

Focalización educativa y lucha contra la pobreza: reflexiones a partir de algunas experiencias en América Latina*

.....

Xavier Bonal y Aina Tarabini

Introducción

Con casi 3 billones de dólares destinados a créditos educativos (aproximadamente un 10% de la cartera de préstamos), el Banco Mundial (BM) es en la actualidad el organismo internacional con mayor capacidad de influencia en las políticas educativas para el desarrollo. Su influencia no es sólo cuantitativa (al canalizar un 30% de la Ayuda Internacional al Desarrollo en educación), sino también, y sobre todo, cualitativa. La capacidad del BM para producir estudios, evaluaciones y documentos estratégicos en el ámbito de la educación excede con mucho de las posibilidades de cualquier institución académica o de investigación o de las posibilidades de producción de otros organismos internacionales. Este hecho otorga al BM un verdadero papel como “sujeto” de globalización de la educación. Sus estrategias y prioridades políticas se extienden en los países en vías de desarrollo, sea a través de la condicionalidad de sus créditos (sistema establecido desde el desarrollo de los programas de ajuste estructural en la década de los 80) o de la hegemonía político-ideológica que se expande por medio de sus actividades de consultoría y de difusión intelectual. Es éste un aspecto clave para entender la capacidad de influencia del BM en la orientación de la política educativa de los países en desarrollo. Si bien, en términos cuantitativos la financiación educativa canalizada a través del Banco puede suponer un porcentaje relativamente pequeño del presupuesto educativo nacional, el carácter condicionado de sus créditos multiplica su influencia sobre la lógica de la administración y gestión de los sistemas de enseñanza.

* Este trabajo se enmarca dentro 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 (proyectos I+D) con referencia SEC2002-02480.

Esta influencia se ha evidenciado en el tipo de reformas educativas emprendidas por diversos países en desarrollo desde los años 80. La orientación neoliberal del Consenso de Washington se ha traducido en el terreno educativo en reformas que han supuesto, en líneas generales, procesos de mercantilización educativa, por la vía de la privatización o de políticas de recuperación de costes, procesos de descentralización (muy evidentes en América Latina) y reformas en los sistemas de organización y gestión escolar.

Sin embargo, las presiones, las críticas y la evidencia del fracaso de los programas de ajuste por lo que respecta especialmente a la lucha contra la pobreza han modificado aspectos importantes de la agenda del BM que también han tenido efectos sobre las prioridades educativas del BM. En efecto, ya desde principios de la década de los noventa son observables cambios sustanciales en la retórica del Banco e incluso en sus estrategias de diseño y evaluación de programas¹. El nuevo orden de prioridades permite entender que la educación se haya mantenido como uno de los sectores “fuertes” de la política del BM, tal y como se evidencia en algunos de sus documentos estratégicos (World Bank, 1995, 1999a, 1999b, 2001). En la lucha contra la pobreza, la educación aparece como uno de los mecanismos clave para facilitar la inserción laboral y social de los sectores excluidos y para dotarles de las capacidades necesarias para su autonomía personal. Dada la importancia de la educación como herramienta de formación de capital humano y de posibilidades de movilidad social, priorizar la inversión educativa en la lucha contra la pobreza constituye un objetivo legítimo y necesario. Menos claro es, sin embargo, determinar cuáles son las mejores estrategias, los mejores medios para llegar a ello.

Este trabajo parte del análisis de las estrategias explícitas de política educativa del Banco Mundial dirigidas a la lucha contra la pobreza para introducir posteriormente una reflexión más amplia sobre las estrategias de focalización educativa como aspecto fundamental de las políticas contra la pobreza. La estructura del texto es la siguiente: en el primer apartado se evalúan los cambios en los discursos y políticas contra la pobreza del BM y sus repercusiones en la política educativa. En el segundo apartado se estudia la orientación dominante de las políticas educativas focalizadas a partir de la década de los noventa para revisar, a continuación (apartado 3), algunas experiencias de focalización educativa que se han desarrollado en la región latinoamericana. En el cuarto apartado, se hará un balance de los programas de focalización educativa, subrayando algunas de sus limitaciones.

¹ Véase FINE, Ben. *Social Capital versus Social Theory*. London: Routledge, 2001. BONAL, X. “Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina”. *Revista Mexicana de Sociología*. No. 64, 2002, pp. 3-35. PENDER, J. “From ‘Structural Adjustment’ to ‘Comprehensive Development Framework’: conditionality transformed?” *Third World Quarterly*. No. 22, 2001, pp. 397-411, para una evaluación crítica de los límites y posibilidades de la reorientación discursiva del Banco Mundial.

La agenda del Banco Mundial en la lucha contra la pobreza y la política educativa: del efecto “goteo” a la “focalización”

Evaluar en detalle las estrategias y los programas de lucha contra la pobreza del BM es una tarea que supera los objetivos y posibilidades de este artículo. Sin embargo, sí merece la pena detenerse en describir las directrices de la elaboración de políticas de lucha contra la pobreza. Efectivamente, las argumentaciones del BM han cambiado en el siguiente sentido: bajo la hegemonía del Consenso de Washington la prioridad de la estabilización macroeconómica, las políticas pro-exportación y la liberalización comercial y financiera son considerados factores fundamentales para el crecimiento económico. A partir de las primeras tasas de crecimiento, una vez superado un primer periodo de ajuste, el efecto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza se considera “automático”. De hecho, a lo largo de la década de los 80 es excepcional encontrar entre la documentación del BM análisis o discusiones sobre el impacto más o menos redistributivo de los PAE. Como señala Mundy, “se asume que una vez activado el crecimiento económico por medio del mercado y una vez eliminadas las distorsiones gubernamentales, la demanda de fuerza de trabajo entre los sectores más pobres aumentará, mejorando de este modo su poder adquisitivo y su nivel económico”². Este efecto “goteo” es suficientemente poderoso, incluso para paliar los efectos de la reducción del gasto público en el terreno educativo o en otras políticas sociales. Se asume que las mejoras de eficiencia derivadas de la reducción del sector público y del aumento de la provisión privada son por sí mismas generadoras de demanda de empleo y, en consecuencia, de la integración social de los sectores sociales más desfavorecidos. De ahí que las principales prescripciones del BM se dirijan a la reducción drástica del sector público, a la desregulación y privatización.

El retroceso generalizado durante la “década perdida” de aquellos países que desarrollaron los PAE explica en buena medida el progresivo abandono de la ortodoxia neoliberal más dura y la adopción de una agenda de desarrollo que contempla estrategias complementarias a un modelo de crecimiento centrado en el mercado. El *World Development Report* de 1990, por ejemplo, con el explícito título de *Poverty*, plantea estrategias de desarrollo que incluyen el desarrollo de políticas intensivas en trabajo asociadas al crecimiento de los sectores exportadores, inversiones específicas en los sectores más pobres (especialmente en educación y sanidad) y el desarrollo de programas “focalizados” y de fondos sociales de emergencia. La nueva estrategia del BM, más heterodoxa, se traduce rápidamente

² MUNDY, K. “Retrospect and prospect: education in a reforming World Bank”. *International Journal of Educational Development*. No. 22, 2002, pp. 488.

en su política de préstamos, hasta el punto de que a finales de la década de los 90 los programas de emergencia (fondos sociales) llegan a suponer el 50% de los préstamos de ajuste estructural³. Las políticas anti-pobreza desarrolladas a principios de la década de los 90, sin embargo, constituyen medidas de compensación a unas políticas de ajuste que siguen enfocadas a la estabilización macroeconómica. En una segunda fase, la constatación de que los programas de ajuste y el diseño de los fondos sociales constituyen medidas insuficientes para solucionar los problemas de la “pobreza crónica” explican un nuevo giro en la política del BM: los fondos sociales de emergencia adquieren un carácter más “activo” y menos compensatorio (Cornia, 2001: 2). Se trata, en este caso de “activar” a los sectores más excluidos de la sociedad a través de políticas que potencien su capital humano y su acceso a actividades productivas. De este modo, los denominados fondos de inversión social complementan el carácter puramente compensatorio de los fondos sociales de emergencia.

