la Coordinación de Información y Análisis de la DGDGIE. Datos actualizados al 15 de marzo de 2006.

Es necesario anotar que a pesar de que los porcentajes de atención que presenta el PEC hacia municipios con «altos» o «muy altos» niveles de marginación es menor que el porcentaje total de municipios del país que pertenecen a estas categorías, se observa un gran esfuerzo por alcanzar una considerable cobertura en estos niveles, así como un crecimiento

en la atención hacia escuelas con mayores niveles de marginación respecto a los ciclos escolares anteriores, considerando principalmente que son los sectores rurales de México los que constituyen la parte importante de este tipo de municipios muy marginados.

#### 5.4. El nivel de los recursos en las escuelas

En relación con la asignación de recursos federales por escuela, éstos han disminuido gradualmente en cada etapa del PEC, tanto en los montos ejercidos directamente por cada escuela (pasando de casi 147 mil pesos en el PEC I a menos de 40 mil pesos estimados para el PEC V), como en los gastos de operación, evaluación y capacitación realizados centralmente por la Coordinación Nacional del Programa (pasando de 9 mil pesos en el PEC I a menos de 3 mil pesos estimados para el PEC V), como se ve en el cuadro 7.

CUADRO 7  
*Recursos federales disponibles por escuela (pesos)*

PEC	PEC I Ciclo escolar 2001-2002	PEC II Ciclo escolar 2002-2003	PEC III Ciclo escolar 2003-2004	PEC IV Ciclo escolar 2004-2005	PEC V Ciclo escolar 2005-2006*
Ejercido directamente por la escuela	146.875	114.914	74.062	56.115	39.416
Ejercido centralmente para gastos de operación, capacitación, evaluación y difusión	9.371	7.325	4.882	2.953	2.458
Gasto promedio por escuela	156.246	122.239	78.944	59.068	41.874
Escuelas atendidas	2.240	9.816	15.865	21.307	29.793
Monto federal total	350.000.000	1.200.000.000	1.250.000.000	1.258.568.128	1.247.538.843

\* Información estimativa.

FUENTE: elaboración propia, a partir de datos proporcionados por CNPEC. Datos actualizados al 15 de marzo de 2006.

Sin embargo, tomando en consideración el grado de marginación de procedencia de las escuelas, es posible observar una reducción de los montos promedio para el caso de escuelas de baja y muy baja marginali-



dad, mientras que en los casos de media, alta y muy alta marginalidad se produce un incremento en el promedio de recursos asignados por escuela.

Estos incrementos y reducciones en los montos de recursos guardan estrecha relación con los incrementos y reducciones en la cobertura de atención hacia estos segmentos; es decir, en los casos en que el porcentaje de escuelas por grado de marginalidad disminuyó —escuelas con muy baja y baja marginalidad— el monto de recursos promedio por escuela se comportó de la misma manera. Por el contrario, en el caso de las escuelas procedentes de niveles medio, alto y muy alto de marginación, el porcentaje de atención se incrementó, y de manera similar los recursos promedio por escuela aumentaron.

## 6. Consideraciones finales

En este capítulo se analiza el proceso de focalización seguido en el Programa Escuelas de Calidad, el cual se basa en la estrategia de difusión y promoción que cada una de las entidades federativas brinda hacia las escuelas que cumplen determinados requisitos preestablecidos estatalmente, y en la participación voluntaria de las comunidades escolares convocadas a iniciar un proceso de cambio en sus escuelas.

Las modalidades de selección conjugan filtros presupuestales, poblacionales, socioeconómicos, educativos y de autoselección. Destaca la implementación de mecanismos innovadores de focalización como son: instrumentos *ad hoc* como la formulación del PETE y el PAT que establecen metas a medio plazo con base en el tipo de escuela que se quiere construir, establecimiento de convenios de desempeño entre los miembros de la comunidad escolar, y la conformación de comités dictaminadores estatales integrados por expertos y profesionales encargados de seleccionar a las escuelas beneficiarias —con la aprobación final de los Consejos Estatales de Participación Social.

Se observan resultados interesantes al considerar los niveles de marginación por localidad, pues se evidencian tasas de crecimiento mayores en la atención a escuelas provenientes de sectores muy marginados, mientras que los de baja marginación se reducen paulatinamente. Todo intento por mejorar la definición de escuelas consideradas «urbano-marginadas», las formas de identificarlas empíricamente y, más aún, de

atenderlas con programas especiales, son a nuestro juicio muy valiosos en términos de políticas sociales.

El PEC ha avanzado de manera considerable en la atención a escuelas ubicadas en localidades de mayor marginación en el contexto nacional, favoreciendo con ello la posibilidad de romper con el círculo de retraso educativo y marginación en estas localidades. En algunos casos se ha privilegiado el componente de retraso educativo frente al criterio propuesto de «urbano-marginal», expandiendo el radio de atención hacia escuelas ubicadas en zonas rurales, principalmente en la modalidad de educación indígena. Esta relación entre niveles de marginalidad y condiciones de desventaja educativa están presentes, aunque de manera algo difusa, en los objetivos de focalización propuestos por las entidades federativas.

En este sentido se recomienda la aplicación de criterios de focalización mixtos que integren, por un lado, las variables de retraso educativo o de condiciones de vulnerabilidad educativa adecuados a cada nivel y modalidad, y por el otro, indicadores del grado de marginación de AGEB —que refleja las condiciones socioeconómicas en que se ubica la escuela— con el fin de captar la heterogeneidad de los estados. Es necesario considerar que los criterios de graduación o «salida» de las escuelas deben tener gran coherencia con los requisitos de focalización o «entrada» al PEC, es decir, una definición de los criterios de «graduación» de escuelas requerirá un replanteamiento de los criterios de focalización que se han de emplear.

La inversión que implica la puesta en marcha de programas de este tipo en escuelas de zonas en pobreza extrema y la existencia de múltiples limitaciones de información, asesoría y contacto con redes locales por parte de éstas, cuestionan su sustentabilidad y eficiencia, debido al incremento de los costos de operación del Programa. Dadas estas condiciones surge la pregunta obligada: ¿conviene invertir en aquellas escuelas que implican altos costes de operación y cuya sustentabilidad no está asegurada? La respuesta puede ser abordada desde diferentes ángulos: valorativo, económico, de eficacia y de efectividad; sin embargo, analizando los resultados de focalización obtenidos, es posible verificar de manera preliminar que el impacto obtenido es considerablemente menor en aquellas escuelas provenientes de sectores de baja y muy baja marginalidad. Cabe esperar que educandos con mayor retraso educativo (característica asociada de manera directamente proporcional con las condiciones de pobreza) presenten un mayor despegue ante la presencia de

ciertas mejoras educativas, ya que los rendimientos marginales serán mayores a medida que los resultados de aprendizaje de la línea de base de las pruebas sean menores.

Será necesario, por tanto, dar seguimiento al impacto que el PEC y sus diversos componentes de gestión y participación tienen sobre el desempeño escolar de los educandos y la mayor o menor influencia de estos componentes, pues se sabe —teórica y empíricamente— que la cadena de causalidades que relacionan ambas variables no son determinantes. Asimismo, es necesaria una investigación adicional sobre qué características de la escuela pueden producir no sólo resultados de calidad (medidos en términos del logro educativo de los alumnos o de las escuelas a las que pertenecen), sino una distribución equitativa de ese logro.

Lo que resulta imprescindible definir en el PEC son los productos concretos que se espera lograr como resultado de la implementación, pues afirmar que esos logros son la mejora de la calidad educativa resulta demasiado ambiguo (¿se hace referencia a la mejora de los puntajes en las pruebas de estándares, a la atención preferente a las escuelas más pobres y con mayor retraso educativo, a lograr productos relacionados con la gestión escolar, la participación social y mejores prácticas docentes?). Debido a esta ambigüedad, gran parte de la riqueza del PEC y la experiencia ganada en los estados podría diluirse.

En este sentido, resultaría enriquecedor estudiar el comportamiento de las escuelas «marginadas» beneficiarias, en relación con otras variables que aporten mayores elementos de logro, es decir, sobre la evolución y emprendimiento de los proyectos escolares, de tal manera que se aseguren logros sustentables.

Por otro lado, respecto a la amplia discrecionalidad de las entidades federativas en la definición de sus criterios y procedimientos de focalización, resulta conveniente incorporar a los estados en la definición de su propio universo de focalización estatal, debido al mayor conocimiento de la situación social y educativa a nivel local, así como de la mayor disponibilidad de información complementaria, y de la capacidad de coordinación y articulación con otros programas en los estados. Sin embargo, el principal riesgo es la posibilidad de perder transparencia y criterios de racionalidad técnica en el proceso.

Las RO del PEC, diseñadas desde el nivel nacional, son claras al establecer candados adecuados para favorecer la transparencia en el uso y destino de los recursos; sin embargo, en el ámbito de la focalización

existe una amplia discrecionalidad por parte de los estados y no se detectan candados suficientes en las RO nacionales que sugieran un seguimiento cercano a los procedimientos estatales de selección de beneficiarios, pues aunque se exige que se hagan públicas las convocatorias y los criterios de elegibilidad, no se conocen los mecanismos de selección que cada estado hace de las escuelas solicitantes. La fluidez de la información, la promoción de un sistema de rendición de cuentas por parte de todas las instancias involucradas y el seguimiento a los estados, otorgarían mayor transparencia en los procesos.

Otro de los desafíos importantes de la Coordinación Nacional del Programa es la definición del criterio de salida de sus escuelas beneficiarias, pues representa un límite aún difuso en el Programa. Si se sigue retrasando esta definición, los riesgos de saturación de la población objetivo por el factor de restricción presupuestaria, y la no sustentabilidad de los modelos de gestión escolar, se tornan bastante grandes.

