

Revista Interamericana de Educación de  
Adultos

ISSN: 0188-8838

revistainteramericana@crefal.edu.mx

Centro de Cooperación Regional para la  
Educación de Adultos en América Latina  
y el Caribe

Rivero, José

Políticas educativas y exclusión: sus límites y complejidad

Revista Interamericana de Educación de Adultos, vol. 27, núm. 1, 2005, pp. 11-19

Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el  
Caribe

Pátzcuaro, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=457545085001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

# **Políticas educativas y exclusión: sus límites y complejidad**

► José Rivero

El acceso generalizado a la educación básica es signo de mayor democratización social y preludio de los problemas que toda masificación supone. La desigualdad en los resultados de aprendizaje es síntoma característico de sociedades duales y fragmentadas, como la mayoría de América Latina.

Las diversas lecturas de estudios de caso en países de la región latinoamericana sugieren la necesidad de considerar el contexto demográfico de la escolarización, la de abordar desde distintos ángulos y enfoques el problema de la exclusión educacional así como la persistente ambigüedad entre educación y desigualdad social.

En la mayoría de nuestros países se ha logrado la universalización aunque acompañada por altos niveles de deficiencia interna de los sistemas educativos. La repetición y los bajos aprendizajes, fuertemente asociados, así como la considerable distancia en la Región para poder alcanzar la universalización del preescolar y de la educación media sintetizan la educación básica en la América Latina de los 90.

Ello inspira reflexiones sobre los límites de la educación como mecanismo de ascenso social y de superación de la pobreza y sobre la complejidad de las medidas para enfrentar la exclusión.

## **Los crecientes límites de la educación**

Se ha otorgado a la educación el carácter de inversión social con las más altas tasas de beneficio, tanto para los individuos como para las sociedades.

Sin embargo, una serie de factores han contribuido a debilitar la idea generalizada de que la educación formal es el mejor camino para la movilidad social y la superación de la pobreza. La impresionante expansión de la cobertura escolar ha generado un nivel cada vez más alto de educación promedio. El nivel primario para muchos era suficiente en anteriores décadas; ahora, en cambio, cuando to-

dos —o la mayoría— egresan de la educación primaria, las desigualdades y los efectos de éstas se trasladan a exigencias de nivel medio o secundario.

La CEPAL señala que el capital educativo mínimo, en términos de acceso al bienestar y al correspondiente ingreso laboral, demanda en la Región completar el ciclo secundario y cursar como mínimo 12 años de estudios. Cuando se ingresa al mercado laboral sin haber completado el secundario, uno a tres años más de estudio no influyen mucho en la remuneración percibida, y en la mayoría de los casos de poco sirven para salir de la pobreza; en cambio, el ingreso aumenta considerablemente cuando los estudios cursados se suman al umbral de 12 o más años de escolaridad.<sup>1</sup>

Otros factores limitantes para la ecuación educación = mayor movilidad social son el denominado “credencialismo” —determinados niveles educativos no garantizan por sí mismos una movilidad intergeneracional debido al más lento crecimiento de las oportunidades ocupacionales respecto de los niveles educativos alcanzados por la mayoría— y la estratificación de los establecimientos educacionales.

Son diferentes los procesos pedagógicos en centros educativos estratificados. Esto se da no sólo en la clásica oposición entre escuelas públicas y privadas, sino en sistemas públicos nacionales supuestamente homogéneos. Sólo en aquellos planteles privados a los que asiste la población escolar con mayores ingresos y en las escuelas públicas con tradición de buena enseñanza, o favorecidas por proyectos generados con financiamiento explícito, los alumnos se benefician de las actuales propuestas para mejorar la educación. Estas mayores posibilidades de *educabilidad* están lejos de los estudiantes en situación de pobreza, la mayoría de ellos sobrevive en ambientes familiares sin estímulo afectivo, lúdico e intelectual y con precarios niveles de calidad de vida. Además, los sistemas educativos ofrecen una educación pobre donde las condiciones de la demanda son más desfavorables: es en ambientes pobres donde se evidencia la falta de capacidad de los padres y de las comunidades para poder exigir servicios de mejor calidad.<sup>2</sup>

## **Educación y círculo vicioso de la pobreza**

El desafío de superar el denominado “círculo vicioso de la pobreza” es hoy ma-

<sup>1</sup> En muchos países, alcanzar ese umbral educativo se traduce, con una probabilidad superior al 80%, “en la percepción de un ingreso que permite situarse fuera de la pobreza”. En: *La brecha de la equidad*. Santiago de Chile, CEPAL, 1997.