Es este el contexto en el que se enmarca el *World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty*. Este texto pone de manifiesto tanto el interés del BM en erigirse como institución encargada de velar por el “bienestar global” como las estrategias y prioridades que deben orientar este objetivo. La mayor heterodoxia del BM en su análisis del desarrollo se explicita especialmente en el capítulo 3 del informe: “Crecimiento, desigualdad y pobreza”. Se trata de un capítulo extensamente documentado en el que se evalúa la relación entre las tres variables a partir de preguntas del tipo: “¿Por qué tasas similares de crecimiento se relacionan con distintas tasas de reducción de la pobreza?”⁴. Alejándose de cualquier respuesta inequívoca a la cuestión, el discurso del BM sí abandona la clásica incompatibilidad entre crecimiento y equidad para reconocer que “estudios recientes -y evidencia empírica- cuestionan el *trade-off* (entre crecimiento y equidad): menos desigualdad puede incrementar el crecimiento económico por medio de diversos canales. Sociedades desiguales son más propensas a tener dificultades en la acción colectiva, aspecto que se refleja en disfunciones institucionales, inestabilidad política, propensión a políticas redistributivas de carácter populista o mayor volatilidad en sus políticas. En la medida en que la desigualdad de ingreso coexiste con mercados de créditos imperfectos, los pobres pueden verse imposibilitados de invertir en su capital humano y físico, con consecuencias adversas para el crecimiento a largo plazo”⁵. Con todo, en el mismo capítulo el BM se apresura a asegurar que “esto no quiere decir que toda política pro-equidad tendrá los efectos deseados. Si la reducción de la desigualdad se realiza a expensas de otros factores que conducen al

³ Ibid. Pág. 492.

⁴ WORLD BANK *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*. Washington D.C.: Oxford University Press, 2001. Pág. 52.

⁵ Ibid. Pág. 56.

crecimiento, los beneficios de la redistribución pueden desaparecer. Expropiación de bienes a gran escala pueden derivar en convulsión política y violencia, perjudicando de este modo el crecimiento. O intentos de redistribución de la renta pueden reducir los incentivos para ahorrar, invertir o trabajar”⁶.

De este capítulo se derivan algunos aspectos significativos para interpretar el modelo de lucha contra la pobreza del BM: el mantenimiento de la prioridad del crecimiento sobre cualquier otro objetivo económico y/o social, una cierta resistencia a adherirse a la mayoría de análisis que subrayan la relación positiva entre crecimiento, equidad y reducción de la pobreza⁷, la tendencia a atribuir a factores internos (de la nación) y no al diseño de sus políticas o recomendaciones el hecho de que el crecimiento beneficie a toda la población y reduzca eficazmente la pobreza, o la importancia otorgada a la educación como estrategia clave para permitir la inclusión social. Los capítulos restantes del Informe confirman la tendencia a un planteamiento más heterodoxo del BM. En ellos aparecen recomendaciones para la reorientación del gasto público (con una asignación que beneficie más a los sectores más pobres), mecanismos para conseguir un funcionamiento de los mercados más favorable a los pobres, propuestas de intervención “focalizada” en programas sociales, mejoras en la eficiencia administrativa, estímulos a la participación directa de los sectores más desfavorecidos en la toma de decisiones, iniciativas para implicar a todo tipo de organizaciones en una coalición contra la pobreza, estrategias para generar y movilizar el capital social en proyectos de desarrollo, estrategias para reducir la vulnerabilidad de los pobres. El abanico de estrategias y prioridades es amplio.

Cuánto hay de retórica o de cambio sustancial en la reorientación del modelo de desarrollo del BM en el marco de su “cruzada” contra la pobreza no puede responderse fácilmente. Algunas evaluaciones sobre el impacto de los fondos sociales de emergencia se muestran muy críticas con la eficacia de estos programas (Cornia, 2001; Stewart & van der Geest, 1995). En muy pocos casos, según estos autores, dichos programas han conseguido mejorar sustancialmente los niveles de vida de los sectores sociales más pobres. La mala planificación, los elevados costos de su aplicación, los problemas de identificación de los potenciales beneficiarios o los límites de su extensión han sido señalados como factores que limitan su eficacia. No es de extrañar que estas evaluaciones críticas concluyan señalando que los fondos sociales de emergencia han tenido más una función de

⁶ Ibid. Pág. 57.

⁷ Véase el artículo de DAGDEVIREN *et al.* (2002) para una formalización matemática de la relación entre crecimiento, equidad y pobreza. Véanse también las simulaciones de la CEPAL para América Latina (CEPAL, 2002: 49 y ss.).

proporcionar una imagen política determinada que un papel efectivo como políticas de reducción de la pobreza.

A pesar de la tendencia a la heterodoxia, la estrategia del BM para combatir la pobreza presenta la característica de ser compatible con el ajuste. La focalización puede encajar en un modelo de desarrollo que no se aleja en esencia del neoliberalismo y que mantiene unos reducidos márgenes de intervención del Estado, al que otorga sólo capacidad de actuación para corregir las imperfecciones del mercado.

El cambio en las estrategias de lucha contra la pobreza empiezan a proyectarse en el ámbito educativo a partir de la segunda mitad de la década de los 90⁸. El cambio más significativo se sitúa sin duda en la voluntad de la institución de establecer nuevos mecanismos de determinación de los créditos que tengan en cuenta el contexto regional o local. Una nueva terminología, con expresiones como *Comprehensive Development Framework* o *Country Assistance Strategy* (World Bank, 1999a), refleja el carácter integral que intentan adquirir las intervenciones del BM bajo la dirección de James Wolfensohn. Se intenta de este modo integrar las estrategias sectoriales (en educación, salud o infraestructuras) en programas más amplios cuyo diseño va siempre precedido de evaluaciones sobre su contexto de aplicación. Este nuevo enfoque requiere asimismo de cambios en la metodología de intervención del BM. En los últimos años el BM ha buscado la colaboración de ONGs⁹ y de otros organismos internacionales (UNICEF, UNESCO, OCDE) para llevar a cabo el diseño, planificación y aplicación de sus proyectos. Ha recurrido asimismo a una imagen de diálogo mediante consultas directas con los potenciales beneficiarios de los proyectos y con actores de la sociedad civil de los países y regiones prestatarios. Se intenta de este modo establecer sistemas de planificación más participativos y más adaptados a la realidad local¹⁰.

La nueva tendencias suponen la adaptación completa de la política educativa a una agenda de desarrollo más flexible y, sobre todo, a una agenda que adopta la acción selectiva sobre grupos de población como nueva estrategia de intervención. En el ámbito educativo, las prioridades globales que establece el BM se centran en cuatro

⁸ Para un análisis de la evolución de la política educativa del Banco Mundial véanse los trabajos de JONES (1992), MUNDY (2002) o HEYNEMAN (2003).