En este sentido, muchas entidades federativas han implementado mecanismos innovadores; uno de los más difundidos es el escalonamiento en el otorgamiento del financiamiento, es decir, a medida que las escuelas tienen mayor experiencia y permanencia en el Programa se les disminuyen los recursos entregados; sin embargo, existe ambigüedad sobre qué condiciones debería cubrir una escuela para dejar de ser beneficiaria directa del Programa.

Debido al proceso de acondicionamiento y transformación a medio plazo al que está expuesto la escuela, y los nuevos modelos de gestión escolar que promueve el PEC en las escuelas, se sugiere que la política de entrega de recursos sea diferenciada y se implemente de manera gradual en todos los casos, es decir, que el proceso de «desprendimiento» del Programa sea paulatino. Asimismo, el seguimiento a las escuelas «graduadas» debería continuar durante un período adicional a su salida del PEC, como una segunda fase de consolidación.

Del mismo modo, si cada escuela continúa elaborando su diagnóstico y plan de gestión durante cada nuevo ciclo escolar, el Programa podría comprometerse, desde la coordinación y articulación con otros programas educativos, a acompañar a la escuela graduada en la transferencia a nuevos programas que respondan directamente a las nuevas necesidades de este tipo de escuelas. La conformación de una red de escuelas ex PEC serviría también de apoyo y asesoría a las escuelas de reciente incorporación al Programa.

La distribución de los recursos (conforme a los porcentajes estipulados en RO) conlleva una noción del tipo de escuela hacia la cual está dirigido el beneficio otorgado, por lo cual sería recomendable otorgar mayor flexibilidad en la distribución del gasto para el caso de escuelas multigrado, indígenas, campamentos de migrantes, etc., con las cuales se tiene relativamente poca experiencia de trabajo directo en el Programa. Asimismo, habría que incorporar mayor gradualidad en la distribución del gasto para el resto de escuelas con la finalidad de dirigir los cambios en el lapso de cinco años que establecen sus planes de transformación.

En este sentido, se sugiere la implementación de una aportación diferenciada que entregue mayores recursos a la población proveniente de localidades de mayor marginación, pues les es más difícil superar las deficiencias estructurales que poseen. Esta propuesta requeriría mejorar los mecanismos de focalización y principalmente de información acerca de las escuelas y el momento de crecimiento en el que se encuentra cada una. La hipótesis subyacente es que cada tipo de retraso educativo requiere una combinación de insumos diferentes.

## Notas

1. Si bien lo más frecuente en los programas de desarrollo es que mediante la focalización se trate de asegurar que los recursos lleguen a los más pobres, cabe destacar que, en este caso, dado que los estados son los encargados de definir los criterios de selección idóneos a su realidad local, estas variables no siempre hacen referencia directa al nivel de ingresos o a la situación de pobreza o marginalidad —aun cuando las RO sugieren preferente atención a escuelas urbano-marginales—, siendo destacable la utilización de variables educativas que hacen alusión al retraso en esta materia, las cuales generalmente son recurrentes bajo condiciones de pobreza.

2. Cabe destacar que —como producto de las recomendaciones de las evaluaciones externas del Programa a cargo de las autoras de este capítulo (Bracho, 2001 a 2005)— así como de la recomendación de un grupo de expertos del Banco Mundial, a partir del ciclo escolar 2005-2006, se da preferencia a las escuelas ubicadas en las zonas urbanas de media a muy alta marginación identificadas en las AGEB de acuerdo con los índices de marginalidad urbana establecidos por CONAPO y/o su equivalente estatal.

3. Mizala incluye un tercer modelo *descentralizado de mercado*, en el

que el funcionamiento del mercado y la competencia guiarán a los agentes a la toma de decisiones más adecuada a través de la creación de un mercado educativo en el que la competencia entre escuelas —para atraer estudiantes— las forzará a mejorar su calidad educativa. No se trata del caso mexicano, más allá de su segmento de educación privada.

4. Véanse los informes del INEE y su «Panorama Educativo», para referir a la información específica por entidad federativa.

5. De hecho, lo que se ha observado en las primeras experiencias de evaluación del Programa Escuelas de Calidad son mejoras mayores en términos de puntuaciones en pruebas de logro educativo entre las escuelas que inicialmente se detectan con condiciones de mayor retraso, además de mejoras cualitativas en términos del empoderamiento de la comunidad escolar, mejoría en la gestión escolar, mayor participación de los padres, y los incentivos que una mejora en la infraestructura y en el clima organizacional generan en maestros y alumnos, entendidos como metas intermedias en el logro de una mejor calidad educativa. No es el objeto de este trabajo avanzar en este sentido.

6. En la primera evaluación del PEC (Bracho, 2001), se refiere a los antecedentes conceptuales e internacionales que sustentan la propuesta del programa. Asimismo, se descompone analíticamente en las distintas hipótesis y variables que sustentan el modelo de intervención propuesto por el PEC.

7. La definición ofrecida por el propio Programa sintetiza su misión en los siguientes términos: «Una escuela de calidad es aquella que asume de manera colectiva la responsabilidad por los resultados de aprendizaje de todos sus alumnos y se compromete con el mejoramiento continuo del aprovechamiento escolar; es una comunidad educativa integrada y comprometida que garantiza que los educandos adquieran los conocimientos y desarrollen las habilidades, actitudes y valores necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena, ejercer una ciudadanía competente, activa y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de toda la vida».

8. La entrega de recursos a las escuelas se realiza a través de un fideicomiso estatal administrado por las autoridades estatales; estas figuras fueron creadas para la operación del PEC; con ello se busca que el aumento de los recursos públicos vaya directamente a las escuelas y no quede diluido en la operación burocrática. El recurso asignado es variable, en función de la disponibilidad presupuestal del año, pero aproximadamente ha variado de una base igual para todas las escuelas entre 5.000 a 15.000 dólares USA, y recursos adicionales (en razón de 2 a 1) en función de los recursos que la escuela logre reunir de fuentes privadas, sociales y municipales.

9. El problema más común que suele presentarse en la autoselección es que el nivel de permeabilidad es grande; es decir, muchas escuelas que no suelen cumplir con los criterios de marginalidad o retraso educativo —en el esquema hi-

potético de focalización del programa— intentan y logran acceder al programa aprovechando los beneficios que en términos de apoyos económicos y de capacitación se les otorga. Al mismo tiempo, escuelas que requieren de este tipo de apoyos no deciden competir por los recursos.

10. Conforme a los índices elaborados por el Consejo Nacional de Población, CONAPO, o su equivalente estatal.

11. La transferencia de recursos a estos fideicomisos en las entidades federativas se realizaba en función de la proporción que representara su población de 5 a 14 años respecto al total nacional; sin embargo en las RO para el ciclo escolar 2005-2006 se ha extendido este rango de edad a la población de 4 a 14 años, lo que se explica por la inclusión de obligatoriedad de la educación preescolar.

12. El propio CONAPO resume sus resultados en el siguiente párrafo: «un 35 % de las localidades marginadas (con grado alto o muy alto) se localizan en municipios con grado de marginación medio, bajo y muy bajo, lo que significa que 6,4 millones de personas afrontan situaciones de desventaja social en esos contextos. A su vez, los cuellos de botella que forman las numerosas localidades marginadas en los municipios con grado de marginación muy alto y alto, sugieren que los programas sociales del gobierno federal y estatal deben considerar la prioridad de formular e instrumentar programas en esas microrregiones, donde la población afronta desventajas significativas que la dinámica del crecimiento económico y social no ha logrado revertir» (CONAPO, Índice de marginación a nivel localidad, 2000, [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)).

13. Atendieron en su cuarta convocatoria a 718 escuelas en el caso de Chiapas, 910 en Guerrero y 600 en Oaxaca, lo cual refleja un crecimiento significativo frente a las escuelas atendidas durante el ciclo escolar anterior (562, 555 y 455 escuelas, respectivamente).

## Bibliografía

- Aedo, Cristian y Claudio Sapelli (2001), *El sistema de vouchers en la educación: una revisión de la teoría y la evidencia empírica para Chile*.
- Blank, R. (2002), «Can equity and efficiency complement each other?», documento de trabajo 8820 *NBER*, Cambridge.
- Bracho, Teresa (2001), *Diseño de una política educativa. El Programa Escuelas de Calidad*, CIDE, México.
- (2002), «Desigualdad social y educación en México», *EDUCAR, Revista del Departament de Pedagogia Aplicada*, n.º 29, Universitat Autònoma de Barcelona, pp. 31-54.
- Cafee, Glenn Beverly (1985), «Excellence and Equity: Implications for Effecti-

- ve Schools», *The Journal of Negro Education*, vol. 54, n.º 3, Successful Schooling Policies, Practices, Programs, pp. 289-300.
- Cohen, Ernesto (2002), «Educación, eficiencia y equidad: una difícil convivencia», *Educación y conocimiento: una nueva mirada*, n.º 30.
- Cox, Cristián *et al.* (1995), «Calidad y equidad de la educación media en Chile: Rezagos estructurales y criterios emergentes», *Serie Políticas Sociales* 8, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile.
- Departamento Nacional de Planeación República de Colombia, *Focalización del gasto social*, <http://www.dnp.gov.co/02SEC/FOCAL/FOCA.HTM> (consultado el 29 de enero de 2004).
- Dommel, Paul (1980), «Social targeting in Community Development», *Political Science Quarterly*, vol. 95, n.º 3, pp. 465-478.
- Duhau, Emilio (2001), «Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación», en Alicia Ziccardi, comp., *Grupo de Trabajo Pobreza y políticas sociales. Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, pp. 311-326.
- Francke, Pedro (1998), *Focalización del gasto público en salud en el Perú: situación y alternativas*, Partnerships for Health Reform.
- Gauri, V. (1998), *School Choice in Chile: Two Decades of Educational Reform*, University of Pittsburgh Press.
- González, Pablo *et al.* (2002), «Recursos diferenciados a la educación subvencionada en Chile», serie *Economía*, n.º 150, Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.
- INEE (2004), *La calidad de la educación básica*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México.
- Informe de seguimiento de la EPT en el Mundo (2005), *Educación para todos: El imperativo de la calidad. Panorama regional en América Latina y el Caribe*.
- Keen, Michael (1992), «Needs and targeting», *The Economic Journal*, vol. 102, n.º 410, pp. 67-79.
- Mella, Orlando (1999), *Equidad y reforma educacional en Chile*, versión preliminar sujeta a revisión.
- Mizala, Alejandra y María del Pilar Romanguera (2000a), «Brechas de calidad y sistemas de incentivos en educación en Chile», *Revista Enfoques Educativos*, vol. 2, n.º 2, 1999-2000, Departamento de Educación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile
- y — (2000b), «Determinación de factores explicativos de los resultados escolares en educación media en Chile», serie *Economía*, n.º 85, Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.