<sup>2</sup> José Rivero *Educación y exclusión social en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*. Madrid-Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 1999.

yor —en un contexto de creciente pobreza en la Región— si tomamos en cuenta tres elementos clave para apreciar mejor las dimensiones de la tarea pendiente:

- a) *Los parámetros para medir la transmisión intergeneracional de la pobreza son más altos que antes.* Ésta ha llegado a ser definida “como una situación en la que, en comparación con los hijos de padres sin educación primaria completa, terminan su educación secundaria antes de los 26 años de edad”.<sup>3</sup> Por esta definición el hecho de que los hijos de los padres pobres hayan terminado sus estudios de secundaria se utiliza como umbral para determinar si se romperá o perpetuará el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza; con ella también se presupone que es poco probable que quienes no concluyeron su secundaria a los 26 años lo hagan posteriormente.
- b) *Los desafíos de crecimiento económico para poder reducir la pobreza extrema.* Estudios prospectivos recientes señalan que en México, para reducir la mitad de incidencia de la pobreza dentro de 16 años tendría que alcanzarse un crecimiento del producto por persona de 2,5% anual; si, con mejor suerte, lograra crecer al 3% per cápita, le tomaría 40 años superar esa situación. También creciendo a 3% por persona, Chile tomaría 37 años para abatir la pobreza extrema. Brasil, en cambio, requeriría 81 años.<sup>4</sup>
- c) *Escaso impacto del crecimiento regional sobre la ocupación y crecimiento del empleo informal.* Cifras de la OIT señalan que el lento proceso de crecimiento en la Región tiene escaso impacto en el mercado de trabajo y que en la década de los 90 de cada 100 nuevos empleos creados, 84 correspondieron al sector informal (trabajadores independientes, trabajos domésticos y microempresas). Entre 65 y 95% de los empleados que trabajan en microempresas no tiene contrato escrito y entre 65 y 80% no está afiliado a sistemas de salud ni a pensiones de vejez.<sup>5</sup> El explosivo incremento del trabajo informal en la Región tiene claras y distintas expresiones en los seis países estudiados.

## **Elementos educativos estratégicos para enfrentar la pobreza creciente**

La experiencia acumulada proporciona algunas pistas para enfrentar la creciente pobreza con políticas donde la educación pueda tener papeles determinantes.

<sup>3</sup> Documento base del Seminario “Romper el ciclo de la pobreza: invertir en la infancia”, desarrollado por el BID en París, marzo de 1999.

<sup>4</sup> Estimaciones de Nora Lustig, investigadora del BID. *Reforma*, 28 de marzo 1999. México, D.F.

<sup>5</sup> Cifras de la OIT citadas por Francisca Vega en su reportaje “Desempleo en América Latina: una carga peligrosa”, publicado en *El Mercurio* de Santiago de Chile, el 19 de septiembre de 1999.

a) *Atención integral de la población infantil*

Los estudios coinciden en la necesidad de dar prioridad a la atención integral de la población infantil pobre y de generalizar la educación preescolar como llave maestra para enfrentar el círculo vicioso de la pobreza, hay evidencias cada vez más notorias de los efectos de ampliar los núcleos de atención educativa a los niños de tres a cinco años vía prácticas formales o no escolarizadas y de las ventajas competitivas que tienen los niños que asistieron a centros preescolares respecto a los que no tuvieron esa oportunidad. A esta educación inicial deben sumarse esfuerzos para que en los tres primeros grados de vida escolar los niños en situación de marginalidad puedan efectivamente aprender a leer, escribir y resolver problemas.

