

La educación como política social: familia, mercado laboral y herencia social

*Versión preliminar
Referencias incompletas
Solo para comentarios*

Fernando Filgueira *

Montevideo, Junio de 2006

* Fernando Filgueira es investigador senior del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay y Coordinador Académico del Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay.

La educación en América Latina se ha transformado en forma sustantiva en los últimos 20 años. Ello responde a un esfuerzo importante en materia fiscal y a un conjunto de transformaciones relevantes en la gestión y organización de los servicios educativos. Luego de constatar a mediados de los años ochenta la creciente brecha educativa de América Latina respecto a los países de la OECD y respecto al grupo selecto de países emergentes que demostraban dinamismo económico, el llamado al esfuerzo educativo se hizo urgente, y con mayor o menor entusiasmo casi todos los países de la región invirtieron más, aunque tal vez, no siempre mejor, en materia educativa. A pesar de dichos esfuerzos la percepción de la mayor parte de los observadores y especialistas, y aun de la población en general, dista de ser satisfactoria. Se percibe una notoria inadecuación entre lo que la educación debiera lograr y sus logros reales.

Es claro que dicha inadecuación responde a que aun con el esfuerzo realizado en las últimas dos décadas estamos, como región, muy por debajo de niveles aceptables de inversión educativa. Por otra parte creo que una parte de la insatisfacción con los logros educativos no debiera buscarse en la propia educación, sino en las condiciones económicas y sociales en la que las acciones educativas debieron operar. La precarización del empleo, el incremento de la desigualdad y las transformaciones familiares que han tensionado al conjunto del tejido social en América Latina, tornan notoriamente más difícil la acción educativa, y la traducción de esta en logros de integración social y bienestar.

Ahora bien, más allá de estas advertencias, que nos aleccionan para no caer en los facilismos de achacar los males sociales y los déficits en materia educativa a defectos del propio sistema educativo o al esfuerzo educativo, existe una cuota parte de responsabilidad que sí descansa en este. Argumentaré que la clave para repensar el rol de la educación en la actual situación social y económica de América Latina pasa por reconocer dicho rol como parte sustantiva de un nuevo estado social en la región. La reforma de la educación, y el desafío de la inclusión educativa, forman parte, en mi opinión de una reforma integral del sistema de políticas sociales latinoamericano. Dicha reforma debe estar orientada a superar los obstáculos y a enfrentar los nuevos riesgos que las antedichas transformaciones y realidades del mercado laboral, de la familia y de las nuevas fuentes y formas de la desigualdad colocan a las sociedades latinoamericanas. En otras palabras como la educación no puede ser eficaz en el actual contexto socioeconómico, la misma no debe adaptarse al mismo, ya que dicha operación sería o bien una claudicación o un ejercicio fútil, sino contribuir a su transformación.

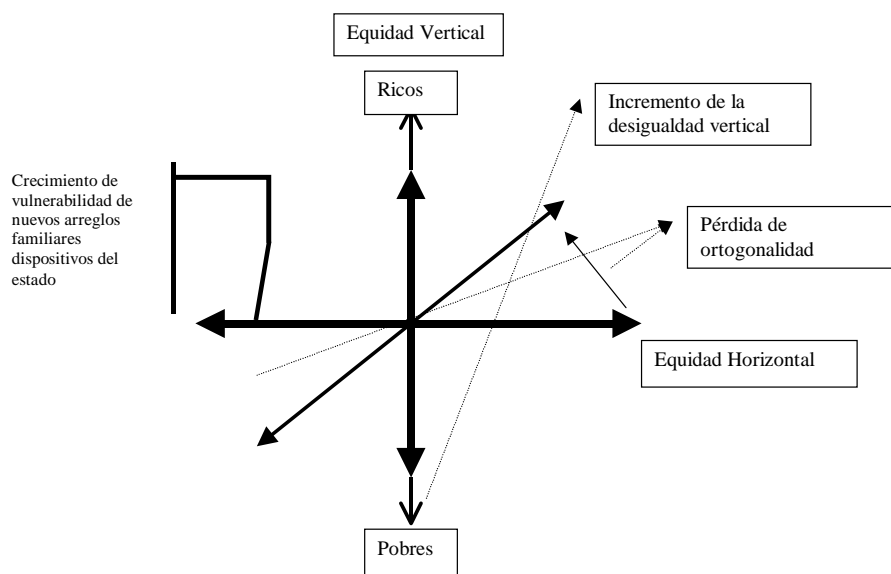
El presente documento se estructura para presentar y sostener dicho argumento en tres partes. En primer lugar se discute conceptualmente que son las políticas sociales y cual el rol de la educación en este sistema. En segundo lugar se presenta evidencia acerca de las tensiones estructurales que el desarrollo latinoamericano presenta y como estas debieran guiar la reforma del sistema educativo. En tercer lugar se plantea una agenda básica, apoyada en la idea de universalismo básico, relativa a las nuevas funciones y dispositivos que debieran marcar la agenda educativa de la región en los próximos 20 años.

1. La educación como parte del estado social y el estado social como parte del régimen de bienestar

El Estado social ha fracasado o, si se prefiere, está fracasando en América Latina en tres funciones diferentes que tradicionalmente le habían cabido en tanto pieza fundamental del régimen de bienestar. En primer lugar, ha fracasado en moderar y frenar el incremento de los niveles de inequidad vertical¹ y de su transmisión intergeneracional (estratificación socioeconómica). En segundo lugar, ha sido incapaz o lento en generar dispositivos de protección social en materia de equidad horizontal (diferenciación social por categorías de población y aparición de nuevos grupos o categorías de riesgo, esto es, generaciones, sexo, tipos de familia, etcétera). Y en tercer lugar, ha fracasado en frenar o deshacer la superposición de la inequidad vertical y horizontal. En otras palabras, las clasificaciones por sexo, por generación, por

¹ Esto no quiere decir de ninguna manera que el Estado social no modera en forma alguna la desigualdad. Aún lo hace y en forma importante; lo que se indica es que dicha capacidad se ha visto disminuida respecto al pasado.

educación y por arreglos familiares presentan hoy día correlaciones fuertes con desigualdad y pobreza que el Estado y sus sistemas de protección no parecen capaces de desatar. Gráficamente esto puede verse de la siguiente manera:



El ejemplo graficado considera tan solo un eje de la equidad horizontal, el relativo a los arreglos familiares, pero existen muchos otros cortes relevantes que cumplen con la doble condición de haber incrementado la población de algunos de los extremos y al mismo tiempo haber perdido ortogonalidad respecto al eje de desigualdad socioeconómica: las generaciones, los más y menos educados, los asentados y los migrantes intra urbanos, etcétera.

En suma, estructura de riesgo y respuesta estatal se han disociado. En su lugar emerge una forma inadecuada e inequitativa de gestión pública del riesgo social, así como de la cobertura de las políticas que gestionan dicho riesgo. Es conveniente detenernos un poco más en la idea de *riesgo social*, *arquitectura de bienestar* y en la consideración de las esferas que en definitiva producen y distribuyen riesgo y protección social.

a. Revisitando y definiendo algunos conceptos

Todas las sociedades distribuyen sus riesgos sociales en forma diferencial entre hombres y mujeres, ricos y pobres, educados y no educados, niños, adultos y viejos. Existe una economía política (de poder y recursos) del riesgo social. Los mercados, las familias y las propias comunidades producen y distribuyen riqueza, seguridad y oportunidades en forma diferencial según atributos adscriptos y adquiridos de la población (Esping-Andersen, 2002). Estas tres vías de producción y distribución de riqueza, seguridad y oportunidades responden a una lógica esencialmente descentralizada. Los individuos toman decisiones respecto a cómo utilizan, agregan y aprovechan sus activos de capital físico, humano y social. Al hacerlo producen parámetros generales de oferta, demanda y precios, de arreglos familiares y de distribución territorial de la población. Estos parámetros luego determinarán sus posibilidades futuras de aprovechar la estructura de oportunidades existente.