- y — (2002), «Equity and Educational Performance», *Economía*, vol. 2, n.º 2, pp. 219-273.
- Mizala, Alejandra, *et al.* (2005), *Equity and Achievement in the Chilean School Choice System*, Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.
- Nechyba, Thomas (1998), *The Economics of Education: Vouchers and Peer Group Effects*, documento de trabajo 98/5, ponencia presentada en la New Zealand Association of Economists conference, 2-4 de septiembre de 1998, patrocinada por New Zealand Treasury.
- Nilo, Sergio (1999), «Análisis de investigaciones recientes sobre la incidencia del mercado en la calidad y equidad de la educación», *Revista de Tecnología Educativa*, vol. XII, n.ºs 3-4, Chile.
- Pelissero, John y David Morgan (1992), «Targeting intergovernmental Aid to Local Schools: An Analysis of Federal and States Efforts», *The Western Political Quarterly*, vol. 45, n.º 4, pp. 985-999.
- Sotomayor, César, *et al.* (2003), *La estrategia de focalización y su trade-off con la eficacia en un proyecto de promoción de negocios rurales: el caso del proyecto desarrollo del corredor Puno-Cusco*, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
- Taylor, Sandra y Parlo Singh (2005), «The Logic of Equity Practice in Education Queensland 2010», *Journal of Education Policy*, vol. 20, n.º 6, pp. 725-740.



---

# Focalización educativa y lucha contra la pobreza: un debate acerca de los límites y posibilidades del programa Bolsa Escola

*Xavier Bonal y Aina Tarabini-Castellani*

## 1. Introducción

El objetivo de este capítulo es presentar un debate sobre los límites y posibilidades del programa Bolsa Escola (BE) de Brasil como estrategia de política educativa de lucha contra la pobreza. Nuestro análisis se limita a evaluar aspectos positivos y debilidades de un programa específico que por su carácter pionero y su extensión ha constituido una de las estrategias de política educativa compensatoria más importantes en la región latinoamericana en los últimos años. El hecho de restringir el análisis a un único programa nos aleja deliberadamente de adentrarnos en la discusión de otras dimensiones de los procesos de focalización, como son los debates entre universalismo y focalización, los debates filosófico-morales en torno a los procesos de selección de pobres «merecedores» o «no merecedores», las ventajas o inconvenientes de los programas focalizados como estrategia para evitar las relaciones burocrático-clientelares típicas de las sociedades latinoamericanas o el debate acerca de los mecanismos de focalización como estrategias políticas alternativas o complementarias a las políticas económicas neoliberales.<sup>1</sup>

Nuestra aproximación se centra en aquellos posibles dilemas derivados del diseño de un programa como el BE desde el punto de vista de la consecución de sus objetivos. Los dilemas, límites y posibilidades del BE pueden localizarse tanto en el terreno del diseño institucional como en los procesos técnicos de selección y cobertura de beneficiarios o en los sistemas de implementación desarrollados. Nuestro análisis abarca todas estas dimensiones y se nutre para ello de la evidencia empírica disponible en las distintas evaluaciones realizadas sobre el programa, en

unos casos desarrollados por especialistas de instituciones internacionales (UNESCO, Banco Mundial, OIT), en otros por profesionales de instituciones académicas y en otros por personal del propio programa.<sup>2</sup> Asimismo, añadimos como material de análisis los trabajos que nuestro equipo de investigación viene desarrollando a lo largo de los últimos dos años<sup>3</sup> y, especialmente, tendremos en cuenta las primeras evidencias de un trabajo en curso sobre el impacto del BE en las condiciones de educabilidad de los beneficiarios en el municipio de Belo Horizonte.<sup>4</sup>

Nuestro trabajo diferenciará entre el programa Bolsa Escola Federal (BEF) y las diferentes variantes municipales, aunque específicamente nos referiremos al programa municipal de Belo Horizonte (programa BEM-BH).<sup>5</sup> El trabajo se estructura en cuatro apartados que siguen a esta introducción. En el primero destacamos de forma breve las principales características del programa BE. En el segundo incorporamos un conjunto de reflexiones relativas a las disyuntivas o dilemas en relación con la eficacia y la equidad del programa atendiendo a las características de la oferta. En el tercero nos servimos de nuestro análisis etnográfico relativo al impacto del programa sobre las condiciones de educabilidad para valorar sus límites y posibilidades desde el punto de vista de la demanda. Finalmente, en un último apartado concluiremos destacando un conjunto de consecuencias políticas que se derivan de nuestro análisis y que pueden contribuir a repensar el diseño de los programas educativos focalizados de lucha contra la pobreza.

## 2. Características del programa Bolsa Escola

El programa BE es un programa de focalización educativa orientado a la demanda basado en una transferencia de renta a las familias pobres condicionada a la asistencia escolar de sus hijos. Este programa se enmarca dentro de los Programas de Garantía de Renta Mínima iniciados en Brasil en la primera mitad de los noventa y, a diferencia de otros programas de la misma naturaleza aplicados en América Latina (como el Oportunidades mexicano), se caracteriza por haberse desarrollado desde su origen de forma descentralizada a escala municipal.

La primera aplicación del programa se llevó a cabo en 1995 en el D.F. de Brasilia con la intención de conseguir tres objetivos: 1) aumentar

el nivel de vida de las familias a corto plazo, 2) reducir el trabajo infantil y 3) optimizar la permanencia de los niños en la escuela con el objetivo de conseguir reducir la pobreza futura. Los diagnósticos, muy favorables, relativos a las primeras propuestas aplicadas y la extensión de los debates sobre este tipo de programas, impulsaron a muchos otros gobiernos municipales — gran parte de ellos gobernados por el PT — a desarrollar programas de renta mínima asociados a la educación, generalizándose a lo largo del país durante la segunda mitad de los noventa.

Las modalidades del programa aplicadas a escala municipal presentan diferencias tanto en el diseño como en la gestión, pero de forma general coinciden tanto en sus objetivos como en los criterios generales de selección de la población. En relación con los objetivos, existe un consenso general con los establecidos por el programa pionero de Brasilia, exceptuando ligeros cambios que responden a características específicas de los diversos municipios. En relación con los sistemas de selección, los programas comparten la complementariedad de criterios de renta familiar, edad de los hijos y tiempo de residencia en el municipio, estableciendo como familias potencialmente elegibles a todas aquellas con una renta familiar *per cápita* inferior a un determinado nivel predefinido (generalmente la línea de la pobreza), con algún hijo en edad escolar<sup>6</sup> y un tiempo de residencia mínimo en el municipio que varía de uno a cinco años según el caso. Las familias que cumplan estos requisitos y sean aceptadas para participar en el programa, recibirán una transferencia de renta mensual<sup>7</sup> condicionada a la asistencia regular de sus hijos a un centro escolar.

A partir de 1997, y dado el éxito de las experiencias municipales, se empezó a aplicar, bajo el gobierno de F. H. Cardoso, una modalidad federal del programa, creada inicialmente para ofrecer apoyo financiero a los municipios pobres con dificultades para aplicar el programa autónomamente. A partir de 2001 el programa BEF se extendió a nivel nacional, con lo cual la gestión e implementación del mismo se dejó en manos de las secretarías municipales de educación, quedando bajo responsabilidad de la Secretaría Nacional la fiscalización de su ejecución y el pago de la transferencia monetaria a los beneficiarios (Tarabini y Bonal, 2004). En el caso de municipios que disponían previamente de programas BE se establecieron acuerdos entre las dos administraciones competentes para hacer posible la articulación entre ambos programas (éste fue el caso, entre otros, de Belo Horizonte).

El cuadro 1 sintetiza las características principales del programa BEM-BH y a continuación se explica su articulación con el programa federal.

CUADRO 1  
*Diseño del programa BEM-BH*

Inicio del programa	1997
Criterios de selección	Rfpc < medio salario mínimo Edad hijos 7-14 (6-15 a partir de 2001) Tiempo mínimo de residencia en el municipio: 5 años Se priorizan familias con menores en situación de riesgo social
Valor de transferencia	168R\$ fijos mensuales por familia (en valor de 2004; equivalentes a 56□)
Contrapartidas	Frecuencia escolar mínima de los hijos del 85 % del total
Tiempo de permanencia	Indefinido
Gestión e implementación	Secretaría Municipal de Educación
Presupuesto	1,67 % del presupuesto educativo municipal
Metodología de acompañamiento familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• acciones socioeducativas</li> <li>• educación y capacitación profesional de jóvenes y adultos</li> <li>• atención especial a familias con menores en situación de riesgo social</li> </ul>

FUENTE: Tarabini (2005).