Selecciono tres casos nacionales merecedores de análisis particular:

- Los impactantes resultados de niños cubanos con respecto a los de otros 12 países latinoamericanos en la evaluación comparada desarrollada en 1998 y propiciada por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación-UNESCO, tienen en la generalizada educación preescolar en Cuba una de sus principales explicaciones. El Programa “Educa a tu hijo” garantiza en todo el país —en acción intersectorial y con activa participación de padres y comunidades— que todos los niños y niñas tengan un desarrollo integral desde su nacimiento hasta el ingreso a la escuela.
- El Perú fue país precursor durante los 70 al asumir la educación inicial como base prioritaria de su sistema educativo. Hoy presenta más situaciones de inequidad que de desarrollo en esta modalidad educativa. Destacan los programas Wawa Wasi (casas de niños) de tipo no escolarizado destinados a niños indígenas y a urbanos en situación de pobreza y los recientes esfuerzos liderados por el Consejo Nacional de Educación y la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza por resaltar la extrema importancia de los tres primeros años de vida y por demandar una intensa acción paterna e intersectorial.
- En Chile un estudio del Ministerio de Educación que analizó la relación entre variables sociales y biológicas de los alumnos de primero básico (1999) con el desempeño que ellos tuvieron en la prueba SIMCE<sup>6</sup> (2002) cuando cursaban

<sup>6</sup> Cada año los niños de Chile son sometidos a una evaluación nacional sobre aprendizajes en lenguaje y matemáticas en el denominado Sistema de Medición sobre la Calidad de la Educación (SIMCE) que se aplica por lo general en el cuarto año básico.

cuarto básico: la mediana de alumnos que asistieron a prekinder y kinder tiene resultados mejores en 40 puntos que los alumnos que no tuvieron educación parvularia (266 contra 227 puntos).<sup>7</sup>

b) *Atención de adolescentes y jóvenes en situación de pobreza*

Es preciso también privilegiar la formación de jóvenes y adolescentes para el ejercicio de la ciudadanía y el trabajo como medio de subsistencia, incorporando mayores contenidos de matemáticas y ciencia y tecnología en su formación. Se requieren programas alternativos de educación secundaria y estrategias de intervención para los jóvenes que se ven obligados a abandonar prematuramente sus estudios medios, con ofertas de capacitación que les posibiliten un ingreso rápido a puestos de trabajo o a la generación de pequeñas empresas; en todos estos casos será necesario enfatizar la enseñanza de las matemáticas básicas y el aprendizaje en la resolución de problemas cotidianos.

c) *Atención educativa de las madres en situación de pobreza*

La coincidencia de analfabetismo y bajos niveles de escolaridad femeninos con bolsones de pobreza y la importancia de la mujer madre como factor educativo y cultural de su familia y como potencial mayor soporte de sus hijos en la etapa escolar, demandan atenciones educativas específicas a mujeres en situación de pobreza.

Las intervenciones políticas para lograr la equidad deben ser concebidas como estrategias a largo plazo. Abordar la inequidad a través de programas compensatorios constituye una solución incompleta al problema de la desigualdad educativa; se deben prever las posibles distorsiones de este tipo de programas si no están asociados con otras políticas sociales y recursos locales. De las experiencias analizadas sobresalen como programas compensatorios el chileno de 900 Escuelas, el Plan Social Educativo argentino y el PARE mexicano. Los dos primeros presentaron buenos resultados de evaluaciones externas; la principal diferencia entre ellos estriba en el carácter de ejecución pensada en el mediano y largo plazo del primero y en la no continuidad del segundo por razones de cambio de gestión gubernamental. La experiencia mexicana desarrollada por el CONAFE constituye uno de los escasos proyectos con financiamiento de la banca internacional orientado a los estados con mayores niveles de pobreza; una evaluación externa demostró que el interés de los padres campesinos en la educación era distinto a la confianza en la escuela.

<sup>7</sup> Véase *El Mercurio*, del 29 de diciembre de 2003.

## **La urgencia de mayor financiamiento**

Un problema central es el relativo al mayor financiamiento destinado a la educación y a estrategias para mejorar el modo de gastar el dinero y la eficiencia interna. Se trata de emprender una acción que permita a cada actor o estamento asumir sus responsabilidades en los logros de matrícula universal, de permanencia en los centros educativos, con el fin de conseguir una educación pública más calificada. En este contexto será esencial optar por mecanismos de evaluación para conocer si nuevas estrategias de inversión ayudan a mejorar la eficiencia interna del sistema educativo.

La exigencia de mayores inversiones del Estado en educación se exemplifica en los casos argentino y peruano.