Pero existe otra esfera de producción de riqueza, seguridad y oportunidades que se diferencia de las anteriores por su carácter esencialmente centralizado: el Estado.² Esta forma de autoridad remite a tres

² Para una excelente discusión sobre el carácter centralizado y descentralizado de las esferas de Estado y mercado y las implicaciones de dicha distinción para análisis desde la perspectiva de la economía política véase de Adam Przeworski: *States and Markets: a Primer in Political Economy*, Cambridge University Press, 2003.

funciones fundamentales: la extracción de recursos de la comunidad, la distribución y asignación de recursos a la comunidad y la regulación de las acciones aceptables y no aceptables, así como la generación de incentivos y desincentivos en las otras tres esferas descentralizadas de la acción: el mercado, las familias y la comunidad (Tilly, 2000). Dicho en forma más concreta, los estados influyen en las chances de las personas porque controlan el sistema impositivo, el gasto público y las leyes que regulan las interacciones entre personas y unidades colectivas (sean éstas de mercado, familia, o comunidades).

La articulación del Estado con las esferas de mercado, familia y comunidad constituye lo que se denomina comúnmente *régimen de bienestar* (Esping-Andersen, 1990, 1999). Esta afirmación implica una postura diferente de aquella que se detiene solo en los dispositivos sociales del Estado. Los regímenes de bienestar son mucho más que los instrumentos del Estado social; son la intersección de una estructura de producción de riesgo y una arquitectura estatal de protección de dichos riesgos, así como de regulación de las estructuras descentralizadas de producción de riesgo.³ Vista así, la evaluación sobre los Estados sociales no se debe realizar —al menos no solamente— en términos normativos, de esfuerzos en materia de gasto o aun en términos comparados con otras naciones. Una de las claves para evaluar las políticas sociales y a los Estados sociales consiste en ver el grado en que estos responden en forma adecuada a las estructuras de producción de riesgo y a la distribución del riesgo social. Ahora bien, esta ruta conceptual nos lleva necesariamente a abordar el problema del riesgo social y a formalizar una definición.

Todas las personas atraviesan por situaciones de riesgo en lo que hace a su bienestar material y emocional, y lo hacen debido a las más diversas circunstancias y situaciones. Todos reconocemos dichas situaciones y hacemos mención a los infortunios que aquejan a amigos, conocidos y familiares. Pero en la conversación cotidiana también reconocemos que en ciertos momentos, o por estar en cierta situación o en ciertas etapas de nuestras vidas, estamos más expuestos que en otros a cierta cantidad y calidad de riesgos sociales.

La idea de riesgo social no remite a la presencia o ausencia de riesgo en forma más o menos aleatoria, sino a la idea de recurrencias empíricas en las que es posible identificar situaciones de vulnerabilidad social ligadas a categorías de población definidas por diversos criterios (ciclo vital, nivel educativo, clase social, sexo, etcétera). Las parejas jóvenes enfrentan los riesgos de pobreza asociados al inicio del ciclo productivo y reproductivo en forma concomitante; la tercera edad lo hace por razones vinculadas al decaimiento físico y emocional, combinando la pérdida de vínculos con el mercado, con sus familias y comunidades; los niños enfrentan los riesgos de la alta dependencia familiar como base de su sustento y bienestar, en tanto los adolescentes deben resolver los desafíos propios de la emancipación con las recurrentes dificultades para cerrar procesos formativos e ingresar en etapas productivas. Estas estructuras de riesgo son, si se admite la redundancia, estructurales, o tal vez predeterminadas, y se repiten en la gran mayoría de las sociedades.

Pero es evidente que las sociedades varían en el grado en que producen y distribuyen niveles y cualidades de esos riesgos sociales, así como en el grado en que generan dispositivos sociales para minimizar, moderar, compensar o tratar las situaciones de riesgo (Esping-Andersen, 2002; Huber y Stephens, 2004). Así, es muy diferente un país que concentra sus nacimientos en las mujeres de menores ingresos y más jóvenes que aquel que lo hace en sus clases medias y en edades más avanzadas. También es diferente una juventud enfrentada a mercados laborales de difícil entrada o a otros de características más abiertas. El adulto mayor que vive en sociedades de fuerte solidaridad familiar se encontrará menos desamparado que aquel que vive en sociedades donde las familias constituyen una unidad débil de agregación de riesgos y recursos. También un país donde la mayoría de las mujeres trabajan será diferente de aquel donde se encuentran mayoritariamente subordinadas en

³ La idea de regímenes de bienestar fue popularizada y definida cabalmente por Esping-Andersen (con fuerte apoyo en el trabajo clásico de Tittmus) en su texto *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. A nuestro juicio, la obra donde mayor rendimiento produce esta idea de riesgo y protección social se encuentra en su texto *Social Foundation of Post Industrial Economies* (1999). Buena parte de los argumentos esgrimidos en el volumen por él compilado *Why we need a new Welfare State* (2002) se apoyan en esta idea de estructura del riesgo y arquitectura del Estado de bienestar.

materia de renta a la generada por el hombre jefe de hogar. Y, claro está, un incremento en los divorcios o la inestabilidad de las parejas afectará la producción de riesgo sobre la mujer en forma muy diferente en una y otra sociedad. Podríamos continuar con ejemplos diversos, todos ellos ligados a la idea de decisiones descentralizadas que producen y distribuyen riesgo social en cantidad y calidad.

Ahora bien, frente a esta producción, si se quiere, *natural* del riesgo social existen respuestas centralizadas desde la autoridad colectiva expresada en el Estado y sus políticas públicas. Hablar de las *respuestas centralizadas* a esta producción de riesgo *natural* es, en rigor, un artificio analítico. El riesgo social, su distribución, su cantidad e intensidad en las diferentes categorías de población, es necesariamente el producto de las acciones descentralizadas de los agentes en el mercado, las familias y comunidades, y del accionar centralizado de la autoridad estatal. No existe nada intrínsecamente *natural* en el modo como los mercados, las familias y las comunidades producen y distribuyen cantidades y cualidades de riesgo. Las dinámicas y decisiones que componen dichas dinámicas siempre refieren, al menos en una parte importante de su determinación, a parámetros institucionalmente definidos, en general desde el Estado.

Asimismo, las formas en que se arriba a estas definiciones estatales no se apoyan en un ente central todopoderoso, sino que son el producto de procesos más o menos democráticos pero, ciertamente, en última instancia desconcentrados, en los que múltiples actores expresan sus intereses, invierten sus recursos de poder y generan en definitiva decisiones agregadas. Lo que caracteriza a las decisiones del Estado no es ni su *artificialidad* ni su centralidad, sino su carácter vinculante y de base en la autoridad (*binding and authoritative*; Przeworski, 2003). El mercado y las comunidades generan parámetros agregados que luego se transforman en constreñimientos estructurales a la acción y a las oportunidades, pero no toman decisiones agregadas legalmente vinculantes de extracción y distribución de recursos y regulación de acciones. Este es sin duda el rol esencial y monopólico del Estado.

Los Estados, por ende, contribuyen con acciones de naturaleza diferencial a la estructura de producción de riesgos (Esping-Andersen, 2002), y al hacerlo afectan en forma preponderante dicha distribución. El adulto mayor desamparado de los modelos de baja solidaridad familiar dejará de serlo en Estados sociales con cobertura universal de sistemas de manutención de renta y servicios sociales para el adulto mayor. El niño dependerá menos de su suerte familiar en países con Estados que brindan sistemas preescolares robustos y escuelas de tiempo extendido. El joven con dificultades de ingreso al mercado laboral se encontrará en muy diversa situación si vive en países donde el seguro de desempleo se inicia como derecho desde que el individuo empieza a buscar trabajo, que en aquellos donde dicho derecho solo existe luego de haber pasado por un empleo formal. La mujer divorciada que dependía monetariamente de la renta del marido correrá muy diferente suerte dependiendo de la existencia o no de sistemas que regulan la transferencia monetaria entre ex cónyuges, y si reside en países cuyos Estados priorizan o no sistemas de apoyo a los hogares con jefatura femenina.