⁹ En América Latina, por ejemplo, el BM contó en 1995 con la implicación de 125 ONGs (*Educational Change in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: World Bank, 1999b.).

¹⁰ El concepto de capital social se ha convertido en un término clave en la estrategia del BM de lucha contra la pobreza. Sin duda, el concepto se ajusta perfectamente a una lógica de acción selectiva y de potenciación de las capacidades individuales. Véase el importante libro de FINE (2001) para un análisis crítico del uso del término por parte del BM.

ámbitos: la educación básica de los más pobres y de las chicas, los programas de intervención precoz en desarrollo infantil (*Early Child Development*) y en salud escolar, el uso de métodos innovadores en la provisión educativa (educación a distancia, uso de nuevas tecnologías) y la llamada “reforma sistémica” (en currículum y evaluación, en gestión y en financiación de la educación). Cada una de estas estrategias es aplicada de forma selectiva en distintos países (especialmente en África) y cuenta con la colaboración de ONGs y otros organismos¹¹.

Diversos autores han cuestionado los límites y el carácter retórico de las nuevas tendencias de política educativa del BM¹². En el centro de las críticas se subraya el hecho de que la focalización constituye una estrategia muy limitada para hacer frente a los problemas estructurales de la educación y son insuficientes como estrategia de lucha contra la pobreza. La escasez de evaluaciones externas al Banco sobre las nuevas estrategias educativas, su carácter reciente y las dificultades metodológicas que comporta la evaluación del impacto de estos programas (asociadas fundamentalmente al aislamiento de factores explicativos del aumento o reducción de la pobreza) complican la tarea de evaluar la eficacia de estas estrategias. Los apartados que se presentan a continuación intentan, no obstante, aportar elementos críticos acerca de la orientación de las políticas focalizadas y su aplicación.

Las políticas educativas focalizadas: nueva estrategia de lucha contra la pobreza

La emergencia y aplicación de las políticas sociales selectivas o focalizadas en América Latina debe entenderse en el marco de la crisis socio-económica y política que experimentó la región en la década de los 80. En este sentido, deben contemplarse tres elementos contextuales básicos: el grave empeoramiento de las condiciones sociales como consecuencia de la aplicación de los programas de ajuste (con una gran reducción de las redes de protección social, la deterioración de los servicios sociales públicos -tanto en cobertura como en calidad- y el aumento de la pobreza -tanto en términos absolutos como relativos), la crisis fiscal que vivió la región y el desarrollo de importantes reformas institucionales que influyeron de forma determinante en el rol desarrollado por el Estado en el terreno del bienestar. La focalización debe enmarcarse, por lo tanto, en el ámbito de las reformas de segunda generación que se iniciaron en América Latina en la segunda mitad de los años 90, reformas que se centran además en la

¹¹ WORLD BANK. *Education Sector Strategy*. Washington, D.C.: World Bank, 1999a. pág. 30.

¹² Véase, por ejemplo, el monográfico de artículos que evalúan el documento *Education Sector Strategy* de 1999 en el *International Journal of Educational Development*, 22 (5), 2002.

descentralización de numerosos servicios públicos y en la consolidación de mecanismos de mercado para el disfrute de los mismos (privatización, políticas de recuperación de costes, sistemas de cuasi-mercado, etc.).

Siguiendo la definición de Brodershon, podemos entender la focalización como “una modalidad de intervención pública que tiende a asegurar que un programa/proyecto provea en exclusividad a una determinada población objetivo, de los satisfactores básicos requeridos”¹³. Así mismo, Rolando Franco (2001) se refiere a la focalización como aquella política que permite identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales, diseñando el programa de actuación con el objetivo de asegurar un impacto elevado sobre los grupos seleccionados.

El argumento de fondo en que se apoya la focalización se basa en la utilización de conceptos como eficacia, eficiencia y racionalidad y se asocia con el objetivo de conseguir un uso más eficiente de los recursos existentes. Los partidarios de la focalización afirman que es ésta una estrategia con costes mucho menores que las políticas de tipo universal y que, además, permite llegar con mayor eficacia a los sectores más pobres y necesitados de la sociedad. Por otra parte, se argumenta, las políticas focalizadas son compatibles con un modelo de desarrollo económico que pasa necesariamente por la inserción de los países menos desarrollados en la economía global. Este modelo de desarrollo descarta, por extremadamente costosas e ineficientes, las políticas de cobertura universal y en cambio abre la posibilidad a mecanismos de intervención del Estado puntuales o “de emergencia”. Desde un punto de vista político se subraya que las políticas focalizadas pueden responder con eficacia a la necesidad de frenar los conflictos, armonizar la convivencia social y mitigar la inestabilidad.

La focalización, por tanto, incorpora una determinada concepción del Estado basada en el concepto de subsidiariedad; el gasto público debe dirigirse a la población en comprobada situación de pobreza y necesidad, mientras que el mercado será la vía para distribuir los recursos del resto de la población. El concepto de desarrollo social, en este contexto, es sustituido por el de compensación social. La política social pierde su función integradora para convertirse en una actividad fundamentalmente asistencial, subsidiaria con respecto a los servicios ofrecidos por el mercado. Es este un aspecto fundamental de la reestructuración del papel del Estado. En efecto, la focalización conlleva un cambio de prioridad en los potenciales beneficiarios de la política social. La población objetivo de la “nueva” política social (y educativa) deja de ser aquella

¹³ BRODERSHON, V. “Focalización de programas de superación de la pobreza”. En: *Derecho a tener derecho: infancia, derecho y política social en América Latina*, Montevideo: Instituto Internacional del Niño (IIN) y UNICEF, 1999. Pág. 10.

que tradicionalmente más aporta al sostenimiento del Estado y más se beneficia de ello (es decir, la clase media, principal beneficiaria en el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones), para concentrarse en los sectores más pobres de la sociedad. Se genera así una previsible fragmentación entre los beneficiarios de la política educativa y social: unos (la clase media) tienen que recurrir al mercado para satisfacer sus necesidades de bienestar, mientras que otros (los pobres), se convierten en el centro de atención de las políticas de focalización.

En este marco se agudiza además la diferenciación entre las propias clases medias, forzando conflictos de intereses intragrupales. Por una parte, existen los sectores de la clase media con trabajos estables que disponen de los recursos necesarios para acceder a la compra de bienes y servicios (como la educación) en el mercado; por otra parte, existen aquellos sectores (cada vez mayores) con trabajos precarios y pocas posibilidades de insertarse en el mercado de trabajo formal que quedan sometidos a fuertes condiciones de vulnerabilidad.

Los conflictos intragrupales, además, se agudizan entre los propios beneficiarios potenciales de la focalización: los sectores pobres. En un contexto marcado por la pobreza masiva y la alta inestabilidad, los programas selectivos no pueden abarcar a la toda la población en situación de necesidad y, por tanto, se hace necesaria la utilización de mecanismos de clasificación, selección y priorización que ordenan y temporalizan la intervención en la esfera social. Esta situación, pone de manifiesto una cuestión clave que nos recuerda Offe (2002) al preguntarse: ¿Quiénes son los pobres merecedores? ¿Cómo distinguir entre pobres merecedores y no merecedores?