En Argentina, de 1980 a 1996 aumentó el 65% de la matrícula en la educación básica y se incrementó el número de maestros en 55%, mientras la inversión pública sólo creció un 13%.<sup>8</sup> En los recientes años, signados por profunda crisis, no se posibilitó revertir tal situación.

En el Perú siendo la matrícula casi generalizada en el nivel de educación primaria, tiene en áreas pobres —particularmente rurales e indígenas— un comienzo tardío de la escolarización, bajos niveles de progreso en el aprendizaje así como subrepresentación en educación secundaria que es aún mayor en el nivel universitario. No existe correspondencia entre el enorme esfuerzo de las familias más pobres por aportar a la educación de sus hijos y la clara insuficiencia de los aportes del Estado a la educación.<sup>9</sup> Ello tiene mucho que ver con los magros resultados en los aprendizajes, motivo central para que la educación peruana haya sido declarada “en estado de emergencia”.<sup>10</sup>

## **La complejidad de la exclusión y de políticas para enfrentarla**

Atender las principales cuestiones o problemas por enfrentar deviene en acción obligada si se quieren hacer viables las anteriores opciones estratégicas. Los bajos resultados educativos demandan cambios en el contenido de la formación y en la

<sup>8</sup> Si bien se registró un aumento del porcentaje del PIB del 3,3% en 1993 a 3,7% en 1995, habría que recordar que dicho aumento fue del 3,8% en 1987. J. Rivero, *op.cit.*

<sup>9</sup> El aporte de las familias peruanas con bajos ingresos es considerable; según estudio de GRADE en 1996 se calculó en 430 dólares americanos dicha contribución. El presupuesto nacional de educación es inferior al 3% del PIB y no está creciendo en 0,25% del PIB como lo disponía el Acuerdo Nacional suscrito por las principales fuerzas políticas el año 2000.

<sup>10</sup> En mensaje presidencial de julio 2003 se confirmó declarar la emergencia educativa nacional anunciada antes por la entonces Premier Beatriz Merino.

profesión docente que les permita enfrentar con éxito la heterogeneidad y la precariedad de la escuela pública. Se requiere, asimismo, desarrollar políticas efectivas de descentralización y de autonomía de las escuelas, considerando cambios en los estándares curriculares.

La complejidad del problema de la exclusión y de las decisiones políticas para enfrentarla se hace explícita si nos detenemos en las siguientes dos situaciones:

#### *Situación A: las insuficiencias redistributivas*

Es lugar común la demanda de políticas sociales, educación incluida con mayores rangos de inversión para enfrentar el problema de la exclusión. Los mejores índices de crecimiento económico y una mejor distribución de ingreso, se señala, son condición indispensable para enfrentar la pobreza. Sin embargo, a pesar de la innegable importancia de la distribución del ingreso, esta variable no es suficiente. El nivel de ingreso de las familias y la incidencia de la pobreza son también variables muy importantes para tomar en cuenta.

Ilustra lo anterior el recientemente publicado estudio del Banco Mundial sobre políticas sociales y desigualdad del ingreso en la Región en el período 1990-2000.<sup>11</sup> Los dos países que presentan rasgos más diferenciados son Honduras y Chile. El primero es el país que más ha mejorado en materia distributiva; Chile, en cambio, muestra ligero deterioro en una distribución de ingreso que ya era alarmante en 1990.<sup>12</sup>

Los datos complementarios señalan con claridad que no es suficiente para Honduras estar en la vanguardia en materia distributiva. Así, en la década pasada el ingreso medio de las familias en Honduras subió tan sólo 1% mientras la incidencia de la pobreza se mantuvo casi en los mismos alarmantes índices de los años 90: hoy más del 75% de los hondureños son pobres. A pesar de ser uno de los países más pobres de América Latina, su presupuesto educativo destina mayores recursos a la educación superior que a la educación básica.