Es esta comprensión del riesgo social la que está detrás de la tesis central de este trabajo. En la medida en que las familias y los mercados se transforman, cambian la distribución, el tipo y la cantidad de riesgo social y las formas de protección social en una sociedad determinada. En la medida en que todos los Estados son parte de esta estructura de producción de riesgos y protecciones, ellos deben contribuir a dar respuesta a los riesgos emergentes. Cuando esto no sucede hay dos resultados posibles: o bien se producen procesos adaptativos de las familias, las comunidades y/o los mercados para absorber dichos riesgos, o bien se incrementan los riesgos no cubiertos en cantidad y calidad para ciertos grupos sociales.

Cuando en los ochenta se habló del retorno a la familia extendida como estrategia de supervivencia frente a al deterioro de los salarios reales se estaba haciendo precisamente mención a dicha dinámica adaptativa en las familias. Cuando las comunidades de migrantes intra urbanos asentadas en la periferia generan formas de vigilancia vecinal para velar por la seguridad, dada la ausencia de presencia policial, o generan sistemas solidarios y cooperativos de transporte, dadas las bajas frecuencias de transporte público, estamos otra vez en presencia de modalidades adaptativas que internalizan riesgos que se han generado en otras esferas o en la propia comunidad y que el Estado no soluciona o enfrenta. Cuando las empresas deciden ofrecer cursos de capacitación para mejorar la alfabetización matemática de sus

trabajadores, por la baja incorporación de saberes que ofrece la secundaria pública, el mercado está realizando dicha operación. O cuando aparece oferta barata de cuidado de niños en zonas carenciadas y sin servicios preescolares, nuevamente el mercado está realizando dicha operación. El problema es que, para que las familias, las comunidades y los mercados puedan internalizar y absorber estos riesgos, deben cumplirse ciertas precondiciones. En las familias debe haber recursos humanos adultos disponibles y estabilidad y cooperación en estos arreglos entre ellos; en la comunidad deben existir formas básicas de confianza y reciprocidad ancladas en un mínimo de eficiencia normativa que sustenten formas más complejas de cooperación. Y en los operadores de los mercados debe existir la percepción de lucro potencial asociado a dicha absorción de riesgos y de la potencial demanda la capacidad de pago por dichos servicios.

Cuando estas condiciones no están dadas, los nuevos riesgos que no encuentran respuesta en el Estado tampoco la encontrarán en modalidades adaptativas de mercado, familia y comunidad. En su lugar se harán presentes tres problemas que afectarán profundamente la salud social de una nación:

- Trampa intrageneracional: los individuos quedan congelados en situaciones de pobreza al carecer de canales de movilidad desde el mercado, el Estado o las propias familias.
- Trampa intergeneracional: la descendencia de los sectores vulnerables hereda en forma integral o aun ampliada las desventajas, al no existir correctivos y fusibles en el edificio social que cortocircuiten la transmisión de desventajas sociales.
- Incremento de eventos capaces de desencadenar cadenas catastróficas: procesos abruptos de movilidad social descendente desencadenados por riesgos no contemplados cuyos efectos son devastadores sobre la capacidad de los individuos de movilizar activos sociales

Los Estados sociales, los sistemas de políticas sociales, y dentro de estos la educación, constituyen un conjunto interrelacionado de dispositivos que combinados con la operación del mercado y de las familias y comunidades proveen ciertos niveles de bienestar y de protección social (Esping-Andersen, 1999). Ahora bien, si esto es así, resulta evidente que los Estados sociales son piezas dentro de un sistema más complejo de producción de bienestar. Las personas se liberan de necesidades y riesgos no sólo por lo que hacen los Estados, sino también por lo que hacen las familias y los mercados, especialmente el mercado laboral. Cuando cambian estas dos esferas de producción de riesgos y necesidades (también, claro está, de bienestar), los dispositivos del Estado social deberán ajustarse para cubrir adecuadamente dichos riesgos.

Un país que transita desde una sociedad agraria, con familias extendidas, baja esperanza de vida al nacer y alta proporción de trabajadores de baja calificación, a otra esencialmente urbanizada, con envejecimiento de la población, donde el empleo formal y la unidad familiar biparental estable de modelo *breadwinner* son la norma, deberá enfrentar una serie de riesgos relativos a la protección de la tercera edad, a la calificación de sus migrantes rurales, a la alfabetización básica, a la prestación de servicios sociales asociados a este tipo de familia y a su división sexual del trabajo, a la creación de mecanismos de manutención de renta individual y familiar (especialmente en las etapas tempranas y finales del ciclo familiar) y a la creación de sistemas de salud y protección sanitaria adecuados para la convivencia urbana (Huber y Stephens, 2004). La arquitectura del bienestar de buena parte de los Estados sociales europeos, y en buena medida también de muchos países latinoamericanos⁴, reflejaba la respuesta a esta transición desde sociedades rurales y de migrantes recientes a la sociedad industrial y urbanizada, con sus correlatos demográficos y familiares. Y reflejaba también una fuerte convicción: que las sociedades garantizaban o lograrían garantizar el acceso a la protección y el bienestar social mediante el mercado laboral y la familia, siendo el Estado social un complemento y correctivo —a veces muy potente, a veces residual— de esa estructura básica de bienestar (Esping-Andersen, 1999; Offe, 1984). El Estado, reconociendo los riesgos inherentes a una forma determinada de producción de bienestar de un tipo de familia (el modelo nuclear biparental *breadwinner*) y de un tipo de mercado (el modelo industrial fordista),

⁴ Es claro que muchos estados latinoamericanos nunca alcanzaron un desarrollo que permita hablar de un régimen de bienestar, pero los dispositivos sociales que desarrollaron, aun en su precariedad e incompletitud reflejaban una arquitectura de protección que asumía una estructura de riesgo, urbana, de familia biparentales, de modelo de hombre ganapan, de requerimiento de mercado con credenciales educativas básicas y alfabetización tradicional, etc.

generaba mecanismos de desmercantilización y desfamiliarización que permitían que, cuando estas esferas fallaban o no se hacían presentes en forma adecuada, el Estado sí lo hacía.

b. Las transformaciones de mercado y familia

América Latina nunca fue urbanizada, industrializada, con modelos familiares nucleares tradicionales y con mercados laborales formales como si lo fue el mundo desarrollado. Pero, en sus grandes centros urbanos y en la arquitectura de protección social que acompañó la vida urbana, se asumía que la región se aproximaría a dicha realidad social. No sólo esto no sucedió, sino que buena parte de la región ingresa, antes de completar la industrialización y la primera transición demográfica en procesos propios de la sociedad postindustrial y de la segunda transición demográfica. Así el crecimiento de la monoparentalidad y las uniones libres, la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral, el incremento de la divorcialidad, son realidades innegables en la mayor parte de la región. Asimismo, la creciente precariedad en el empleo, el crecimiento de la informalidad y de la flexibilidad contractual en los viejos formatos de trabajo estable, la desindustrialización y el crecimiento de las economías de servicios, acompañados de una transformación tecnológica que torna obsoletos saberes a una velocidad desconocida en la región, son también procesos de clara implantación en las últimas dos décadas.

A estas dos grandes transformaciones centrales de familia y mercado se agregan otras vinculadas y en algunos casos derivadas de ellas. En circunstancias en que las familias incorporan a algunos miembros en el mercado de empleo como estrategia para mantener los niveles de bienestar, se desdibuja el modelo de familia con un generador de ingresos único o principal. Este desdibujamiento del modelo del aportante único se encuentra indisolublemente ligado a la masiva incorporación de la mujer al mercado laboral (Kilkey y Bradshaw, 1999). Asimismo, el proceso de desindustrialización afecta el empleo de calificaciones y competencias fijas, y eleva los umbrales de credenciales educativas y de acumulación de capital humano necesarios para una adecuada inserción en el mercado laboral. El peso de la *herencia social* empieza a manifestarse con mayor crudeza, reteniendo en el desempleo y la pobreza a las personas sin activos sociales suficientes, y eventualmente llevándolas a la exclusión.