Hasta finales de 2001 el programa BEM-BH funcionó en el municipio autónomamente y atendió a un total de 9.311 familias. A partir de 2002 se empezó a aplicar en el municipio el programa BEF, previo acuerdo entre ambas administraciones para solventar las dos diferencias principales entre ambos: la edad de los hijos y el valor de la transferencia monetaria. Respecto al primer punto la única diferencia era la franja de edad establecida por ambos programas, la del BEM-BH de 7 a 14 años y la del BEF de 6 a 15 años; la solución fue la adaptación del BEM-BH al criterio de edad utilizado por el BEF, ampliando su atención a las familias con hijos de 6 a 15 años. Por lo que respecta al segundo punto la diferencia era mayor, ya que el BEM-BH traspasaba un valor mensual fijo

(168R\$) por familia mientras que el BEF asignaba un beneficio variable en función del número de hijos de cada familia (15R\$ con un hijo, 30R\$ con dos y 45R\$ con tres o más, equivalentes a 5□, 10□ y 15□, respectivamente). Dada esta diferencia se decidió crear un convenio financiero (Bolsa Consorciada) entre las dos entidades, en el cual se compartiesen los recursos necesarios para mantener la transferencia de las familias beneficiarias del BEM-BH. Así, desde el año 2002 el gobierno federal financia los 15, 30 o 45R\$ que prevé en el diseño de su programa y el gobierno municipal financia el volumen restante hasta alcanzar el máximo de 168R\$ por familia. Este convenio no sólo permitió mantener el valor del beneficio de las familias beneficiarias del programa BEM-BH, sino que liberó recursos municipales para aumentar el número de familias atendidas por el programa.<sup>8</sup>

El convenio entre las dos entidades, no obstante, sólo tuvo efectos sobre las familias atendidas previamente bajo el programa municipal, y en ningún caso excluyó la intervención autónoma del programa federal. A partir de 2002 conviven en el municipio los dos programas, atendiendo a diferente población y manteniendo cada uno la transferencia correspondiente.<sup>9</sup>

### 3. Dilemas del programa BE: un análisis desde la oferta

En este apartado analizaremos los límites y posibilidades del BE desde el punto de vista de su diseño institucional, identificando algunos dilemas de cuya resolución puede depender la equidad y eficacia del programa. Nos referiremos en primer lugar a los dilemas vinculados al proceso de focalización y a la cobertura de beneficiarios, en segundo lugar a las opciones relacionadas con la cuantía del beneficio y, finalmente, a las posibles consecuencias derivadas de invertir más o menos esfuerzos en medidas de seguimiento y acompañamiento familiar.

#### *Dilemas de focalización y de cobertura: ¿quién se beneficia?*

En las experiencias de programas focalizados operan tres criterios como delimitadores de la población beneficiaria: el territorial, el de vulnerabi-

lidad y el institucional. Las experiencias desarrolladas en la región han tendido a utilizar uno de estos criterios (o la combinación de varios) para seleccionar a su población objetivo. De dicho proceso de selección dependen en gran medida la eficacia de los programas y el volumen y características de la población excluida de los mismos.

En el caso del BE, el método de focalización se basa en la combinación de criterios territoriales y de vulnerabilidad y se excluye por completo el criterio institucional.<sup>10</sup> La primera fase de focalización, tanto en el programa federal como en las variantes municipales, se basa en el criterio territorial, a partir del cual se identifican zonas con elevados niveles de exclusión social hacia las que se dirige la intervención. Una vez establecidos los territorios prioritarios, la segunda fase de focalización efectúa la identificación de los beneficiarios potenciales a partir de la recopilación de información de la situación económica de las familias y el cálculo de un índice de vulnerabilidad.

Las evaluaciones disponibles sobre distintas modalidades del programa BE coinciden en destacar que la focalización es correcta y que el proceso de selección tiende a dirigirse a las personas más necesitadas de cada territorio. Sabóia y Rocha (1998), por ejemplo, evalúan el programa BE de Brasilia y afirman que la focalización del mismo es eficaz, argumentando, al mismo tiempo, que el sistema de puntuación (*score system*) utilizado para la selección definitiva de las familias es un elemento esencial para garantizar una buena focalización. La misma conclusión puede encontrarse en la evaluación realizada por Lavinias, Barbosa y Tourinho (2001) respecto al programa municipal de Recife.

Las evaluaciones destacan asimismo ciertas recomendaciones para garantizar un buen proceso de selección, como establecer mecanismos para evitar el fraude, adecuar los sistemas de puntuación a la realidad local o revisar regularmente las condiciones de vida de los beneficiarios a través de sistemas de *recadastramento* (Sabóia y Rocha, 1998; Rocha, 2000; Alves Azeredo, 2003). El incremento de mecanismos que garantizan la eficacia del proceso de selección puede generar sin embargo costes excesivos de seguimiento y control que en determinadas ocasiones alcancen proporciones elevadas del presupuesto y disminuyan significativamente el porcentaje de la transferencia (Alves Azeredo, 2003).

El criterio de focalización geográfica conlleva el peligro de dejar fuera de cobertura a aquellas familias pobres o necesitadas que no viven en áreas consideradas como tales (Lavinias, 2000). Asimismo, incorpora



el riesgo de crear una «falacia ecológica», contemplando toda la unidad territorial como si tuviera homogeneidad social (Brodershon, 1999). Para corregir esta falacia se recurre operativamente a definir unidades territoriales muy pequeñas que tienden a minimizar la falta de homogeneidad.<sup>11</sup> Ello no evita, sin embargo, que pequeñas bolsas de pobreza puedan quedar excluidas del programa por el hecho de estar ubicadas en territorios con valores medios de indicadores sociales. En todo caso cabe señalar que, a pesar de las críticas, el criterio territorial es uno de los mecanismos con menores costes y con mayor disponibilidad de información.

Por otra parte, los criterios de focalización deben relacionarse inevitablemente con la capacidad de cobertura del programa. De hecho las distintas modalidades del programa BE tienden a generar situaciones de «sobrefocalización», es decir, de selección entre la población que cumple los requisitos para ser beneficiaria pero que por razones presupuestarias queda excluida del programa. Normalmente esta necesidad de selección entre los potenciales beneficiarios se resuelve jerarquizando las puntuaciones obtenidas en los índices de vulnerabilidad, intentando garantizar la atención prioritaria de las familias más vulnerables. Este proceso, éticamente indiscutible, puede sin embargo tener consecuencias sobre la eficacia de la transferencia respecto a su impacto potencial en la creación autónoma de renta. Algunas evaluaciones han señalado que el programa BE permite a muchas familias escapar de la miseria, aunque no de la pobreza (Lavinas, 2000). Sólo un pequeño porcentaje de familias, en algunos programas municipales, consigue cambiar suficientemente sus condiciones de vida para superar el umbral de la pobreza. Una buena focalización puede, paradójicamente, reducir la eficacia del programa por lo que respecta a las posibilidades de reducción efectiva de la pobreza y a la generación de mejoras en las condiciones de educabilidad de los menores. Puede suceder, por tanto, como se desprende de la evaluación de Lavinas (2000), que la eficacia del programa, medida en términos globales a partir del número de familias que consiguen superar el umbral de la pobreza, resida directamente en la cobertura del mismo, o en la decisión, éticamente cuestionable, de excluir del beneficio a la población indigente para concentrarse en las familias más próximas al umbral de pobreza. Si la medida de la eficacia del programa, por otra parte, la centramos en la capacidad de que las familias indigentes puedan generar renta de forma autónoma a partir de la recepción del beneficio, el problema escapa al proceso de focalización y deberemos fijarnos en otros factores que im-

posibilitan que tenga lugar un cambio cualitativo en las condiciones de vida de dichas familias.

Los dilemas señalados pueden tener asimismo un efecto sobre la cohesión social entre la población beneficiaria y no beneficiaria de las comunidades pobres donde se aplica el programa. Las situaciones de sobrefocalización pueden generar un descontento lógico entre aquellas familias que a pesar de cumplir los requisitos de acceso quedan excluidas del programa. Asimismo, la discrecionalidad que supone ser beneficiario del programa BEF o del programa municipal genera un descontento lógico entre las familias beneficiarias del BEF, que no entienden por qué reciben menos que otras familias que se encuentran en idéntica situación de pobreza. Puede identificarse aquí una de las contradicciones más evidentes y presente en los discursos sobre educación y pobreza. Mientras que éstos insisten cada vez más en otorgar importancia a la cohesión social comunitaria como mecanismo de lucha contra la pobreza (World Bank, 2001 y 2004; Putnam, 2004), los programas focalizados, por sus limitaciones de cobertura, generan, en su propio diseño, brechas que dificultan dicha cohesión.<sup>12</sup>

### *Dilemas sobre el beneficio: ¿qué cantidad de transferencia?*

Buena parte de los dilemas anteriores pueden tener lugar en circunstancias de «beneficio constante», es decir, no dependen directamente de la cuantía del beneficio transferido. Existen otros dilemas, sin embargo, que sí guardan una relación directa con la cantidad de la transferencia. Las decisiones en este terreno son importantes, puesto que de ello puede depender en buena medida la eficacia del programa en la consecución de sus objetivos. Un primer aspecto para considerar se centra en lo que ha sido apuntado por diversos autores como el *trade-off* entre extensión e intensidad (World Bank, 2004). En efecto, los programas focalizados se debaten entre la extensión de la cobertura y la intensidad del beneficio, y el programa BE no es una excepción. La variante federal, por ejemplo, ofrece amplia cobertura pero un beneficio escaso (45R\$ como máximo), mientras la variante municipal de Belo Horizonte ofrece un beneficio más elevado (168R\$) que dificulta las posibilidades de expansión del programa (aunque ello depende, lógicamente, de la cantidad de recursos invertidos). Una mayor cobertura puede garantizar una mayor equidad en

el acceso al beneficio pero una menor eficacia en la consecución de los objetivos, y viceversa, una mayor cuantía de la transferencia puede permitir a determinadas familias escapar de su situación de pobreza y generar mecanismos para la creación autónoma de renta, pero generar situaciones de desigualdad entre sectores de población que reúnen las condiciones de elegibilidad pero no consiguen ser atendidos por el programa.