La inequitativa distribución del ingreso chileno no es suficiente tampoco para formular juicios definitivos. En Chile, durante el mismo período, el ingreso medio familiar creció un 61% y, por efecto de las políticas sociales en los gobiernos de la Concertación, el nivel de la pobreza cayó a menos de la mitad durante estos años; con una incidencia de aproximadamente 16%, tiene el segundo nivel más

<sup>11</sup> World Bank, *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with history?* Octubre 2003. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

<sup>12</sup> El reciente informe de la OCDE al Gobierno de Chile ha sido explícito en señalar que los éxitos macroeconómicos no están relacionados con el bienestar de la población, aún persiste una pésima distribución del ingreso.

bajo de pobreza en Latinoamérica;<sup>13</sup> además, el censo nacional del 2002 demostró que la escolaridad promedio subió en la década de 7.5 a 8.5 años. Sin embargo, críticos al modelo imperante señalan que subsisten signos preocupantes en cuanto a enfrentar la inequidad en un contexto donde prima un modelo mercantil del que la educación, particularmente en el rango superior, forma parte; así, a pesar de que casi se duplicó el número de personas que accedió a la educación superior, entre 1996 y el 2000 el costo promedio de una carrera universitaria aumentó en más de 40%.<sup>14</sup> Expresión de la desigualdad educativa es el 75% de mayores puntajes nacionales obtenidos por colegios privados en la primera versión de las Pruebas de Selección Universitaria rendidas en diciembre de 2003; los establecimientos municipales disminuyeron considerablemente su presencia dentro del selecto grupo.<sup>15</sup>

#### *Situación B. Los promedios nacionales les ocultan diferencias internas*

El caso brasileño ilustra con claridad la ambigüedad de la relación entre desarrollo económico, la expansión educacional y diversas dimensiones de desigualdad social. El incremento sustantivo de la matrícula escolar no afectará necesariamente la posición de los estudiantes de diferentes procedencias sociales en la distribución de los certificados educacionales y en el acceso a puestos de trabajo significativos. El Nordeste afrobrasileño quedó educacionalmente muy rezagado en contraste con São Paulo o el Sur del país, ello ha influido para las diametralmente opuestas variaciones en materia de alfabetización y educación.

De allí la importancia de la principal medida política adoptada en la administración Cardoso tendiente a enfrentar esas desigualdades: la creación, desde 1995, del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio, con el que se promueve la distribución de recursos entre estados y municipios de acuerdo al número de alumnos de las respectivas redes educativas.<sup>16</sup>

En México la ausencia de evaluaciones externas ocultó durante mucho tiempo las enormes desigualdades en los resultados de la educación. Pese a una dis-

<sup>13</sup> El estudio del Banco Mundial precisa que en Chile las transferencias –elemento central de toda política social– están beneficiando al 20% más pobre del país.

<sup>14</sup> Paul Walder, “El mercado (negro) de la educación”. En: Revista *Plan B*, Santiago, diciembre 2003.

<sup>15</sup> En la última edición del Prueba de Aptitud Académica (PAA) hecha a fines del 2002 los establecimientos privados habían alcanzado el 63,6% de esos mejores puntajes. Diario *La Tercera*, 5 de enero de 2004.

<sup>16</sup> Por este Fondo los Estados y municipios son obligados a destinar el 15% de todas sus recaudaciones a la educación fundamental.

minución global de la exclusión de la educación, esas desigualdades subsisten; la escolarización en Guerrero, Oaxaca y otros estados con pobreza rural o indígena endémica, está muy retrasada con respecto al resto del país.<sup>17</sup> No está suficientemente claro si México padece un problema específicamente “indígena” u otro más amplio de educación de gente pobre, sea o no indígena; sin embargo en bolsones indígenas es donde la pobreza es más acentuada.

Existen similitudes entre México y Perú respecto a los efectos de la movilidad social emparejada con la asimilación de los campesinos e indígenas a las urbes donde migran. Los fenómenos migratorios convierten en mestizos a los indígenas en lo que atañe a lengua y cultura; cuando los pueblos indígenas dejan de ser pobres y rurales, ya no son contados como indígenas y tienden a desaparecer los datos como tales.

La pregunta *¿Pueden las políticas y estrategias educativas superar la pobreza y la falta de equidad en América Latina?* sigue, en suma, demandando respuestas y estrategias más fundamentadas y alejadas de la simplificación retórica.◀

<sup>17</sup> El multiculturalismo adoptado por la clase política es cosa reciente en el país; la gestión de Salinas de Gortari reestructuró el Instituto Nacional Indigenista y sufrió el impacto de la insurgencia zapatista en Chiapas, durante la administración Zedillo la educación bilingüe recibió el nombre de educación “intercultural” y en el presente gobierno de Fox se sigue impulsando la promoción de respetar derechos y culturas indígenas mejorando accesos a la educación.