Resulta claro que un modelo de *welfare* o una arquitectura de Estado social anclada en el empleo formal y sus categorías de ocupación, orientado al jefe de hogar masculino y apoyado en la hipótesis de estabilidad del modelo biparental nuclear, se encuentra radicalmente dissociado, no sólo de la vieja estructura de riesgo latinoamericana, que nunca fue similar a la conocida en los países del primer mundo, sino también radicalmente dissociada de esta nueva estructura de riesgos que se superpone a una pasada nunca bien enfrentada por nuestro viejo estado social. Ello no quiere decir que deba desestimarse el legado positivo de aquel modelo en aquellos países de América Latina en donde presenta un efectivo arraigo (Huber y Stephens, 2004). Este garantiza la protección básica de la tercera edad que hereda en su vejez las rentas de la vieja arquitectura de bienestar. Pero es así también, y en parte por este logro pasado, que el riesgo se traslada en forma importante a las edades más jóvenes, a los niños y a las mujeres, especialmente a las mujeres jóvenes con hijos y muy especialmente a las jefas de hogar. El Estado ha respondido a este cambio de la cantidad, calidad y distribución del riesgo social en forma lenta, fragmentaria y, por momentos, abiertamente equivocada.

En este contexto el desafío de la inclusión educativa no debe ser pensado meramente como un dispositivo y meta educativa sino como una pieza fundamental del nuevo estado social y por tanto de un renovado régimen de bienestar. Como principio general que debiera guiar la reforma del estado social latinoamericano debiera figurar como elemento central la debilidad del “cash nexus” en la producción de bienestar en la región. En otras palabras, debido en parte a la alta informalidad, la insuficiencia dinámica y la fuerte desigualdad de los ingresos, el dinero ha sido siempre una forma débil de incorporar a las personas a circuitos de bienestar adecuados. O dicho de otra manera este “cash nexus” ha operado con éxito para una parte muy limitada de la población: sus clases trabajadoras urbanas formales, sus clases media urbanas y sus élites. En segundo lugar, dadas las transformaciones recientes en las estructuras familiares y en las formas de producción y reproducción de desigualdades sociales, la educación debiera reconocer entre sus funciones una fundamental: la de ser un servicio familiar que redefine un contrato entre familia y estado. Este nuevo contrato educativo requiere reconocer el nuevo papel de la mujeres en

la división sexual del trabajo y las tensiones que se derivan de una pérdida en la estabilidad de las uniones matrimoniales, especialmente en el medio urbano. En tercer lugar y debido, a las transformaciones recientes del mercado laboral, la educación debe reconocer su actual fracaso en proporcionar a los sectores populares capital humano en cantidades y calidades suficientes para igualar oportunidades entre estos y los sectores medios y altos de acceder a una razonable inserción en el mercado laboral. En suma un sistema de políticas sociales y la educación dentro es este debiera perseguir tres objetivos diferenciados pero complementarios:

- Desvincular el acceso al capital humano en cantidad y calidad del "cash nexus" o si se quiere desmercantilizar dicho acceso.
- Proporcionar a niños, adolescentes, jóvenes y aún adultos herramientas que permitan un mejor y más igualitario acceso a las esferas que proporcionan dinero, en particular al mercado laboral.
- Ofrecer un conjunto de bienes y servicios a los educandos y sus familias (cuidado infantil, alimentación, acceso a bienes y servicios de salud básicos) también desmercantilizados que reconozcan las nuevas necesidades familiares.

Si bien, una agenda que postule estas funciones puede parece utópica, debe considerarse que la educación pública latinoamericana está mejor posicionada que ningún otro sistema de políticas sociales para cumplir estas funciones, tanto por su naturaleza esencial, como por ser el sistema de políticas sociales más desmercantilizado en su diseño original, y con mayor implantación en los territorios nacionales. Si el modelo de políticas sociales debe girar de ser orientado por el beneficio monetario a serlo por la oferta de servicios, inevitablemente la educación está llamada a cumplir en tal giro un rol preponderante. Pero para ello debe tener claro que tan sólo una de sus funciones es la creación de capital humano en el sentido restringido del término. Sus otras funciones se ubican en la creación de una red de servicios sociales a las familias que den cuenta de las transformaciones de estas y las tensiones y desigualdades que dichas transformaciones colocan en la estructura social. .

2. Tensiones estructurales y respuestas educativas: algunas reflexiones

a. Buenas noticias en un contexto negativo

América Latina presenta en su interior el amplio abanico que cubre desde los países de desarrollo humano medio alto, hasta aquellos de desarrollo humano medio bajo. Un simple ejercicio de comparación de medias en materia de desarrollo humano, permite observar rápidamente como cada subgrupo latinoamericano, se encuentra emparentado en sus logros con otros países del globo.

Tabla 1

LAS CLASES SOCIALES DEL DESARROLLO HUMANO AL INICIO DEL MILENIO*	
	Media
Grupo de ingreso Medio Alto y Alto – IDH Medio Alto	
Tigres Asiáticos	0.898
Europa Este – Ingreso MA e IDH Alto	0.850
Latinoamérica – Ingreso MA e IDH Alto	0.839
Grupo de ingreso Medio - IDH Medio	
Península Arábiga	0.783
Latinoamérica – Ingreso MA e IDH MA	0.778
Europa Este - Ingreso Medio e IDH MA	0.773
Jaguas Asiáticos	0.765
Grupo de ingreso Medio Bajo - IDH Medio Bajo	
Latinoamérica – Ingreso MB e IDH MB	0.695
Europa Este - Ingreso MB e IDH MB	0.691
Futuras Potencias Asiáticas	0.684
África del Norte	0.681

Fuente: Elaboración propia en base a datos de PNUD 2004.
 *El cálculo de los valores de desarrollo humano presentados por PNUD surgen de datos del año 2002.

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

Esta ruta particular de desarrollo ha creado un conjunto de tensiones estructurales, que creemos hipotecan buena parte de las esperanzas de construir rutas de desarrollo humano sustentables en la región, y advierten sobre la ingenuidad de pensar viable y eficaz el eje educativo como bálsamo para los males de la región. América Latina se diferencia de las otras regiones del globo al interior de todos los niveles de desarrollo humano, y lo hace presentando la más alta tasa de dependencia poblacional (combinando altas tasas de dependencia infantil con moderadas y en algunos casos altas tasas de dependencia de la tercera edad), fuerte urbanización de carácter macrocefálico, moderado a bajo esfuerzo social en relación a su carga demográfica y pautas de desigualdad absolutamente disparadas del resto del mundo. Esta configuración, lastre e hipoteca al desarrollo sustentable, responde a una mal aprovechada ventana de oportunidades demográfica, una urbanización por expulsión de la población rural, un bajo logro educativo comparativo y una dinámica predatoria de estado, elites y corporaciones en materia distributiva.

Sin embargo, en lo que hace al esfuerzo y logro educativo, existen buena noticias que deben ser destacadas en la última década. Si bien estas refieren esencialmente a una “fase blanda” del logro educativo -la expansión de la matrícula- las mismas no deben ser desestimadas. En efecto tanto en el nivel primario, como en educación media y superior y aún inicial existen logros importantes que por otra parte permiten establecer una comparación más promisorio con las otras regiones del mundo.