En un contexto de evidentes limitaciones financieras (tanto a escala federal como municipal), la opción por un tipo u otro de estrategia implica claramente una decisión política. Una de las consideraciones que cabe tener en cuenta en el momento de fijar la cuantía del beneficio pasa, por tanto, por delimitar el objetivo que se pretende alcanzar con la transferencia. Puede optarse, por ejemplo, por una transferencia que consiga situar a las familias por encima de la línea de la pobreza o puede establecerse una transferencia en función del coste de oportunidad asociado a la asistencia escolar (Sedlaeck *et al.*, 2001). Es más, otro criterio que podría utilizarse surgiría de aplicar evaluaciones del programa que hicieran posible determinar la relación entre cantidad transferida y trayectoria escolar de los beneficiarios, determinando no sólo la cuantía de la transferencia basada en la superación de la pobreza material de las familias, sino a partir del conocimiento de la relación entre transferencia y consecución de objetivos como rendimiento escolar y eliminación del trabajo infantil. La consideración de qué objetivos son prioritarios es por lo tanto fundamental para resolver el dilema de la transferencia y, en consecuencia, para considerar hasta qué punto un programa focalizado como el BE se concibe exclusivamente como un paliativo a los problemas de desescolarización y pobreza (o incluso como un instrumento de control social) o como una política social que pretende servirse de la educación como mecanismo clave para luchar contra la pobreza crónica. Optar por una u otra decisión proporcionaría criterios objetivos para fijar la transferencia y valorar las necesidades de cobertura a partir de criterios no exclusivamente condicionados por la disponibilidad presupuestaria, criterio dominante en casi todos los programas focalizados.

Finalmente, las disyuntivas se trasladan también al carácter fijo o variable de la transferencia. La mayoría de versiones del programa BE ha optado por una transferencia fija. El BEF, por su parte, introduce una transferencia variable en función del número de hijos «elegibles» en la unidad familiar. Otros programas, como el Oportunidades mexicano, optan también por una transferencia variable en función de indicadores

como el número de hijos, el sexo o el nivel educativo cursado.<sup>13</sup> La decisión por un tipo u otro de opción responde en general a los costes añadidos que puede suponer la introducción de la variabilidad en los sistemas de selección y control de la población beneficiaria. La opción por el modelo simple de transferencia, recomendada por algunos autores (Sedlaeck *et al.*, 2001), puede permitir ahorrar costes administrativos pero puede comportar simultáneamente problemas de equidad y eficacia. Los problemas de equidad son consecuencia de ofrecer cuantías idénticas a unidades familiares con circunstancias muy diversas en las formas de experimentar la pobreza. Los problemas de eficacia se derivan de constatar impactos de la transferencia muy diferentes entre las familias beneficiarias. Insistiremos más adelante sobre esta cuestión al abordar los límites y posibilidades del programa desde el punto de vista de la demanda.

*Dilemas de seguimiento y acompañamiento: ¿sirve sólo la transferencia?*

Un último conjunto de dilemas presentes en el diseño del programa BE se centra en un terreno menos cuantificable pero no por ello menos importante para garantizar su eficacia. Se trata de las medidas que puede incorporar el programa desde el punto de vista del acompañamiento y el seguimiento de las familias beneficiarias. Éste es uno de los terrenos en los que más claramente puede apreciarse la orientación más asistencial o más redistributiva de los programas (Tarabini, 2005). Lógicamente, de los esfuerzos destinados a las medidas de acompañamiento dependen las posibilidades de mayor extensión y/o intensidad del programa, pero de ello puede depender también la eficacia del aprovechamiento de la transferencia para romper el círculo de reproducción de la pobreza.

Las decisiones en este terreno son indicativas de las posibles orientaciones políticas que pueden tener los programas con respecto a la definición de la pobreza y a los mecanismos necesarios para combatirla. Dicho de otro modo, cuanto más completas sean las medidas de seguimiento y acompañamiento familiar, cuanto mayores sean las acciones intersectoriales vinculadas al programa y las acciones paralelas a la transferencia dirigidas a mejorar la calidad del proceso educativo, mayor será la evidencia de que el diseño del programa no restringe el concepto de

pobreza únicamente a los aspectos materiales sino que lo extiende a otras dimensiones. En el diseño subyace por lo tanto una interpretación u otra de las relaciones entre educación y pobreza, o lo que es lo mismo, la opción por una visión de la relación exclusivamente unidireccional (donde la educación es concebida como factor causal de la situación de pobreza) o recursiva (donde la educación y la pobreza se influyen mutuamente). Cuanto más esfuerzo se destine a acciones como la alfabetización de adultos, las visitas a centros de salud, las políticas de formación ocupacional, las reuniones con las familias beneficiarias o el seguimiento de la trayectoria escolar del alumnado, más se aproximará el programa a una visión recursiva de las relaciones entre educación y pobreza según la cual, tan importante como la asistencia escolar y la calidad de la educación son los factores que pueden determinar las posibilidades de aprovechamiento de la experiencia escolar.

Las variantes del programa BE difieren notablemente en la planificación de las medidas de seguimiento y acciones complementarias para los beneficiarios,<sup>14</sup> y así es posible identificar al programa BEF y al programa BEM-BH como los dos extremos entre las diferentes modalidades existentes: el primero se limita a focalizar y asegurar la transferencia de renta y deja en manos de los municipios el diseño de los sistemas de seguimiento y acompañamiento; el segundo aplica una metodología de acompañamiento amplia y diversa que contempla acciones desde el ámbito laboral, social, educativo y personal.

Las reflexiones señaladas en este apartado evidencian las posibles opciones políticas que subyacen a las características de la oferta de los programas. Con todo, la eficacia del mismo en el cumplimiento de los objetivos no sólo depende de la orientación política implícita en su diseño. Nuestros trabajos recientes ponen de relieve cómo el impacto de la transferencia tiene efectos diferentes en función de las condiciones sociales de los beneficiarios y de sus representaciones en torno a la pobreza y a la educación. La eficacia de un programa focalizado, por lo tanto, debe observarse no sólo desde las características de la oferta sino también desde el lado de la demanda, y especialmente, desde el punto de vista de las posibilidades de que la transferencia y otras acciones complementarias alteren las condiciones de educabilidad del alumnado pobre. De ello nos ocupamos en el siguiente apartado.

#### 4. Límites y oportunidades del programa BE: un análisis desde la demanda

Las condiciones de educabilidad han sido definidas por López y Tedesco (2002) como aquel conjunto de recursos (materiales y no materiales) que hace posible el desarrollo de las prácticas educativas así como el potencial éxito de las mismas. Desde este punto de vista se afirma que si bien toda persona es potencialmente educable, es imprescindible considerar el papel desempeñado tanto por el contexto sociofamiliar como por el contexto escolar en el desarrollo o impedimento de dicha potencialidad. La idea de educabilidad, por tanto, no se vincula con las capacidades individuales para aprender, sino con las propias características del sistema educativo y sociofamiliar, centrándose fundamentalmente en las relaciones establecidas entre ambos.

En este apartado incidiremos en los impactos potenciales de un programa como el BE sobre las condiciones de educabilidad del alumnado pobre, poniendo de relieve sus oportunidades, limitaciones y omisiones en este ámbito. Dado que nuestro equipo de investigación está evaluando los impactos del programa BEM-BH, los apartados que siguen se concentran en esta modalidad municipal y se refieren específicamente a los resultados preliminares del trabajo de campo realizado.<sup>15</sup>

##### *Impactos del programa BE sobre la educación y la educabilidad*

El programa BE, sea en su vertiente federal o municipal, pretende garantizar el acceso y frecuencia escolar de los niños y niñas pobres a través del apoyo financiero a sus familias. Por su propia naturaleza, por tanto, es de suponer que uno de sus impactos inmediatos será el aumento de la frecuencia escolar del alumnado atendido, ya que en caso de no cumplirse los requisitos mínimos en este ámbito la transferencia monetaria a la familia se interrumpe, y no puede gozar del beneficio hasta que se «normalice» de nuevo la asistencia escolar de los hijos. El aumento de la frecuencia escolar y la reducción de la deserción durante el periodo de educación primaria son, por tanto, impactos educativos directos de este tipo de programas, derivados de su propio diseño.

Efectivamente, el trabajo de campo realizado permite confirmar los efectos positivos de la condicionalidad del programa BEM-BH desde el

punto de vista de la frecuencia escolar, un aspecto reconocido tanto en los relatos de las familias como en los de alumnos y profesores entrevistados. Para el caso estudiado, además, se puede afirmar que la mejora de la frecuencia escolar no responde sólo a la condicionalidad del programa, sino que se vincula, a su vez, con los cambios económicos y socioculturales registrados en las familias como consecuencia de su participación en el mismo. La mejora de la frecuencia escolar, por tanto, puede entenderse como un impacto tanto directo como indirecto de la aplicación del programa en la medida que responde tanto a su diseño como a sus consecuencias sobre el nivel de vida familiar.<sup>16</sup> Veámoslo.

La transferencia monetaria asociada al programa BEM-BH representa, con diferentes intensidades, una mejora de las condiciones de vida de las familias beneficiarias, en la medida en que supone un ingreso fijo, seguro y estable que puede ser destinado a cubrir las diferentes necesidades materiales y educativas.<sup>17</sup> Las entrevistas realizadas con las familias beneficiarias reflejan la ayuda que representa el beneficio monetario para poder cubrir las necesidades más inmediatas, como alimentación, vestimenta o salud y, por tanto, supone una mejora de las condiciones de vida que tienen un impacto claro sobre las oportunidades educativas de los menores. Gozar de una buena alimentación, de la ropa necesaria o de material escolar son, evidentemente, condiciones necesarias para el buen desarrollo de las prácticas educativas y se constituyen en elementos imprescindibles para posibilitar la asistencia regular a la escuela.