La política social focalizada, selectiva o compensatoria, define a sus potenciales beneficiarios en función de un determinado nivel de pobreza, riesgo o necesidad y, por tanto, necesita mecanismos y criterios operativos para identificar y dimensionar a la población objetivo y llevar a cabo la implementación de sus programas. Veremos más adelante cómo se establecen los criterios para determinar a la población beneficiaria (criterios de tipo territorial, de vulnerabilidad o institucional). Por el momento, cabe destacar que la selección de potenciales beneficiarios parte del cálculo de la Línea de la Pobreza (LP), según ingresos. El BM, en su Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1990, define la pobreza como la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo, tratando de determinar cuál es este nivel y cómo medirlo. El método común que utiliza el Banco es, precisamente, el de la línea de la pobreza que consiste en comparar los ingresos de un hogar con un determinado umbral de pobreza definido previamente. Este método, sin embargo, tal y como afirma Mejía Flores (2001), resulta limitado porque tiende a dejar de lado una serie de factores sociales que también influyen en los niveles e intensidad de pobreza¹⁴.

¹⁴ El Banco Mundial, tal y como afirma Boltvinik (2001), reconoce estas limitaciones y matiza el significado de su definición, afirmando que pueden incorporarse otros atributos no monetarios a dicha

El cálculo de los ingresos familiares, además, en un contexto marcado por la alta inestabilidad laboral, carece de estabilidad temporal, un aspecto que dificulta notablemente la eficacia en el proceso de selección de beneficiarios. Las altas cuotas de trabajo informal, de desempleo y de precariedad laboral, características bastante generalizadas en la región, aumentan las dificultades para determinar los ingresos reales de las familias, individuos o grupos en situación de necesidad. Según Coraggio (1995), en condiciones de pobreza extrema y estructural (como es el caso de América Latina) los programas focalizados presentan graves deficiencias para llegar a toda la población necesitada, dejando siempre algún grupo de población vulnerable fuera de su cobertura.

Por lo que respecta a la supuesta eficiencia de las políticas focalizadas en comparación con las políticas de tipo universal, autores como Brodershon (1999) o Duhau y Schteingart (1990), señalan que este tipo de políticas compensatorias suponen –a diferencia de lo que afirman sus defensores– costos administrativos comparativamente superiores a las políticas universales, en la medida en que son necesarios gastos adicionales para obtener información periódica de los potenciales beneficiarios. Los procesos de identificación y selección explicados anteriormente requieren un sistema de información sofisticado, complejo, actualizado y suficientemente desagregado (con indicadores idóneos y oportunos) que supone importantes costes de producción, administración y gestión.

Así mismo, uno de los riesgos más importantes que comporta la focalización, más allá de la posible estigmatización, los problemas de falsa declaración o los inconvenientes derivados de un diseño inadecuado, se asocia a la necesidad de acreditación de los potenciales beneficiarios. La necesidad de distinguir entre “población merecedora” y “no merecedora”, o la identificación de grupos de población “realmente necesitados” se presenta, como mínimo, poco adecuada en una región con un volumen de pobreza que en el año 2001 se situaba alrededor del 40% de la población (más de 214 millones de personas)¹⁵. Por otra parte, siguiendo las aportaciones de Cornia (2001) podemos añadir que, precisamente, es la población pobre la que presenta mayores dificultades para organizarse, articular sus demandas y “acreditar” su situación de necesidad. En este sentido, una política orientada exclusivamente a la demanda, como es el caso de algunos programas focalizados, presenta problemas para identificar a la verdadera población necesitada.

medida; la salud, la educación, la expectativa de vida o el acceso a bienes públicos son algunos de los factores que destaca el BM. La opción del Banco, no obstante, es mantener la definición de pobreza en términos de ingresos per capita del hogar, ya que permite realizar con más facilidad comparaciones entre países.

¹⁵ CEPAL. (2002) *Panorama Social de América Latina 2001-2002*, Santiago de Chile: CEPAL.

La concepción de la focalización como medida para racionalizar el gasto social en un contexto marcado por la escasez implica cambios fundamentales en la composición del gasto público, potenciando, al mismo tiempo, cambios importantes en la reasignación sectorial de los recursos. La reorientación del gasto tiene que ver, como se ha señalado, con sus destinatarios (con el objetivo de garantizar mínimos de subsistencia para un colectivo determinado de población, aquel clasificado como pobre) y con las prioridades intrasectoriales que se derivan de los objetivos compensatorios (reubicando los fondos ente niveles dentro de un mismo sector). Esta situación es paradigmática en el caso de la educación. Por una parte, la focalización educativa se traduce en la prioridad otorgada por el BM -y otros organismos internacionales- a la educación básica frente a cualquier otro nivel de educación. La opción por este nivel se enmarca bajo la lógica de racionalización de gastos, asignación eficiente de fondos escasos y cálculo de las tasas de rendimiento de la inversión educativa (Bonal 2002, 2003). El hecho de priorizar la enseñanza básica no es, por supuesto, negativo. Sin embargo, sí puede serlo cuando tal priorización tiene lugar a costa de abandonar otros niveles educativos cuyo acceso es hoy día fundamental para escapar de la situación de pobreza. Un claro ejemplo de ello lo constituye la enseñanza secundaria, nivel que presenta actualmente fuerte índices de desigualdad entre sectores sociales. Una de las principales consecuencias de esta opción es el claro desplazamiento de la brecha de las desigualdades educativas; el acceso a niveles superiores de educación se convierte, así, en la nueva frontera de la desigualdad educativa.

Por lo que respecta a la identificación de beneficiarios de las políticas educativas focalizadas, cabe destacar la variabilidad en el uso de criterios empleados por los distintos programas. Tres criterios operan normalmente como delimitadores de la población beneficiaria: el territorial, el de vulnerabilidad y el institucional. Las experiencias de focalización educativa desarrolladas en la región han tendido a utilizar uno de estos criterios (o la combinación de algunos de ellos) 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. A continuación se revisarán algunas experiencias de focalización educativa en la región, poniendo de manifiesto los criterios de selección de población y los sistemas de implementación de los programas.

Algunas experiencias de focalización educativa en América Latina

La aplicación de las políticas educativas selectivas en América Latina se extiende sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de los 90. Los programas educativos de naturaleza selectiva, compensatoria y focalizada tienen su base principal en el modelo propugnado por el Banco Mundial, orientado -como se explicaba anteriormente- a racionalizar el gasto y focalizar la inversión sobre

poblaciones pobres (Rivero, 1999). De este modo, los programas que se describen a continuación -aunque no todos reciban financiación directa del Banco- deben entenderse en el marco de un esquema de intervención educativa propugnado por dicho organismo y orientado a compensar los costes sociales del ajuste estructural.

Los programas educativos focalizados desarrollados en la región difieren entre sí. Estas diferencias son observables en aspectos como la unidad beneficiaria de los programas (familias, individuos, instituciones), los métodos de identificación de la población a la que dirigen sus acciones y los niveles de gobierno implicados en su puesta en marcha y financiación. Antes de abordar tales diferencias, sin embargo, es preciso destacar una serie de rasgos comunes compartidos por los distintos programas.