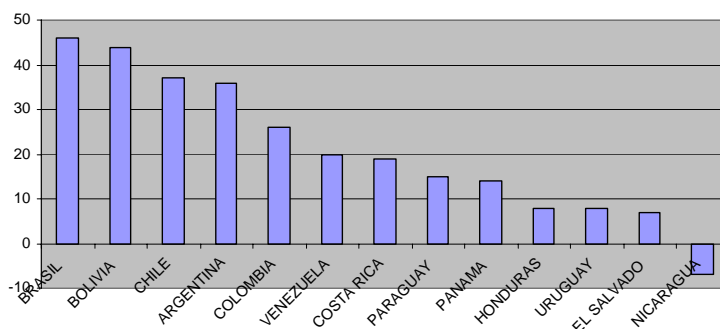
Tabla 2

Grupos de países	Región	Combined gross enrolment ratio for primary, secondary and tertiary schools (%) 2001-02	Net primary enrolment ratio 1990-91 (%)	Net primary enrolment ratio 2000-01 (%)	Education index
IDH Alto	Europa central y este	84.8889	92.1429	92.3333	.9433
	Sudeste asiático y pacífico	83.6667	100.0000	99.5000	.9343
	América Latina y Caribe	83.0000	89.0000	95.6250	.9238
	Total	83.8519	93.7143	95.8194	.9268
-IDH MA	Europa central y este	75.3077	90.7000	89.8000	.9046
	América Latina y Caribe	74.5000	88.6364	96.0909	.8542
	Árabes y África del norte	74.0909	82.5000	85.9000	.8027
	Sudeste asiático y pacífico	73.0000	90.7500	91.7500	.8525
	Total	74.2247	88.1466	90.8852	.8535
IDH MB	Europa central y este	73.0000	84.0000	91.0000	.9000
	Árabes y África del norte	69.5000	82.0000	92.5000	.6450
	América Latina y Caribe	69.1429	78.0000	90.8571	.7714
	Sudeste asiático y pacífico	66.3333	92.3333	91.0000	.8367
	Total	69.4940	84.0833	91.3393	.7883
Total	Árabes y África del norte	71.7955	82.2500	89.2000	.7239
	Sudeste asiático y pacífico	74.3333	94.3611	94.0833	.8675
	América Latina y Caribe	75.5476	85.2121	94.1910	.8498
	Europa central y este	77.7322	88.9476	91.0444	.9160
	Total	75.1300	88.1875	92.3960	.8498

Fuente: elaboración propia en base a PNUD, CEPAL, y Banco Mundial.

En efecto en la década pasada las tasas de matriculación latinoamericanas han dado pasos significativos, permitiendo que estas se aproximen a las del sudeste asiático y a las de Europa del este, superando ahora sí claramente a las de los países árabes y del África del norte. Como puede observarse en el cuadro esto es cierto en todos los niveles o subgrupos de desarrollo humano. Este proceso de mejora en la matriculación se ha visto alimentado y acompañado por otra buena noticia, la caída de la deserción educativa. En efecto los datos indican una importante caída de la deserción en la mayoría de los países latinoamericanos para los que se cuenta con información comparable en tiempo y región.

Disminución porcentual de la Tasa de Deserción Global (1990-1999)*



Fuente: CEPAL, 2002 * La tasa global de deserción se calcula combinando la deserción temprana del ciclo primario, deserción antes de completar el ciclo y al inicio del ciclo medio y deserción antes de finalizar el ciclo medio superior.

Sin embargo, y tal como se señalara estos logros, pertenecen a las áreas blandas del desarrollo educativo. Son si se quiere, en su peor versión, mero trabajo para el "indicador". Pero son también en su mejor versión, una oportunidad única para colocar al sistema educativo al frente de la reforma social en el continente. Y ello por una razón muy simple. Casi toda la población infantil y adolescente se encuentra hoy inserta en el sistema educativo en algún momento de dicha etapa del ciclo vital.

Ahora bien existen tres elementos que tensionan al desarrollo social y económico latinoamericano que debieran advertirnos sobre como montar esta nueva arquitectura de protección social y sobre la forma en que la educación puede aportar a ello. Estos tres elementos se pueden definir gruesamente como la triple coetaneidad de las dimensiones del desarrollo latinoamericano: demográfica, de mercado laboral y de evolución en las fuentes y niveles de desigualdad.

En un trabajo reciente, argumentaba, conjuntamente con otros colegas, que no se debería confiar en el canto de sirena del capital humano y en la educación como bálsamo a todos nuestros males. Procuraré mostrar el porque de esta convicción, y avanzar en pensar cuales han sido los logros y asignaturas pendientes o no aprobadas de la educación a la luz de estas tensiones estructurales y de la estructura de riesgo que estas generan. En términos muy generales lo que creo que no debe hacerse de manera alguna alguna es restringir la educación a su función educativa strictu sensu. Para que la educación colabore en solucionar las tensiones estructurales del desarrollo (paso inevitable para el logro de mayores efectos de la inversión educativa sobre logros académicos) es indispensable pensar a la educación como parte de los engranajes de un sistema de protección social, y no meramente como una función de producción de capital humano.

b. Las malas noticias

Con una base de datos que combina información del PNUD, CEPAL y Banco Mundial se realizó un análisis de cluster jerárquicos considerando las siguientes variables: tasa de dependencia global, infantil y de tercera edad, tasas de fertilidad, urbanización, relación entre decil más rico y más pobre de la población, mortalidad en menores de cinco años, gasto en salud y gasto en educación como % del PBI.

Los resultados son de una claridad meridiana: con contadas excepciones los países de América Latina se agrupan y diferencian de los otros países⁵.

Tabla 3

Grupos de países agrupados en Clusters según Vectores sociales de desarrollo sustentables			
	Países de ingreso MA y A - IDH Alto	Países de ingreso M - IDH MA	Países de ingreso MB - IDH MB
Cluster 1	Uruguay Argentina Chile Hong Kong Singapore	Mexico Venezuela Colombia Peru Panama Brazil Paraguay	Ecuador El Salvador Nicaragua Honduras Guatemala
Cluster 2	Estonia Korea, Rep. of Slovenia Czech Republic Poland Hungary Lithuania Slovakia Croatia Latvia Costa Rica	Jordan Malaysia Thailand Philippines China Trinidad and Tobago Saint Lucia Jamaica Bulgaria Russian Federation Macedonia, TFYR Belarus Albania Bosnia and Herzegovine Romania Ukraine Kazakhstan Armenia Turkmenistan Azerbaijan Georgia	Egypt Viet Nam Uzbekistan Kyrgyzstan Moldova, Rep. of Tajikistan
Cluster 3			Tunisia Algeria Morocco Indonesia Mongolia Dominican Republic Bolivia

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

Tabla 4

Variables – Vectores del desarrollo humano sustentable según nivel de Ingreso - IDH y Clusters identificados							
	Grupo de ingreso MA y A - IDH Alto		Grupo de ingreso M - IDH MA		Grupo de ingreso MB - IDH MB		
	Cluster LA	Cluster 2	Cluster LA	Cluster 2	Cluster LA	Cluster 2	Cluster 3
Tasa de dependencia adultos de 65 y más (%) 2002	0.15	0.19	0.08	0.13	0.07	0.09	0.07
Tasa de dependencia global (%) 2002	0.50	0.46	0.61	0.51	0.76	0.62	0.60
Tasa de dependencia infantil (%) 2002	0.35	0.27	0.53	0.38	0.68	0.52	0.52

⁵ Costa Rica, Ecuador, Republica Dominicana y Bolivia son lo únicos países que se unen a otras regiones y países en este análisis de cluster

Gasto público en educación (% de PBI) 1999-2001	3.78	4.98	3.37	3.03	3.06	1.97	2.99
Gasto público en Salud (% de PBI) 2001	3.65	4.95	4.30	4.56	1.73	3.17	4.68
Población urbana (%) 2002	95.36	67.52	77.50	60.31	59.56	37.35	64.16
Tasa de mortalidad en menores de 5 años, 2002	12.50	9.36	29.14	34.29	40.00	52.17	49.00
Desigualdad por ratio de deciles de participación en ingreso	26.28	9.79	63.26	11.54	45.88	7.73	14.76
Tasa de Fertilidad 2000-2005	1.90	1.37	2.77	1.93	3.50	2.52	2.69
Fuente: Elaboración propia en base a datos de PNUD 2004. (LA = Latinoamérica). Se excluyó a Hong Kong y Singapoore del cluster latinoamericano							