En este sentido el programa BEM-BH supone una mejora de las condiciones de educabilidad del alumnado atendido. No se trata sólo de que el programa obligue a frecuentar los centros educativos (impacto educativo directo), sino que precisamente posibilita hacerlo, en la medida en que garantiza las condiciones necesarias para ello (impacto educativo indirecto). Si bien la educación es condición necesaria para la equidad, no se puede garantizar un buen desarrollo de la educación sin garantizar previamente la equidad, siendo necesarias unas mínimas condiciones de bienestar para hacer posibles las prácticas educativas (López y Tedesco, 2002). La asistencia escolar regular y el potencial éxito educativo de niños, niñas y adolescentes están fuertemente asociados con una serie de características familiares que condicionan las posiciones y disposiciones que se adoptan frente a la educación: la disponibilidad de recursos materiales, la posibilidad de poder acompañar el desarrollo educativo de los menores, la existencia de un contexto físico adecuado para poder cumplir con las rutinas

escolares o el clima cultural, valorativo y educativo familiar son algunos de los aspectos clave en este proceso.

Todas las madres entrevistadas enfatizan la influencia de la mejora de las condiciones de vida sobre las oportunidades escolares de sus hijos, destacando diferentes consecuencias de la mejora económica sobre las posibilidades de escolarización de los mismos:

Para mí el BE fue una gran ayuda; ahora como mínimo puedo enviar a mis hijos bien alimentados a la escuela [...] mi hija pequeña antes estaba desnutrida, y sólo cuando entré en el programa se empezó a desarrollar y ¿por qué? Porque me fue posible darle una mejor alimentación y ¿crees que eso no contribuye a su educación? Es como un coche sin gasolina, un coche sin gasolina no se mueve, ¿verdad? Pues un niño mal alimentado no puede ir a la escuela, es lo mismo, exactamente lo mismo (Jacqueline, beneficiaria del programa BEM-BH).

Antes no tenía ni la ropa adecuada para llevarlos a la escuela, hoy en cambio los puedo llevar bien arreglados, ¿sabes? Ahora van a la escuela con más ánimo, ellos mismos se preocupan de ir, les gusta ir [...] Ahora van bien preparados, igual que los otros, bien vestidos, alimentados, con el material preparado; antes a veces hasta tenían vergüenza de ir a la escuela porque no tenían todo lo necesario (Rosa, beneficiaria del programa BEM-BH).

La mejora de las condiciones de vida desde el punto de vista material influye claramente sobre las oportunidades educativas de los menores en la medida en que hace posible afrontar los requisitos mínimos para llevar a cabo la práctica escolar y amplía las posibilidades de aprovechar el paso por la escuela. De hecho, los centros educativos presuponen la llegada de un alumnado con una serie de predisposiciones, actitudes y comportamientos adquiridos antes de su entrada a la institución escolar; esperan que las familias se encarguen de proveer los recursos, valores y hábitos necesarios para el desarrollo educativo y confían en que el alumnado llegará a las aulas con el material escolar necesario, la predisposición para estudiar, la posibilidad de hacer los deberes en casa o la actitud positiva frente a la institución escolar. El BEM-BH permite a las familias hacer frente —por lo menos— a los requisitos materiales básicos para hacer posible la educación de sus hijos, garantizando el mínimo necesario para su desarrollo educativo.



Finalmente, hay que destacar las repercusiones que la metodología de acompañamiento sociofamiliar tiene sobre las condiciones de educabilidad de los alumnos beneficiarios. Las más significativas son: 1) la mejora de los niveles de educación de las madres beneficiarias como consecuencia de su participación en los cursos de alfabetización, hecho que les permite ayudar a sus hijos en la realización de tareas escolares y las motiva a seguir estudiando; 2) la mejora de la red de recursos relacionales como consecuencia de la participación en las reuniones mensuales, situación que genera, entre otros efectos, la ampliación de la información disponible sobre los centros educativos y las actividades extraescolares de bajo coste existentes en la zona; y 3) la mejora de la valoración, actitudes y discursos sobre la educación, como resultado de la participación en las diferentes medidas de acompañamiento sociofamiliar y de las consecuencias de esta participación en la sensación de seguridad, capacidad y control de las familias frente a la educación de sus hijos.<sup>18</sup>

### *Límites y omisiones del programa para garantizar las condiciones de educabilidad*

Los efectos positivos que acabamos de ver, sin embargo, están lejos de producirse en todos los entornos sociales, educativos y familiares. En este apartado mostraremos los límites del programa en dos aspectos fundamentales: en las dificultades para generar impactos positivos en el terreno de la educabilidad en todas las familias beneficiarias y para garantizar una mejora de las condiciones de educabilidad desde el punto de vista escolar.

### La diversidad de impactos en función de las características familiares

A pesar de que todas las familias beneficiarias comparten una situación de pobreza común, sus condiciones de vida difieren ampliamente en función de aspectos como los niveles de renta previos a la aplicación del programa, la composición y estabilidad de la estructura familiar, la situación de los diferentes miembros de la familia —tanto adultos como

menores— en el mercado laboral, el barrio de residencia o el nivel educativo de los miembros adultos de la familia. Estos factores indican diferentes grados de pobreza familiar, identifican diversas situaciones de exclusión social e intervienen, en definitiva, en el tipo e intensidad de los impactos de la transferencia monetaria en diferentes entornos familiares y sociales. Si bien la transferencia monetaria es por sí misma positiva desde el punto de vista de las condiciones de vida materiales, el efecto de la misma sobre otras dimensiones no materiales de la pobreza es completamente distinto en función de las situaciones familiares diversas. Veamos algunos ejemplos.

Por lo que respecta a la utilidad y destino del beneficio, se manifiesta una diferencia clave entre aquellas familias que además del BE perciben un ingreso por su participación en el mercado laboral y aquellas que viven exclusivamente de la transferencia monetaria. Si bien en ambos casos la mayor parte del beneficio se destina a aspectos como alimentación, mejora de la vivienda o sanidad, en el primero existe la posibilidad de destinar como mínimo una parte a la compra de bienes educativos. Es decir, sólo las familias que gozan de unas mejores condiciones de vida relativas consiguen destinar parte del beneficio a la compra de material escolar, al uniforme e incluso a cursos de formación o actividades extraescolares de bajo coste, mientras que aquellas que viven en una situación de precariedad mayor ven seriamente obstaculizada la posibilidad de usar el beneficio para la compra de este tipo de bienes. El uso del beneficio monetario, por tanto, y sus repercusiones sobre las condiciones de educabilidad de los menores, están fuertemente influenciados por las condiciones socioeconómicas de partida, siendo para muchas familias un valor insuficiente para poder cubrir simultáneamente las necesidades de subsistencia con las necesidades educativas.

Por lo que se refiere a la frecuencia escolar, la diversidad de situaciones también es parecida. Mientras que para algunas familias el programa BEM-BH representa la primera oportunidad para garantizar la asistencia regular de sus hijos a la escuela, para otras se trata de un incentivo que mejora una situación ya existente con anterioridad y para otras, debido a su situación de miseria, es un estímulo insuficiente por sí sólo para generar cambios significativos y permanentes en esta área. De este modo, si bien para las familias que gozan de mejores condiciones de vida relativas la mejora de la frecuencia escolar de sus hijos representa un elemento clave para modificar sus trayectorias educativas y vitales,

para otras difícilmente supondrá cambios significativos y permanentes en su relación, expectativas y estrategias frente a la institución escolar, si no se incide paralelamente en otros ámbitos de acción. Es tan extremo el nivel de miseria en que viven algunas familias que la mejora de la asistencia escolar de sus hijos —a pesar de la importancia que tiene por sí misma— se muestra limitada para modificar sustancialmente tanto su situación actual como sus perspectivas sociales y educativas futuras.

La diversidad de impactos que nos muestran los dos ejemplos señalados se reflejan en todas las dimensiones que definen las condiciones de educabilidad desde el punto de vista familiar —acompañamiento educativo, ayuda en la realización de las tareas escolares, valoración de las actividades realizadas en la escuela o participación familiar en los centros educativos, entre otras— permitiéndonos afirmar que las condiciones de vida de las familias previas a su entrada en el programa son clave para entender la diferente intensidad de sus impactos educativos, así como la potencial permanencia y estabilidad de los mismos.

A pesar de que el programa BEM-BH sea uno de los más ambiciosos de su categoría, sus impactos sobre la educación y la educabilidad seguirán presentando un alto grado de diversidad si no se aplican otras medidas o políticas complementarias que permitan elevar los niveles de vida de aquellas familias en mayor situación de vulnerabilidad. Por otra parte, hay que resaltar la existencia de situaciones de «ineducabilidad» que siguen perpetuándose a pesar de la acción del programa y que a nuestro parecer son insuperables sin la intervención de otro tipo de políticas. Tráfico de drogas, falta de inversión pública en las *favelas*, falta de empleo estable y de calidad, viviendas insalubres y trabajo infantil (tanto doméstico como no doméstico) son algunas de las situaciones que caracterizan el día a día de estas familias y que las siguen alejando no sólo de las posibilidades de inserción educativa sino, sobre todo, de las posibilidades de inserción social.

### La diversidad de impactos en función de las características escolares

La diversidad de impactos de un programa como el BE sobre las condiciones de educabilidad de los menores no depende sólo de las situaciones familiares, sino también de las condiciones y características de los propios centros educativos. La frecuencia escolar por sí misma no presupo-

ne un mayor aprovechamiento educativo, ni genera mecánicamente un cambio en las actitudes y posiciones tanto de adultos como de menores frente a la educación; al contrario, el papel que tenga la institución escolar, su forma de organización, su forma de atender las dificultades de aprendizaje, su forma de establecer relaciones con las familias del alumnado, serán clave para mejorar o dificultar las trayectorias educativas del alumnado bolsista (Tarabini, 2005).