En primer lugar, cabe apuntar que las políticas educativas focalizadas desarrolladas en la región se han caracterizado mayoritariamente por situar el énfasis en la calidad, la competitividad y la eficiencia de la gestión educativa. Calidad y gestión serán los ejes principales de la reforma educativa de los noventa, dos conceptos básicos para entender el enfoque y las características de las políticas educativas selectivas y compensatorias aplicadas en la región. Por otra parte, cabe tener en cuenta que el cambio educativo y la necesidad de mejorar la calidad y la eficiencia de la educación se han centrado exclusivamente en el marco de la escuela pública. De este modo, se reafirma la idea según la cual la educación pública es mala o de baja calidad, mientras que la privada es buena y no requiere ningún cambio ni reforma particular. El tercer rasgo común de las políticas educativas focalizadas es que han tendido a desarrollarse en el ámbito de la educación básica, reforzando la prioridad dada a este nivel educativo, tanto por el BM como por otros organismos internacionales. Otros aspectos comunes a destacar son los siguientes: la búsqueda de mayor presencia de la familia y la comunidad escolar en los cambios educativos desarrollados, el énfasis en la función del profesorado y el liderazgo del cuerpo directivo, la tendencia a evaluar resultados mediante pruebas de rendimiento estandarizadas y el uso de sistemas nacionales de evaluación.

Establecidos estos rasgos comunes, nos centraremos en las particularidades de dos experiencias de focalización educativa realizadas en Brasil “Bolsa Escola y Fundescola” y una experiencia aplicada en Chile “Programa 900 Escuelas”. La selección de estos tres casos nos permitirá distinguir y comparar entre dos modelos básicos de focalización; la diferencia básica entre los dos modelos se centra en la definición del sujeto (objeto) de focalización. Los programas mencionados utilizan como unidad de focalización la escuela o la familia. El Programa 900 escuelas de Chile y el Fundescola de Brasil son ejemplos claros de una política de focalización educativa centrada en la escuela. El Bolsa Escola es en

cambio un ejemplo paradigmático de un Programa de Garantía de Renta Mínima centrado en la familia.

El Bolsa Escola, iniciado en la segunda mitad de la década de los 90¹⁶, es un programa de transferencia condicionada de renta a las familias pobres, con el objetivo de incentivar la matriculación y permanencia de sus hijos/as en la escuela. Los factores de condicionalidad asociados al programa son: disponer de una renta familiar menor de 90 *reais*¹⁷, tener hijos/as con edades comprendidas entre los siete y los catorce años y garantizar una frecuencia mínima de asistencia a la escuela, establecida en un 85% del total. De este modo, el método de focalización del Bolsa Escola se basa en un criterio de vulnerabilidad, a partir de la identificación de familias pobres con hijos en edad escolar. Este criterio de vulnerabilidad se complementa con un criterio territorial, según el cual se prioriza la intervención en las zonas más pobres del país; concretamente, se dirige hacia el 20% de los municipios más pobres de cada Estado.

El Bolsa Escola se organiza y supervisa a escala federal. El Ministerio de Educación, a través de la Secretaria Nacional del Programa (SNPB), se encarga de llevar a cabo la gestión del mismo a escala nacional. La implementación del programa tiene lugar en el nivel municipal, en el que se constituye un órgano gestor del programa y el Consejo de Control Social¹⁸. Cabe destacar que el Bolsa Escola contempla, de forma complementaria a la transferencia de recursos, el desarrollo de actividades socio-educativas por parte de las escuelas adheridas al programa; estas actividades son entendidas como mecanismos para favorecer la convivencia democrática entre el alumnado y aumentar la autoestima de niños/as y adolescentes¹⁹.

Una de las críticas principales que puede hacerse al programa, no obstante, es que contribuye a la individualización educativa de la pobreza y a la estigmatización de los potenciales beneficiarios, obligándoles a certificar permanentemente su situación de pobreza o necesidad. Siguiendo la argumentación de Lena Lavinas (1999), podemos

¹⁶ La primera prueba piloto del Bolsa Escola se realiza en 1995 en el Estado de Campinas, mientras que su implementación a escala nacional no se completará hasta el año 2001.

¹⁷ 1US\$ = 2,8 R\$.

¹⁸ El Consejo de Control Social (CCS) se entiende como un instrumento de participación y control popular de las decisiones gubernamentales y, por tanto, debe ser autónomo del Poder Ejecutivo Municipal. En este sentido, un mínimo del 50% del Consejo debe estar constituido por miembros de la sociedad civil, sin vínculos con la administración municipal. Entre sus funciones principales cabe destacar: el seguimiento y evaluación del programa a nivel municipal, la validación de la relación de familias seleccionadas y de los registros de frecuencia escolar y el seguimiento y evaluación de las acciones socio-educativas propuestas por el gestor del programa.

¹⁹ Para más información sobre el Programa Bolsa Escola véase la página del Ministerio de Educación de Brasil: <http://www.mec.gov.br>

afirmar, además, que el criterio de focalización geográfica que utiliza el programa tiende a dejar fuera de su cobertura a aquellas familias pobres o necesitadas que no viven en áreas consideradas como tales. En este sentido, Brodershon (1999) afirma que uno de los problemas principales del criterio de focalización territorial es el riesgo de crear una “falacia ecológica”, contemplando toda la unidad territorial como si tuviera homogeneidad social. En todo caso, cabe señalar como, a pesar de las críticas, el criterio territorial es uno de los mecanismos con menores costes y con mayor disponibilidad de información; de hecho, son mucho más recurrentes las críticas centradas en el criterio de vulnerabilidad, principal mecanismo de focalización del programa en cuestión.

El programa Fundescola, iniciado en Brasil en 1998 y el Programa 900 escuelas, implantado en Chile a partir de 1990, justo al inicio de la transición democrática, se centran en la escuela como unidad de focalización. Los dos programas, no obstante utilizan un criterio de focalización diferente: el Fundescola, se basa en un criterio territorial a partir del cual se definen Zonas de Atención Prioritaria (ZAP)²⁰ hacia las que se deben orientar las acciones del programa²¹. “El P900” en cambio, parte de un criterio institucional, apoyado en un diagnóstico de la oferta, a partir del cual se orienta la actuación hacia determinados centros que ya tienen servicios de naturaleza focalizada o de potencial focalización (Filgueira, 2001). Sobre la base del criterio institucional, los centros educativos son clasificados y seleccionados según una escala de vulnerabilidad social, donde cada escuela tiene una puntuación determinada y que sirve de base para identificar qué escuelas son susceptibles de recibir atención focalizada.

El “P900” se dirige a aquellas escuelas que presentan mayores índices de pobreza y menores niveles de rendimiento académico, detectadas a partir de la prueba de rendimiento SIMCE (Sistema de Medición y de Calidad de la Educación). Una de las principales críticas a este tipo de sistemas de medición, no obstante, es su tendencia a minimizar la influencia de las condiciones socio-económicas y culturales tanto del alumnado como de las escuelas en cuestión, utilizando únicamente los resultados académicos como elemento de valoración.

Cabe destacar que el objetivo principal del “P900” es mejorar la calidad de la educación ofrecida en las escuelas pobres, incidiendo a la vez, en la equidad educativa. Para alcanzar estos objetivos el programa se plantea actuaciones como

²⁰ Las ZAP son micro-regiones que agrupan a municipios adyacentes con intereses y características socio-económicas compartidas y son definidas por el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE)

²¹ Las ZAP se han entendido como una manera de minimizar los riesgos que comporta el criterio de focalización territorial en la medida que definen unidades territoriales muy pequeñas que reducen el peligro de generalizar y crear “falacias ecológicas”.

el desarrollo y el refuerzo de la labor docente, el refuerzo de la gestión educativa y la implementación de equipos de gestión escolar, el desarrollo de actividades formativas complementarias o la aplicación de talleres de aprendizaje (TAP) para alumnado con retraso escolar²². De este modo, se puede afirmar que el programa se apoya en un concepto de calidad educativa que considera única y exclusivamente los factores de carácter intraescolar, asociándose a conceptos como eficiencia y rendimiento escolar.

