
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.