El programa BEM-BH, en particular, parte de la voluntad explícita de articularse con una propuesta de mejora de la oferta educativa municipal —la propuesta Escuela Plural—<sup>19</sup> reconociendo la necesidad de actuar simultáneamente dentro y fuera de la institución escolar para garantizar la igualdad de oportunidades entre todo el alumnado. Teóricamente, por tanto, la articulación entre los dos programas supone una mejora de las condiciones de educabilidad del alumnado —tanto desde el punto de vista sociofamiliar como escolar—, que repercutirá potencialmente sobre la consecución de su éxito escolar. El problema, no obstante, es que más allá de esta complementariedad teórica se manifiestan limitaciones y omisiones clave que, desde el punto de vista escolar, siguen dificultando la garantía de las condiciones de equidad educativa.

En primer lugar, la aplicación del programa Escuela Plural no se ha adecuado siempre a los objetivos previstos y lejos de haberse conseguido un desarrollo pleno de la propuesta, se observa una elevada heterogeneidad de situaciones y mucha reticencia frente a la misma. Hay que resaltar, además, que si bien algunas críticas al proyecto se basan en cuestiones puramente políticas —discordancia con los nuevos sistemas de organización, evaluación y gestión escolar—, hay otro tipo de reticencias basadas en dificultades prácticas de aplicación —falta de estructuras, recursos y capacitación para desarrollar la reforma— que mantienen una fuerte relación con las carencias estructurales del sistema público de educación.<sup>20</sup> En estas circunstancias, siguen existiendo numerosos problemas dentro de las escuelas que perpetúan las desigualdades educativas entre el alumnado de distinto origen social; las diferencias entre escuelas de periferia y escuelas centrales, la escasez de tiempo, espacio y recursos para atender adecuadamente las necesidades del alumnado y la situación laboral del profesorado son factores que siguen afectando con más intensidad a los sectores sociales más desfavorecidos.

En segundo lugar, el programa Escuela Plural se dirige sólo a las escuelas municipales, mientras que el alumnado beneficiario del progra-

ma BEM-BH puede asistir indistintamente a escuelas municipales o estatales.<sup>21</sup> La complementariedad teórica entre ambos programas, por tanto, sólo es susceptible de materializarse en las escuelas administradas por la red municipal, dejando al margen a las escuelas administradas por la red estatal. Las grandes diferencias existentes entre ambas redes, además, tanto por lo que respecta a las condiciones de trabajo del profesorado<sup>22</sup> como por lo que se refiere a sus orientaciones políticas,<sup>23</sup> refuerzan las dificultades de adaptación del alumnado que debe pasar de una red a otra para poder completar sus estudios<sup>24</sup> y establecen unas condiciones completamente diferentes para integrar al alumnado más carente y con mayores dificultades educativas.

Finalmente, hay una gran falta de relación entre el programa BEM-BH y las escuelas donde están escolarizados los alumnos beneficiarios, un hecho que además de generar actitudes de rechazo por parte del profesorado promueve algunas actitudes que reproducen los estereotipos existentes sobre el alumnado pobre. Gran parte del profesorado entrevistado, sea de escuelas municipales o estatales, afirma no conocer los objetivos ni el funcionamiento del programa, quejándose constantemente de la falta de información existente y de la falta de interacción entre éste y la propia escuela. Una de las consecuencias de esta situación es la respuesta adversa que muchos profesores manifiestan frente al programa, con muestras de desconfianza y recelo que, en última instancia, acaban repercutiendo negativamente sobre el propio alumnado bolsista. Una manifestación clara de esta reticencia es la crítica a la naturaleza «no educativa» del programa. En efecto, parte del profesorado afirma que el programa no consigue aumentar el rendimiento del alumnado, generar una mayor participación familiar o mejorar las actitudes, comportamientos y valoraciones que familias y alumnos tienen frente a la educación en general y a la escuela en particular. Aunque dichas funciones no corresponden al programa BEM-BH ni éste las puede desarrollar autónomamente, la suma del desconocimiento con la situación de precariedad laboral se traduce en exigir al programa BE la resolución de las múltiples situaciones de dificultad que caracterizan cotidianamente la práctica educativa del profesorado, poniendo en duda su utilidad si no consigue resolverlas. De ahí a los procesos de estigmatización de la pobreza sólo hay un paso:

Las familias del BE sólo vienen para reclamar, para que les justifiquemos la frecuencia, porque no acompañan en ningún sentido la vida escolar de

sus hijos [...] Tal vez el BE puede garantizar que el niño venga a la escuela, pero nada más, y venir por venir no sirve [...] la única preocupación es cobrar el dinero a final de mes, no hay ningún tipo de compromiso ni por parte del niño ni de su familia vienen sin los deberes hechos, no escuchan en clase, no tienen motivación, perturban el aula entera... (Nerea, profesora de una escuela municipal).

## 5. Conclusiones: hacia la resolución de dilemas en pro de la educabilidad

Este texto ha puesto de relieve algunas oportunidades, límites y dilemas que se derivan de un programa educativo de lucha contra la pobreza como el BE de Brasil. Nuestro análisis ha evitado deliberadamente adentrarse en las tensiones entre universalismo y focalización para centrarse en una experiencia concreta y valorar sus posibilidades y debilidades como mecanismo efectivo de lucha contra la pobreza. El análisis ha revelado las disyuntivas presentes desde el lado de la oferta y la variabilidad de impactos en función de las características de la demanda. Las diferencias en el diseño de las distintas variantes del programa y su aprovechamiento desigual en función de características sociofamiliares y escolares aparecen como factores clave para explicar efectos diferenciales sobre las relaciones entre educación y pobreza. A grandes rasgos, de nuestro análisis parece derivarse que la efectividad de la transferencia está muy condicionada por lo que podríamos llamar una «pobreza tolerable» desde el punto de vista educativo, mientras que la «pobreza intolerable» es de tal magnitud que hace imposible que la participación en el programa devenga un verdadero punto de inflexión en las condiciones de educabilidad del menor. Dicho de otro modo, en los casos en que la pobreza de las familias es crónica parece que incluso los incentivos para cubrir los mínimos educativos, como es la asistencia a la escuela, son claramente insuficientes para alterar las complejas y dramáticas condiciones de vida que conducen a la «ineducabilidad».

Esta conclusión es especialmente pertinente para reflexionar sobre los dilemas apuntados en la primera parte de este trabajo. Las disyuntivas en torno a la focalización y la cobertura, la cuantía de la transferencia o las medidas complementarias a la beca deberían resolverse teniendo

do en cuenta el impacto desigual de un determinado diseño de programa sobre distintos entornos sociales, familiares y educativos. Paradójicamente, las decisiones políticas que conducen a un tipo u otro de opción, estén éstas más o menos condicionadas por los recursos disponibles, parecen encaminarse en una dirección contraria a la deseada. En efecto, en el caso de la variante federal, la escasa cuantía de la transferencia poco parece poder hacer para alterar las condiciones de educabilidad del alumnado pobre. En otras variantes municipales, la inevitable «sobrefocalización» motivada por las limitaciones presupuestarias conduce a concentrar los recursos en un elevado número de familias indigentes para las que la transferencia y las propias medidas de acompañamiento resultan insuficientes para alterar significativamente la miseria que las envuelve.

Estas reflexiones nos sirven también para concluir que el BE, en su diseño actual, puede constituir una política educativa efectiva de lucha contra la pobreza solamente cuando determinados mínimos educativos están cubiertos. En los demás casos la beca parece actuar más como un paliativo a la miseria que como una posibilidad de inversión a medio y largo plazo. Si efectivamente se pretende la «activación» de la pobreza, parece claro que existe un terreno de intervención política que supera ampliamente a la focalización. Abordar la cuestión de la educabilidad implica ocuparse simultáneamente de la socialización familiar, del trabajo infantil, de la calidad del profesorado (y, en consecuencia, de sus condiciones de trabajo), de la cultura escolar, de los servicios de salud, de las posibilidades de empleo de la población adulta, de un sinnúmero de terrenos en los que debemos observar todo aquello que causa la pobreza para comprender por qué el aprovechamiento escolar es extraordinariamente difícil.

## Notas

1. Para una aproximación a los debates relativos a estas cuestiones véanse por ejemplo los trabajos de Offe (2002), Filgueira (2001), Brodershon (1999) o Coraggio (1995).

2. Una revisión de metodologías y resultados de las distintas evaluaciones sobre el programa puede verse en Tarabini y Bonal (2004).

3. Véanse los trabajos de Bonal (2004a y 2004b), Tarabini (2005), Bonal y Tarabini (2003 y 2005) y Tarabini y Bonal (2004).

4. El proyecto lleva por título *Una evaluación de los efectos educativos y sobre el trabajo infantil del programa municipal Bolsa Escola de Belo Horizonte*, y está financiado por la AECI en el marco del Programa «Intercampus» de Cooperación interuniversitaria entre España e Iberoamérica (referencia A/1605/04).

5. Como se verá a lo largo del trabajo las diferencias entre el programa BEF y el programa BEM-BH tanto en cobertura como en cuantía del beneficio son suficientemente importantes para destacar, cuando sea necesario, los límites y posibilidades de un tipo u otro de programa.

6. En la mayoría de casos se define un intervalo de 7 a 14 años de edad o de 6 a 15 años, aunque alguna variante engloba de los 0 a los 14 años.

7. La transferencia monetaria suele variar entre medio y un salario mínimo.

8. A pesar del convenio establecido para financiar la transferencia, el proceso de selección, implementación y control de la frecuencia escolar sigue quedando a cargo de la Secretaría Municipal de Educación.

9. En el año 2004 había un total de 25.152 beneficiarios del programa BE en Belo Horizonte, 11.514 de ellos del programa BEM-BH (en convenio financiero con el federal) y 13.638 únicamente del programa BE federal.