El énfasis en mejorar la calidad también ocupa un espacio dominante en el programa Fundescola. Los objetivos fundamentales del programa se refieren a tres aspectos básicos: ampliar las condiciones de acceso y permanencia en la escuela del alumnado de las zonas más pobres del país, mejorar la calidad de las escuelas públicas de enseñanza básica e incrementar la rentabilidad de los sistemas de enseñanza públicos, reforzando la gestión de las escuelas y de las secretarías estatales y municipales de educación.

Para alcanzar estos objetivos, el programa contempla diferentes estrategias de intervención escolar, entre las que cabe destacar el establecimiento de estándares mínimos de funcionamiento de las escuelas, el desarrollo de un Programa de Dinero Directo a la Escuela, la implementación de un Plan de Desarrollo Escolar (PDE) y de un Plan de Mejora Escolar (PME), etc.²³. La principal diferencia entre las actividades desarrolladas por el Fundescola y las del “P900” es que en el primer caso se combina el énfasis en la gestión y la organización con los aspectos relacionados con la mejora de las infraestructuras, mientras que el “P900” se centra exclusivamente en reforzar la gestión educativa y la planificación estratégica de los centros²⁴. En todo caso, la concepción de calidad educativa que se desprende de los dos programas es parecida y se centra exclusivamente en elementos de carácter intraescolar.

Cabe destacar que el Fundescola, a diferencia de los otros programas descritos, recibe préstamos del BM, préstamos que complementan a los recursos del Gobierno Federal. De hecho, la mitad de los recursos destinados al programa provienen de los fondos del BM, representando un volumen de 62’5 millones de dólares en la primera fase del programa (iniciada en abril de 1998) y 202 millones de dólares en la segunda fase del mismo (iniciada en junio de 1999).

La influencia del Banco en la orientación de las reformas educativas, en general, y de las políticas educativas focalizadas, en particular, destaca no sólo por el volumen

²² Una descripción detallada del proceso de implementación del Programa 900 escuelas puede verse en la página web del Ministerio de Educación de Chile: www.mineduc.cl

²³ Véase una descripción detallada en www.mec.gov.br

²⁴ Cabe destacar que la primera fase del “P900” sí contemplaba los aspectos infraestructurales. Es a partir de 1998 cuando se deja de lado este aspecto para centrar el interés, de forma exclusiva en la gestión y la planificación.

de préstamos educativos concedidos en la región, sino por el importante papel que desarrolla como asesor técnico para realizar el diagnóstico, diseño y ejecución de las políticas, programas y proyectos. Existen, por ejemplo, diversos documentos elaborados por el Banco referidos al programa Bolsa Escola, entre los que destacan “*An assessment of the Bolsa Escola Program*”, de 2001, “*Ex-ante evaluation of conditional cash transfer programs*”, de 2002, así como un proyecto de evaluación dirigido por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), en colaboración con el gobierno municipal de Recife (Pernambuco), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el propio Banco Mundial. El documento en cuestión, titulado “*Assessing Local Minimum Income Programmes in Brazil*” (junio 2001), tiene por objetivo evaluar el impacto del programa en la reducción de la pobreza, a partir del análisis de los factores que influyen en los resultados del aprendizaje de los niños/as que asisten a la escuela en el marco del programa, así como los efectos del mismo en el bienestar económico y en el nivel de vulnerabilidad social de las familias beneficiarias.

Cabe destacar, por otra parte, el desarrollo de un taller titulado: “Programas de Transferencias Condicionadas: experiencias operativas” financiado por la División de Protección Social del Banco Mundial y realizado conjuntamente con *Ayala Consulting* entre el 29 de abril y el 1 de mayo del 2002. El objetivo de dicho taller se centró en estudiar los aspectos operativos y de implementación de los Programas de Transferencia Condicionada (PTCs), entre los que destacó el análisis del programa Bolsa Escola²⁵.

Finalmente, y en relación con el “P900”, puede afirmarse que la influencia directa del Banco en dicho proyecto es menos explícita, existiendo un volumen mucho menor de documentos evaluativos del mismo. Cabe destacar, no obstante, que la propuesta educativa elaborada por el BM²⁶, tiene una gran influencia en la orientación tomada por el “P900”. De hecho, pueden apuntarse una serie de recomendaciones del Banco para llevar a cabo la reforma educativa que, desde nuestro punto de vista, tienen gran influencia en el desarrollo de programas como el señalado. Destaca, en este sentido, el énfasis puesto en la mejora de la calidad (y la eficiencia) como eje de la reforma educativa. El Banco lanza una serie de recomendaciones a los “países en desarrollo” en relación con los aspectos que deben priorizar en términos de políticas de asignación de recursos orientadas a conseguir una mejora cualitativa de sus centros de enseñanza. Los insumos que prioriza se centran en aspectos como el incremento del tiempo de instrucción, la provisión de libros de texto (como compensadores de la baja formación docente) y la capacitación docente (priorizando la formación

²⁵ www.iadb.org/res/files/ResumenEjecutivoSPAN.pdf

²⁶ Para mayor información sobre la propuesta educativa del Banco Mundial véase World Bank (1999), *Education Sector Strategy*. Washington D.F.

permanente frente a la formación inicial del profesorado). La infraestructura, tal y como afirma Torres (2000), ya no se considera un insumo importante ni para el acceso ni para la calidad de la educación. Puede destacarse, sin embargo, la paradoja que supone el hecho de que el BM desestime la inversión en infraestructuras como factor para mejorar la calidad educativa²⁷ y al mismo tiempo participe económicamente en proyectos que sí contemplan la inversión en infraestructuras (caso del Fundescola).

A modo de conclusión: una crítica metodológica a las políticas educativas focalizadas

Realizar un análisis crítico de las políticas educativas focalizadas nos obliga, en primer lugar, a señalar una aclaración metodológica. La crítica que se desarrolla a continuación, se dirige a un modelo particular de focalización educativa y no al concepto de focalización en sí mismo; de hecho, la focalización puede contribuir a solucionar problemas de inequidades distributivas, en la medida que orienta los beneficios de forma prioritaria hacia la población pobre y en situación de necesidad. El foco de nuestra reflexión, pues, se centra en los problemas relacionados con la aplicación de los programas educativos focalizados, sin entrar a discutir el grado de validez de estos programas por oposición a las políticas universalistas. Este balance hay que entenderlo en un contexto de modelo de desarrollo de corte neoliberal y en ausencia de un sistema de bienestar fuerte y consolidado que sirva de soporte para el conjunto de la población. Tampoco ha sido el objetivo de este trabajo presentar una evaluación de los resultados de los programas en cuestión²⁸, sino centrarnos especialmente en considerar aspectos relacionados con la lógica de producción de este tipo de políticas (contexto y paradigma en el que se enmarcan), sus diseños y procesos de implementación. Por esta razón, nuestra crítica se centra, de forma breve, en cuatro aspectos: los problemas asociados a la selección de beneficiarios y la cobertura de los programas, la orientación a corto plazo de los mismos, el concepto de participación que promueven y instrumentalizan y los riesgos de clientelismo político que comportan.