Se ha argumentado innumerables veces, y muy especialmente desde el descubrimiento del milagro asiático, que ha sido la débil inversión educativa y en capital humano y los modestos logros asociados a esta baja inversión la que marca la diferencia de América Latina e hipoteca su futuro económico y social. Si bien en el primer grupo de desarrollo humano, el cluster latinoamericano presenta sin duda déficits marcados en materia de inversión educativa, en los otros dos subgrupos de desarrollo humano, el cluster regional presenta esfuerzos por encima de los otros agrupamientos. Ahora bien, en materia de matriculación neta de primaria en el 2000-1, la media de las diferentes regiones latinoamericanas es, como señaláramos en la comparación entre 1990 y 2000, en términos generales similar, cuando no superior a la de sus pares de IDH. Asimismo la matriculación neta combinada en los tres niveles tampoco se diferencia mayormente de las otras regiones. Es verdad que la matriculación neta de primaria de América Latina en cualquiera de los grupos considerados era en 1990 notoriamente o al menos consistentemente inferior a las regiones de Europa del Este y del Sudeste Asiático. Es en parte el esfuerzo de la última década y media la que permite establecer hoy una comparación más halagüeña entre América Latina y el resto del mundo en vías de desarrollo. Pero a la fecha resulta claro que las disparidades en matriculación en materia de educación no son el rasgo más saliente o diferenciador de América Latina respecto de sus pares de desarrollo humano. Si lo son como lo muestra el Informe de PREAL antedicho y otros informes internacionales ciertas disparidades en egreso y en aprendizajes (ver PISA, 20004).

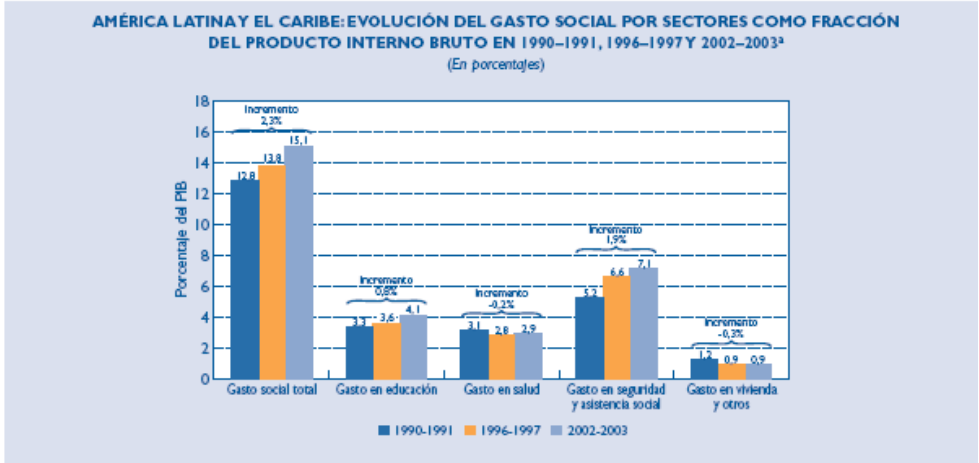
Ahora bien cualquier diferencia en materia de matriculación educativa palidece cuando comparamos dichas distancias en América Latina y el Mundo, contra otras diferencias en materia de desarrollo. La desigualdad, la carga demográfica, la temprana y agudizada urbanización y la persistencia de altas tasas de fecundidad, resultan mucho más determinantes que la educación, en tanto hipoteca al desarrollo humano y en tanto obstáculos a una educación que logre grados adecuados de inclusión y equidad. Lo que es más, sin atacar estos factores en forma directa –no esperando solamente el milagro educativo por la vía del capital humano- será muy difícil por un lado sostener el esfuerzo educativo, por otra traducir dicho esfuerzo en logros educativos, y menos aún transferir dichos logros a la economía y a la sociedad en su conjunto. Para ello, la educación posee una función innegable, pero no aquella que la restringe a ser una función eficiente de producción de capital humano, sino aquella que le exige ser una institución eficaz en el logro de integración y equidad social mediante su arquitectura desmercantilizada y adecuada a los nuevos riesgos sociales.

c. Desigualdad y arquitectura distributiva de la educación

Ya hemos presentado evidencias comparadas sobre la desigualdad en América Latina. Su evolución en las últimas dos décadas no presagian tampoco nada bueno. Con excepción de unos pocos países la desigualdad por ingresos se ha incrementado o se ha mantenido bochornosamente alta en la mayoría de la región. El crecimiento del gasto social no ha sido siempre un buen remedio a esta incremental desigualdad, ya que el mismo se ha apoyado demasiadas veces en estructuras de gasto previo montadas sobre las abrumadoras desigualdades persistentes. Así, a pesar de que el gasto en seguridad social ha crecido, lo ha hecho en general reflejando las desigualdades de origen. Los otrora anémicos, y hoy más robustos programas focalizados de la seguridad social o de la nueva era reformista (programas de renta condicionada) no han logrado disminuir el efecto esencialmente regresivo (o en el mejor de los casos neutros) del gasto en transferencias monetarias de los estados sociales latinoamericanos. Ni los viejos sistemas de base corporativa y estatal, ni los nuevos programas focalizados parecen ofrecer claves para

que el gasto social tenga chances de afectar, aunque sea en el mediano plazo nuestras colosales desigualdades económicas.

Gráfico II.4



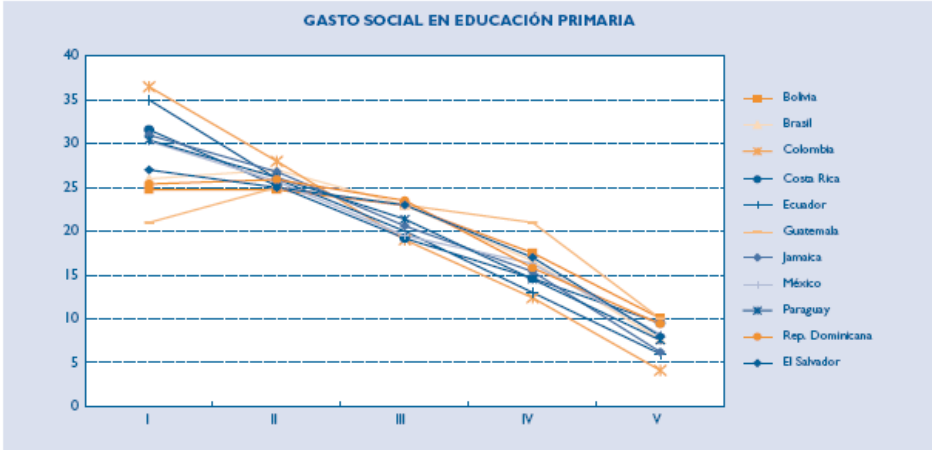
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos de gasto social de la Comisión. Las cifras están actualizadas al segundo trimestre del año 2005.

^a Promedio ponderado de los países que tienen toda la información requerida sobre gasto social en los periodos considerados, motivo por el cual los valores pueden no coincidir con otros gráficos y cuadros. Debido a que las cifras se presentan redondeadas, los porcentajes no necesariamente suman el total correspondiente.

Fuente: Tomado de CEPAL (2005)

Entre los diferentes tipos de gasto social en América Latina, el gasto educativo, especialmente el gasto en educación en primaria es el gasto más progresivo. Ello no responde a su focalización, sino a su universalidad. Esta es una lección simple para todo tipo de gasto social y una oportunidad para el papel del sistema educativo en el futuro estado social latinoamericano. La universalidad con gasto homogéneo por unidad – o mejor aún con gasto compensatorio progresivo- en un contexto de desigualdad abrumadora, constituye el arma más potente para lograr que las desigualdades se mitiguen y no se traduzcan en exclusión social.

Gráfico II.9



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sobre la base de estudios nacionales.

Fuente: Tomado de CEPAL (2005)

Si es cierto lo presentado y si se aceptan los apresurados argumentos esgrimidos, resulta claro que la arquitectura de protección social educativa nunca debe montarse sobre las desigualdades preexistentes, sino combatirlas. El copago, los mercados internos y la descentralización son instrumentos a considerar en la reforma del sistema educativo, pero siempre que encontremos la forma de que estos instrumentos no permitan la traducción de las desigualdades de origen en acceso a cantidad y calidad de servicios educativos.