10. En política educativa la focalización, a partir del criterio institucional, supone seleccionar aquellas escuelas que por sus características presentan situaciones de mayor riesgo y vulnerabilidad social. Son por tanto programas que intervienen directamente sobre la oferta educativa y que, en general, no contemplan transferencias condicionadas a la asistencia escolar. Ejemplos de programas que focalizan a partir del criterio institucional son el P-900 Escuelas de Chile o el Fundescola de Brasil. El Plan Social Educativo argentino, por contra, combinó el criterio institucional en el proceso de focalización con el establecimiento de becas a los estudiantes más pobres de las escuelas seleccionadas.

11. En el caso del programa de Belo Horizonte, por ejemplo, se recurrió al mapa de exclusión social del municipio para focalizar a partir de 81 unidades de planificación correspondientes a las nueve regionales en las que se divide el municipio. Véase la explicación detallada del proceso en Bonal y Tarabini (2005).

12. Véase Bonal (2004b) para un análisis más extenso sobre la cuestión.

13. La transferencia aumenta cuando mayor es el número de hijos, cuando las beneficiarias son chicas y cuando se cursa enseñanza secundaria.

14. Una explicación detallada de las medidas de seguimiento del programa de Belo Horizonte puede verse en Bonal y Tarabini (2005).

15. La primera fase del trabajo de campo se realizó en el municipio de Belo Horizonte durante los meses de junio, julio y agosto de 2004; la segunda fase se realizó en el mismo municipio durante los meses de agosto y septiembre de 2005.

16. La diferencia entre impacto directo e indirecto la tomamos de R. Dale y en el ámbito que nos ocupa debe entenderse del siguiente modo: el impacto



educativo directo del programa BEM-BH es aquel que se deriva de su naturaleza, diseño y forma de actuación. Decimos que la mejora de la frecuencia escolar es un impacto educativo directo porque está prevista dentro de los objetivos explícitos del programa BEM-BH y es un elemento imprescindible para la continuidad del mismo: si no hay frecuencia escolar regular se interrumpe la transferencia monetaria y se deja de participar en el programa. El impacto educativo indirecto, en cambio, es aquel que se caracteriza por no ser intencionado, a pesar de ser previsible; es decir, aquel que se deriva de los cambios experimentados en las condiciones de vida familiares como consecuencia de participar en el programa y, por tanto, es una consecuencia del impacto que genera éste sobre la mejora de vida familiar.

17. Esta situación no es generalizable para cualquier modalidad del programa BE. De hecho, entendemos que es imprescindible una transferencia monetaria elevada (como es el caso del programa BEM-BH) para que un programa de esta naturaleza pueda generar una mejora efectiva de las condiciones de vida de las familias. La identificación de impactos educativos indirectos, por tanto, difícilmente será posible en el caso del programa BEF.

18. Hay que tener en cuenta que el nivel educativo de los miembros adultos del programa tiende a ser muy bajo, con lo cual muchas de las madres entrevistadas manifiestan una sensación de desconocimiento y desorientación frente a los centros educativos, sintiéndose incapaces de poder acompañar el desarrollo educativo de sus hijos, de articular demandas educativas o de poder ofrecerles alguna ayuda para mejorar su aprendizaje.

19. El programa Escuela Plural fue creado en Belo Horizonte en 1995 y se define como una propuesta global de reforma educativa que, con la finalidad de construir una escuela inclusiva, reforma y redefine todos los ámbitos del sistema, incluyendo el sistema de evaluación del alumnado, la organización escolar, las prácticas pedagógicas o la definición curricular. Algunos de los cambios principales aplicados por el programa son: 1) la reorganización de las series escolares en ciclos de aprendizaje, 2) la eliminación del suspenso y la repetición en pro de un sistema de promoción automática dentro de cada ciclo, 3) el paso de una metodología de evaluación cuantitativa a una evaluación cualitativa que contemple todos los ámbitos de desarrollo del alumnado, 4) la reforma curricular, a través del desarrollo de proyectos de intervención específicos adaptados a las necesidades de cada escuela y de cada alumno y 5) la revalorización del trabajo del profesorado a través de medidas como la disminución de ratios profesor-alumno, y el estímulo a la formación o ampliación de los tiempos para reunión y planificación.

20. Algunas de las carencias más remarcables son: 1) los bajos salarios del cuerpo docente, que les obliga a realizar más de un turno escolar y dificulta tanto la realización de cursos de profesionalización como el desarrollo de las ta-

reas cotidianas en los centros educativos; 2) la falta de centros públicos para atender toda la demanda existente, que se traduce en el desarrollo de tres turnos diarios por escuela y que además de reducir significativamente el tiempo diario total que el alumnado pasa en las aulas —cuatro horas al día—, limita el desarrollo efectivo de algunas propuestas previstas por la Escuela Plural en pro de la educación inclusiva; y 3) la alta concentración de alumnado pobre en determinadas escuelas, que aumenta las necesidades de recursos para atender la diversidad de situaciones existentes y dificulta la aplicación efectiva de algunas propuestas de atención diferenciada para el alumnado con más dificultades.

21. La responsabilidad de la educación pública obligatoria brasileña está dividida entre municipios y estados, siendo los primeros los principales encargados de proveer educación primaria y los segundos educación secundaria, aunque ambas redes pueden ofrecer escolarización en los dos niveles educativos. Esta situación híbrida se prevé que cambie a largo plazo con la completa especialización de cada de la red municipal y estatal en enseñanza fundamental y media respectivamente.

22. Mientras en la red municipal todos los trabajadores son funcionarios y reciben unos salarios relativamente elevados, en la red estatal la mayoría de los profesionales trabajan con contratos inestables y precarios y reciben unos salarios muy bajos.

23. Si en la red municipal el eje teórico de la reforma es la equidad y se intenta aplicar medidas y estrategias que sean capaces de adaptarse a las necesidades y ritmos diferenciales del alumnado atendido, en la red estatal el eje de la reforma es la gestión y la calidad y se otorga especial importancia al resultado escolar.

24. Como que la mayoría de escuelas estatales se encargan de ofrecer educación secundaria, hay pocos estudiantes de la red municipal que puedan completar la educación básica (primaria y secundaria) dentro de la misma red.

## Bibliografía

- Alves Azeredo, T. M. (2003), *Programa Bolsa Escola de Belo Horizonte: uma contribuição para a avaliação económica, sob a ótica de eficácia, eficiência e sustentabilidade*, tesis doctoral de la Escola de Governo da Fundação Joao Pinheiro, Área de Concentração e Gestao Económica, Belo Horizonte.
- Bonal, X. (2004a), «Contra la pobreza... ¿desigualdad? La educación como estrategia de superación de la pobreza según el Banco Mundial. Algunos ejemplos de América Latina», en Ricard Gomà y Jacint Jordana, J., eds., *Descentralización y política social en América Latina*, Edicions CIDOB, Barcelona, pp. 91-125.

- (2004b), «La política de las omisiones: globalización, educación y pobreza en América Latina», ponencia presentada en el Seminario Internacional *Desigualdad, fragmentación social y educación*, organizado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE-UNESCO), Buenos Aires, 3-5 de noviembre de 2004.
- Bonal, X. y A. Tarabini (2003), «Focalización educativa y lucha contra la pobreza: reflexiones a partir de algunas experiencias en América Latina», *Revista Colombiana de Sociología*, 21, pp. 119-140.
- y — (2005), *El programa Bolsa Escola. Diseño institucional y modalidades de gestión*, documento elaborado para el IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Brodershon, V. (1999), «Focalización de programas de superación de la pobreza», *Derecho a tener derecho: infancia, derecho y política social en América Latina*, Instituto Internacional del Niño (IIN) y UNICEF, Montevideo.
- Coraggio, J. L. (1995), «Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿Sentido oculto o problemas de concepción?», *O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil*, Ação Educativa, Sao Paulo.
- Filgueira, F. (2001), *Entre pared y espada: la ciudadanía social en América Latina (II)*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Biblioteca de Ideas.
- Lavinas, L. (2000), «The Appeal of Minimum Income Programs in Latin America», *Programme for Bellagio Meeting on Socio Economic Security*, ILO, Bellagio, 6-10 de marzo de 2000.
- Lavinas, L., M. L. Barbosa y O. Tourinho (2001), *Assessing Local Minimum Income Programmes un Brazil*, ILO, World Bank e IPEA.
- López, N. y J. C. Tedesco (2002), *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*, documentos del IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Offe, C. (2002), «Wasteful Welfare Transactions», *IX Congreso Internacional del BIEN*, Basic Income European Network, Ginebra, 12-14 de septiembre de 2002.
- Putnam, R. (2004), «Education, Diversity, Social Cohesion and Social Capital», reunión de la OECD *Rasing the Quality of Learning for all*, Dublín, 18-19 de marzo de 2004.
- Rocha, S. (2000), *Applying minimum income programs in Brazil two cases of studies: Belém and Belo Horizonte*, IPEA, texto para debate, n.º 746.
- Sabóia, J. y S. Rocha (1998), *Programas de garantia de renda minima-linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir da experiencia pioneira do Paranoá, no distrito federal*, IPEA, texto para debate, n.º 582.
- Sedlaeck, G., E. Gustafsson-Wright, N. Ilahi y M. Lannon (2001), *Brazil: as assessment of the Bolsa Escola Programs*, World Bank, Washington D. C.
- Tarabini, A. (2005), *Globalización, focalización educativa y lucha contra la pobreza*, memoria de Investigación del Doctorado en Sociología presentada el

6 de mayo de 2005 en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Tarabini, A. y X. Bonal (2004), «Bolsa Escola: una revisió de sistemes de evaluació de los programas de garantía de renta mínima en educación», Actas del *X Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Identidad y multiculturalidad: la construcción de espacios iberoamericanos*, Salamanca, 13-14 de mayo de 2004.

World Bank (2001), *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*, Oxford University Press, Washington D. C.

— (2004), *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*, Washington D. C.