En primer lugar, tal y como ya se ha mencionado, puede afirmarse que los procesos de focalización educativa presentan deficiencias importantes por lo que respecta al

²⁷ El “P000”, de hecho, tal y como se ha comentado con anterioridad, deja de lado los aspectos relacionados con las infraestructuras en su propuesta de mejora de la calidad educativa, siguiendo orientaciones del Banco y otros organismos internacionales.

²⁸ Existen algunas evaluaciones de los programas revisados realizadas por expertos nacionales y por organismos internacionales, como las ya citadas del BM sobre el Bolsa Escola. Sin embargo, la inclusión de la dimensión del impacto hubiera excedido las posibilidades de este artículo. Nuestro grupo de investigación trabaja en estos momentos en proyectos de evaluación a escala local y regional de programas educativos focalizados en América Latina.

proceso de selección de beneficiarios. Los problemas por captar los ingresos reales de individuos y familias, la necesidad de acreditación de la situación de pobreza, los peligros de “falacia ecológica” que se derivan del uso dominante del criterio territorial, la potencial exclusión de colectivos extremadamente marginales que deberían constituir los principales beneficiarios de las políticas compensatorias, son algunas de las dificultades relacionadas con la selección de beneficiarios. A ello cabe añadir los riesgos ya citados de estigmatización de colectivos en situación de necesidad y de potenciales conflictos intragrupales. Así mismo, se ha afirmado desde diversos ámbitos que en un contexto marcado por la pobreza masiva y los altos índices de desigualdad, la cobertura de los programas focalizados resulta completamente insuficiente. De hecho, la eficacia de la focalización como mecanismo corrector de la pobreza y las desigualdades en un contexto social y económico como el que caracteriza hoy a América Latina se ve severamente limitada por la magnitud de los niveles de pobreza y desigualdad. Las políticas focalizadas tienen que coexistir con una ortodoxia que de forma directa o indirecta genera constantemente grupos que son potencialmente beneficiarios de políticas de “focalización”. Se trata, en realidad, de una lógica absurda, puesto que en el límite las necesidades de grupos a los que debe enfocarse la acción pueden ser tantas que el término “focalización” deja de tener sentido. Dicho de otro modo, la eficacia de las políticas focalizadas requiere niveles de intensidad y extensión cada vez mayores para ser efectivas, con lo que dejan de tener sentido como políticas “focalizadas”. Este hecho y el carácter habitualmente uniforme que caracteriza el procesos de distribución de los insumos (transferencias monetarias a las familias o a las escuelas, recursos materiales o infraestructuras), tienden a dejar sin sentido a la focalización como mecanismo suficientemente flexible para tratar de forma desigual a los desiguales, de modo que este tipo de políticas acaban diseñándose según un estilo que se acerca más a una política universalista que verdaderamente a la focalizada.

En segundo lugar, puede afirmarse que uno de los problemas asociados a los programas focalizados desarrollados en la región ha sido su orientación a corto plazo, convirtiendo en muchos casos las intervenciones en algo eventual y sin continuidad. De hecho, las políticas focalizadas están diseñadas para compensar los costos sociales del ajuste sobre los grupos más vulnerables de población y, por tanto, se desarrollan al margen de cualquier estrategia de desarrollo social a medio o largo plazo. Este hecho, por sí mismo, no tendría porque ser negativo. De hecho, una política compensatoria verdaderamente eficaz debería ser limitada en el tiempo, esto es, hasta observar la “compensación” de la situación que se pretende corregir. Sin embargo, la temporalidad y falta de continuidad de los programas focalizados en la región ha sido motivada fundamentalmente por cuestiones presupuestarias, cuestión que ha conducido a actuaciones poco coherentes desde el punto de vista de la eficacia. A modo de ejemplo, la aplicación del Bolsa Escola en algunas ciudades se ha llevado a cabo efectuando un proceso de rotación

de los beneficiarios. Como indica Lavinas (1999), algunas familias tan sólo tienen garantizado el beneficio monetario por uno o dos años, con lo cual “algunos empiezan a ganar cuando otros empiezan a perder de nuevo, en un juego de suma cero, donde todo es temporal, excepto la miseria”²⁹. En la base de este problema se adivina una vez más no tanto las características de la política focalizada en sí, como su instrumentalización como mecanismo sustitutivo de intervenciones básicas del Estado para garantizar los mínimos de equidad³⁰.

El tercer aspecto a destacar, es la concepción de participación en la que se sustentan a menudo los programas focalizados aplicados. La retórica del cambio alude a la necesidad de abrir la escuela al entorno, de buscar la colaboración y la participación de las comunidades y familias implicadas (Torres, 2000). Sin embargo, es más dudoso que estas reformas contemplen los intereses, necesidades, expectativas y opiniones de los participantes. Si se revisan los programas analizados, puede cuestionarse el hecho de que los mismos impliquen una “verdadera” participación de los colectivos beneficiarios en la toma de decisiones y en el proceso de implementación de las mismas. Desde nuestro punto de vista la participación de individuos, familias y otros colectivos dentro del modelo de focalización educativa desarrollado ha dado respuesta de forma prioritaria a necesidades técnicas, organizativas y discursivas, más que a un objetivo de equidad, igualdad o gestión conjunta de lo público. La participación se ha convertido así en un aspecto puramente instrumental de la aplicación del programa y ha prescindido de otorgar a los actores capacidad real de decisión. Se produce así una contradicción entre un objetivo explícito de los programas focalizados, como es el de “activar” a los beneficiarios por medio de otorgarles autonomía de decisión y habilidades para su inclusión social, y un diseño y aplicación de los programas que no contempla la participación activa y directa de los mismos.

Finalmente, cabe resaltar los peligros de clientelismo político que puede comportar la extensión de los programas focalizados. En primer lugar, debe recordarse que la historia de la política social en América Latina se ha visto marcada por las relaciones de tipo clientelar, desarrollándose un sistema de seguridad social fragmentado y desigual. De este modo, se han creado grupos de poder, caracterizados por disponer de una significativa influencia política e importantes privilegios en las políticas de bienestar (sectores militares, del poder judicial o las clases medias urbanas son algunos de estos grupos). En este contexto, la introducción de políticas focalizadas -orientadas exclusivamente a los colectivos pobres- puede contribuir, precisamente, a evitar las

²⁹ LAVINAS, L. *The appeal of Minimum Income Programmes in Latin America*, Programme for Bellagio Meeting on Socio Economic Security, Vellagio: ILO, 1999, pág. 8.

³⁰ MORDUCHOWICZ, A. “La equidad del gasto educativo: viejas desigualdades, diferentes perspectivas”. *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 23, 2000, pág. 174.

rigideces de este sistema, mitigando los riesgos de clientelización y la creación de grupos de poder privilegiados frente a los sistemas de seguridad y protección social. Por otra parte, no obstante, la focalización de la política social corre el riesgo de crear otro tipo de clientelismo, derivado de los propios criterios de selección y clasificación. De hecho, los mecanismos de identificación, selección y clasificación de beneficiarios con los que operan los programas focalizados —tal y como se ha explicado con anterioridad— tienden a crear nuevas fracturas y formas de fragmentación social, potenciando luchas intragrupalas de pobres contra pobres. Es en este contexto, marcado por la creciente diferenciación entre beneficiarios y no beneficiarios de los programas, donde se generan luchas asociadas a nuevas formas de relación clientelar. En este sentido, puede afirmarse, que las familias seleccionadas por los programas educativos focalizados se convierten en potenciales clientelas políticas de los respectivos gobiernos locales, aumentando los lazos de dependencia y potenciando la creación de redes de control. Cabe destacar, además, como nos recuerda Filgueira (2001) que precisamente los sectores pobres tienen un capital político menor que los sectores medios o trabajadores no pobres y, por tanto, se reduce su poder para “controlar” las inequidades del programa. Esta situación es especialmente paradigmática en los programas de focalización centrados en la familia y articulados a través del criterio de vulnerabilidad.