Ahora bien no se debe sin embargo caer en la ingenuidad de pensar que entonces toda política educativa debiera guiarse por la gratuidad. Debido precisamente a las monumentales desigualdades de origen, el acceso a la educación superior, es en la mayor parte de nuestros países profundamente elitista. La gratuidad y el gasto educativo en el nivel universitario no se traduce en progresividad, sino en transferencia neta de recursos de los sectores más pobres a los sectores más ricos. Pero en educación inicial, primaria y media básica, el logro de universalidad y la gratuidad en el acceso si constituyen instrumentos potentes de desmercantilización y progresividad.

Una vez lograda dicha universalidad la educación se constituye en un vehículo privilegiado del gasto social progresivo. El ejemplo de la expansión de la educación inicial apoyada en una primaria universal en Uruguay, o la ampliación de la jornada escolar completa en Chile, o la incorporación de incentivos y premios a las familias por asistencia escolar de niños, muestran las múltiples sinergias positivas de la educación con el combate a la desigualdad, a la pobreza y a la exclusión. Nótese que no hemos hecho mención aún a la capacidad específica de la educación de igualar en materia de capital humano las desigualdades de origen. Esto es también fundamental, más difícil y se discutirá en un punto subsiguiente. Aquí sólo enfatizo el poder de un servicio con cobertura universal en ampliar la progresividad del gasto, así como su derivación evidente: la importancia de la inclusión básica educativa como fin en sí mismo. Su función no es educar, sino que el estado pueda llegar con su gasto a todas las familias con hijos en una país determinado.

Este objetivo, valioso en sí mismo, y esencial para el logro de los demás objetivos de la educación en tanto política social, debe por tanto preceder, lógicamente a los otros objetivos que se discuten a continuación: la provisión de servicios al niños y su familia y la producción y distribución de capital humano. Esta precedencia lógica, no implica una secuencialidad empírica. Acciones que combinan el avance en las tres dimensiones de la acción educativa serán muchas veces necesarias y hasta indispensables para poder avanzar consistentemente y en forma sustentable en la transformación de la educación y de su papel en el estado social latinoamericano.

d. Transformaciones familiares y arquitectura de servicios en la educación

América Latina no sólo presenta niveles de desigualdad muy altos, también presenta una combinación de fecundidad y envejecimiento que coloca una muy alta carga social o tasa de dependencia demográfica sobre los hombros de los trabajadores activos y sobre el fisco estatal. El peso y poder de la tercera edad y especialmente de la tercera edad que contó con una robusta inserción laboral, tiende a hacerse presente en estos contextos inclinando la puja distributiva en favor de dicha población, antes que de la población infantil. Especialmente cierto es este punto, cuando contraponemos "transferencia monetaria a la infancia" contra "transferencia monetaria a la tercera edad". Tendemos a pensar que sobre los primeros se ocupa la familia, en tanto de los segundos se ocupa el estado. Dicho de otra forma, hay una tendencia si se quiere natural a colectivizar el bienestar de la tercera edad y a privatizar el bienestar de la infancia, sobre todo cuando hablamos de dinero. Ante esta realidad resulta claro que de no mediar una renovada opción por una economía de servicios de welfare, el "modelo de cash transfer" tenderá a predominar y a concentrarse en las transferencias monetarias a la tercera edad.

Pero esta tendencia si se quiere natural, se apoya en una hipótesis esencialmente falaz. Y ella es la que afirma que los niños deben y pueden ser cubiertos adecuadamente en materia de bienestar por sus familias, en tanto la tercera edad (especialmente la que contó con vínculos robustos con el mercado

laboral) no puede mediante opciones privadas acceder a niveles de bienestar adecuados. La evidencia sobre los niveles de pobreza diferencial entre niños y adolescentes y personas de mayor edad no permite sustentar dicha hipótesis. Aún realizando el ejercicio de suprimir íntegramente el sistema de jubilaciones y pensiones en toda América Latina, los niveles de pobreza de esta población (65 años y más) serían inferiores a los actuales porcentajes de pobreza infantil (CEPAL, 2003). Con ello no estamos, obviamente abogando, por tal extremo, pero sí advirtiendo que si los estados no asumen una actitud proactiva en defensa del gasto orientado a infancia, este tiende a perder terreno, en un contexto de crecientes cargas demográficas altas y combinados, en favor del gasto en la tercera edad. Ahora bien, dicha actitud proactiva, ¿debiera concentrarse en defender los actuales modelos de "cash transfer" focalizados a las familias con hijos (PANES; PROGRESA; JEFES Y JEFAS; etc) o los viejos sistemas de asignaciones familiares existentes en los países con mayor desarrollo relativo de su welfare?. Sí, pero solo parcialmente- La apuesta de largo plazo, para enfrentar las nuevas estructuras de riesgo, es menos la transferencia monetaria, y más una economía de servicios desde el estado. La educación está llamada a cumplir en este sentido una función básica. Las razones para esta apuesta responden, no solamente a que es más fácil políticamente defender el gasto en servicio de salud y educación para los niños (en contraste con transferencias monetarias a las familias con hijos) sino porque buena parte de los riesgos sociales que enfrentan las familias, especialmente de los sectores populares urbanos, requieren de que el estado recupere el gobierno social, su capacidad de dirigir y moldear preferencias, al tiempo que renueve su contrato educativo con las familias. Estas necesidades de un nuevo contrato educativo entre escuela y familia responde a un conjunto de transformaciones asociadas a las familias, y la particular configuración que estas asumen en los sectores populares.

La marcada urbanización y las transformaciones de la familia colocan a las sociedades latinoamericanas en un punto extraño, en donde parecen superponerse aspectos de la primera y segunda transición demográfica. La primera transición demográfica se caracterizó en lo que hace a las familias por un descenso de las tasas de fecundidad, una estructuración de arreglo familiar predominantemente nuclear (padre, madre e hijos) y un modelo que, al menos en las áreas urbanas presentaba un ganapán (hombre) principal y a la mujer como ganapán secundaria o directamente vinculada al trabajo no remunerado del hogar. Si bien es debatible cuanto de la segunda transición demográfica estamos presenciando en América Latina en la actualidad, algunas características de las mismas se han hecho presentes en forma tímida en algunos casos y marcada en otros países. En lo que refiere a la familia y a la mujer estas características implican una continuidad en la caída de la fecundidad, una postergación de la fecundidad o edad de tenencia del primer hijo, un masivo ingreso de la mujer al mercado laboral y a su rol de segunda o primer ganapán y un incremento notorio de dos modalidades familiares presentes en el pasado, pero mucho más extendida en el presente: el hogar monoparental (en general de jefatura femenina) y el hogar biparental en unión libre. En principio, estas transformaciones pueden leerse adecuadamente como parte del proceso de emancipación femenina. En efecto, especialmente en los sectores medios y altos, estas transformaciones reflejan, se apoyan y a su vez alimentan el proceso por el cual las mujeres dejan de hacer depender su suerte de la del hombre y dejan de asumir la emancipación a la vida adulta como una etapa en donde la nupcialidad y la procreación son sus hitos determinantes.

El problema es que en los sectores populares (especialmente urbanos) de América Latina, esta consistencia de pautas emancipatorias no se constata. Sí, es identificable el incremento de la monoparentalidad y de las uniones libres, pero no puede decirse lo mismo de la disminución de las brechas de fecundidad (al menos no en todos los casos) y menos aun de la postergación de las edades de procreación. De hecho, en buena parte de los centros urbanos tanto las brechas de fecundidad, como la presencia del embarazo adolescentes y su distribución por estratos sociales se ha vuelto más polarizada. La comparación entre las brechas de fecundidad en países desarrollados y América Latina, que tomamos directamente del Panorama Social de América Latina del 2005 publicado por la CEPAL es elocuente.