El presente trabajo se ha centrado en el análisis teórico de los programas educativos focalizados desarrollados en América Latina a partir de la segunda mitad de los 90, realizando una valoración crítica de los mismos y resaltando los problemas relacionados con su aplicación. De este modo se ha hecho énfasis en los aspectos relacionados con el diseño y la implementación de los programas, sin incidir en el análisis de su impacto ni contrastar sus efectos sobre la pobreza y la desigualdad. En este sentido, pues, debe entenderse como un primer esfuerzo de análisis y reflexión que deja la puerta abierta para una posterior investigación aplicada que mida los efectos de la focalización tanto sobre la reducción de la pobreza como sobre las propias variables educativas.

Referencias:

- BOLTIVNIK, J. "Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología". En: GALLARDO GÓMEZ, L. R., GENDREAU, M. y OSORIO GOICOECHEA (coord) J. *Los rostros de la pobreza. El debate. Tomo III*, México: Limusa, 2001.
- BONAL, X. "Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina". *Revista Mexicana de Sociología*. No. 64, 2002, pp. 3-35.
- _____. "Contra la pobreza...¿desigualdad? La educación como estrategia de superación de la pobreza según el Banco Mundial. Algunos ejemplos de América Latina", trabajo presentado en el Seminario Internacional. *Descentralización y política social en América Latina*, Barcelona: CIDOB, 3-4 abril 2003.
- BRODERSHON, V. "Focalización de programas de superación de la pobreza". En: *Derecho a tener derecho: infancia, derecho y política social en América Latina*, Montevideo: Instituto Internacional del Niño (IIN) y UNICEF, 1999.
- CARNOY, MARTIN. *Globalization and Educational Reform: what planners need to know*. Paris: UNESCO, 1999.
- CEPAL. *Panorama social de América Latina 2001-2002*. Santiago de Chile: CEPAL, 2002.
- CORAGGIO, J.L. "Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales". en: Seminario-taller sobre *Estrategias de lucha contra la pobreza y el desempleo estructural: diseño y gestión de políticas sociales en un marco de globalización económica y integración regional*, Buenos Aires: CEUR y Instituto de Geografía de la UNBA, 26-28 octubre, 1994.
- CORAGGIO, J.L. "Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿Sentido oculto o problemas de concepción?" En: *Seminario O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil*, Sao Paulo: Ação Educativa, 28-30 Junio, 1995.
- CORNIA, G.A. "Social Funds in Stabilization and Adjustment Programmes: A Critique". *Development and Change*. No. 32, 2001, pp. 1-32.
- CHOSSUDOVSKY, M. *The Globalization of Poverty. Impacts of IMF and World Bank Reforms*. London: Zed Books, 1998.
- DAGDEVIREN, H.; VAN DER HOEVEN, R & WEEKS, J. "Poverty Reduction with Growth and Redistribution". *Development and Change*. No. 33, 2002, pp. 383-413.
- DUHAU, E y SCHTEINGART, M. "Nuevas orientaciones de las políticas sociales para los pobres en México y Colombia", en: Schteingart, M. (ed.) *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- FILGUEIRA, F. *Entre pared y espada: la ciudadanía social en América Latina (II)*, IIG (Instituto Internacional de Gobernabilidad), Biblioteca de Ideas, 2001.
- FINE, Ben. *Social Capital versus Social Theory*. London: Routledge, 2001.
- FRANCO, R. "Los paradigmas de la política social en América Latina". En: ARTEAGA BASURTO, C. y SOLÍS SAN VICENTE, S: *La política social en la transición*, México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Escuela Nacional de Trabajo Social, 2001.
- HEYNEMAN, S. P. "The history and problems in the making of education policy at the World Bank 1960-2000". *International Journal of Educational Development*. No.23, 2003, pp. 315-337.
- HUBER, E. "Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models". En: G. ESPING-ANDERSEN (Ed.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London: Sage, 1996.
- JONES, P.W. *World Bank Financing of Education: lending, learning and development*. London: Routledge, 1992.
- LACABANA, M. y MAINGON, T. "La focalización: políticas sociales estructuralmente ajustadas". *Cuadernos del CENDES*, n° 34, 1997, pp. 193-218.
- LAVINAS, L. *The appeal of Minimum Income Programmes in Latin America*, Programme for Bellagio Meeting on Socio Economic Security, Vellagio: ILO, 1999.
- LERNER SIGAI, B. "Globalización, neoliberalismo y política social". En: A.A.V.V *Las políticas sociales en México en los años noventa*, Universidad Autónoma de México (UNAM), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLASCO), México: Plaza y Valdés, 1998.

- MEJÍA FLÓREZ, R. "La pobreza en las instituciones financieras internacionales y el enfoque alternativo de otros organismos multilaterales". En: GALLARDO GÓMEZ, L.R y OSORIO GOCOECHEA, J. (coord.). *Los rostros de la pobreza. El debate. Vol. I*, México: Limusa, 2001.
- MORDUCHOWICZ, A. "La equidad del gasto educativo: viejas desigualdades, diferentes perspectivas". *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 23, 2000, pp. 165-186.
- MUNDY, K. "Retrospect and prospect: education in a reforming World Bank". *International Journal of Educational Development*. No. 22, 2002, pp. 483-508.
- OFFE, C. "Wasteful Welfare Transactions". En *IX Congreso Internacional del BIEN*, Genova: Basic Income European Network, 12-14 septiembre, 2002.
- PENDER, J. "From 'Structural Adjustment' to 'Comprehensive Development Framework': conditionality transformed?" *Third World Quarterly*. No. 22, 2001, pp. 397-411.
- RIVERO. *Educación y pobreza: políticas, estrategias y desafíos*, Boletín 48, Proyecto Principal Educación, UNESCO, 1999.
- STEWART, F. *Adjustment and Poverty*. London: Routledge, 1995.
- STEWART, F. & VAN DER GEEST, W. *Adjustment and Social Funds: Political Panacea or Effective Poverty Reduction?* Employment Papers n. 2. Geneva: ILO, 1995.
- TEDESCO, J. C. y LÓPEZ, N. "Desafíos a la educación secundaria en América Latina". *Revista de la CEPAL*. No. 76, 2002, pp. 55-69.
- TORRES, R.M. "Reformas educativas, docentes y organizaciones docentes en América Latina y el Caribe". En: *Los docentes protagonistas del cambio educativo*, Bogotá: CAB/Editorial Magisterio Nacional, 2000.
- WORLD BANK. *World Development Report: Poverty*. Washington D.C.: World Bank, 1990.
- . *Policies and Strategies for Education: a World Bank review*. Washington, DC: World Bank, 1995.
- . *Education Sector Strategy*. Washington, D.C.: World Bank, 1999a.
- . *Educational Change in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: World Bank, 1999b.
- . *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*. Washington D.C.: Oxford University Press, 2001.

Xavier Bonal y Aina Tarabini

Seminario de Análisis de Políticas Sociales, Departamento de
Sociología, UAB.
e-mail: xavier.bonal@uab.es