Cuadro III.1

EUROPA (ALGUNOS PAÍSES): NÚMERO DE HIJOS TENIDOS POR MUJERES DE 35 A 39 AÑOS DE EDAD SEGÚN NIVEL EDUCACIONAL									
Nivel educacional ^a	Países								
	Austria 1995-1996	Bélgica 1991-1992	Francia 1994	Alemania 1992	Italia 1995-1996	Holanda 1993	Noruega 1988-1989	Suecia 1992-1993	Suiza 1994-1995
0-2	1,7	1,5	2,5	1,6	1,9	1,9	2,3	2,4	1,8
3-4	1,8	1,9	1,9	1,6	1,4	1,9	2,0	2,0	1,7
5-6	1,6	1,8	1,6	1,7	1,3	1,5	1,9	1,9	1,1

Fuente: Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), Population Activities Unit [en línea] <http://www.unece.org/ead/pau/ffs/f_h_151b.htm>

^a Corresponde a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE): La categoría CINE 0 significa educación preescolar. La categoría CINE 1 comprende la educación primaria que, generalmente, comienza a la edad de 5, 6 ó 7 años y se extiende por un periodo de cinco años aproximadamente. Las categorías CINE 2 y 3 corresponden a la primera y segunda etapas de la educación secundaria. La primera etapa se inicia a los 11 ó 12 años y dura alrededor de tres años. La segunda etapa empieza a los 14 ó 15 y tiene una duración similar. Algunas veces quizás sea necesario pasar por un periodo de capacitación en el empleo y de adquisición de experiencia, en algunos casos formalizado en el aprendizaje de un oficio. Este periodo puede complementar la capacitación formal, o sustituirla parcialmente o completamente. La categoría CINE 4 abarca la educación postsecundaria, que generalmente se inicia a los 17 ó 18 años, dura aproximadamente cuatro años y conduce a un título no equivalente al primer grado universitario. En las categorías CINE 5 y 6 también se encuentra la educación postsecundaria, la que comienza a los 17 ó 18 años y se prolonga por tres, cuatro o más años. Este tipo de educación sí conduce a un grado o postgrado universitario o equivalente (<http://www.unece.org/ead/pau/ffs/part.pdf>).

Fuente: Tomado de CEPAL (2005)

Cuadro III.8

AMÉRICA LATINA (ALGUNOS PAÍSES): INDICADORES DE DESIGUALDAD EN LA FECUNDIDAD (TGF) SEGÚN ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS								
Países	Área de residencia	Censo	Estratos					Razón inferior/superior
			1 (inferior)	2	3	4	5 (superior)	
Brasil	Total	1991	4,3	3,0	2,7	2,2	2,1	2,09
		2000	3,5	2,6	2,4	1,9	1,7	2,07
	Variación	Absoluto	-0,9	-0,4	-0,3	-0,3	-0,4	-
		Porcentaje	-19,8	-13,4	-11,5	-12,6	-19,1	-
	Urbano	1991	3,5	2,7	2,0	2,1	2,1	1,70
		2000	3,3	2,5	1,9	1,9	1,6	2,03
	Variación	Absoluto	-0,2	-0,2	0,0	-0,2	-0,4	-
		Porcentaje	-6,1	-7,5	-2,3	-8,8	-21,2	-
	Rural	1991	5,9	4,4	3,2	-	-	1,88
		2000	4,1	3,6	2,6	-	-	1,60
Chile	Total	1992	2,9	2,6	2,6	2,6	2,5	1,14
		2002	2,3	2,0	2,1	2,0	2,0	1,11
	Variación	Absoluto	-0,6	-0,6	-0,5	-0,6	-0,5	-
		Porcentaje	-20,8	-21,9	-18,9	-22,1	-19,0	-
	Urbano	1992	2,7	2,4	2,6	2,5	2,5	1,08
		2002	2,2	2,1	2,1	2,0	2,0	1,07
	Variación	Absoluto	-0,5	-0,4	-0,5	-0,6	-0,5	-
		Porcentaje	-19,2	-14,8	-20,8	-22,9	-18,7	-
	Rural	1992	3,3	2,9	3,0	-	-	1,09
		2002	2,5	2,2	2,3	-	-	1,08
	Variación	Absoluto	-0,8	-0,7	-0,7	-	-	-
		Porcentaje	-24,1	-24,6	-23,3	-	-	-

AMÉRICA LATINA (ALGUNOS PAÍSES): INDICADORES DE DESIGUALDAD EN LA FECUNDIDAD (TGF) SEGÚN ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS								
Países	Área de residencia	Censo	Estratos					Razón inferior/ superior
			1 (inferior)	2	3	4	5 (superior)	
Panamá	Total	1990 2000	5,2 4,4	3,7 3,1	2,7 2,6	2,5 2,3	2,0 1,8	2,60 2,38
	Variación	Absoluto Porcentaje	-0,8 -15,8	-0,5 -14,5	-0,1 -3,0	-0,2 -6,3	-0,2 -7,9	- -
	Urbano	1990 2000	2,9 2,9	2,5 2,6	2,4 2,2	2,3 2,0	1,9 1,8	1,50 1,64
	Variación	Absoluto Porcentaje	0,0 0,0	0,1 5,4	-0,2 -7,7	-0,3 -13,0	-0,2 -8,6	- -
	Rural	1990 2000	5,9 5,4	4,3 4,0	3,0 2,8	- -	- -	1,99 1,94
	Variación	Absoluto Porcentaje	-0,5 -8,8	-0,4 -8,4	-0,2 -6,7	- -	- -	- -
Honduras	Total	1988 2001	7,3 4,6	5,5 4,7	5,8 3,2	5,3 3,5	3,5 2,5	2,14 1,84
	Variación	Absoluto Porcentaje	-2,7 -36,7	-0,8 -13,8	-2,6 -45,2	-1,8 -33,5	-1,0 -28,6	- -
	Urbano	1988 2001	4,6 3,8	4,5 3,1	3,7 2,8	3,3 2,6	3,0 2,3	1,55 1,67
	Variación	Absoluto Porcentaje	-0,8 -17,3	-1,4 -30,5	-0,9 -24,3	-0,7 -20,1	-0,7 -23,3	- -
	Rural	1988 2001	7,8 6,0	6,9 5,0	5,9 4,0	- -	- -	1,27 1,51
	Variación	Absoluto Porcentaje	-1,5 -19,5	-1,8 -26,7	-1,9 -32,5	- -	- -	- -
Paraguay	Total	1992 2002	6,3 6,2	5,8 3,7	4,1 4,4	4,3 3,5	3,2 2,7	1,96 2,28
	Variación	Absoluto Porcentaje	0,0 -0,5	-2,1 -35,9	0,3 6,6	-0,8 -18,5	-0,5 -14,4	- -
	Urbano	1992 2002	5,4 4,5	3,8 3,7	3,8 3,5	3,1 2,7	2,9 2,5	1,89 1,78
	Variación	Absoluto Porcentaje	-0,9 -16,9	-0,1 -2,4	-0,3 -7,4	-0,3 -10,6	-0,3 -11,7	- -
	Rural	1992 2002	7,2 7,2	5,8 4,1	5,0 4,9	- -	- -	1,45 1,47
	Variación	Absoluto Porcentaje	0,0 -0,2	-1,7 -29,5	-0,1 -1,8	- -	- -	- -
Rep. Bolivariana de Venezuela	Total	1990 2001	4,3 4,1	3,8 3,4	3,4 2,6	3,0 2,5	2,5 2,1	1,68 1,95
	Variación	Absoluto Porcentaje	-0,2 -5,0	-0,4 -10,8	-0,9 -25,0	-0,4 -14,8	-0,5 -18,0	- -
	Urbano	1990 2001	4,0 3,7	3,4 2,8	3,2 2,5	2,8 2,5	2,4 2,0	1,65 1,81
	Variación	Absoluto Porcentaje	-0,3 -7,2	-0,6 -17,7	-0,7 -22,9	-0,3 -11,7	-0,4 -15,7	- -
	Rural	1990 2001	5,6 4,9	5,5 4,8	4,5 3,4	- -	- -	1,24 1,45
	Variación	Absoluto Porcentaje	-0,7 -12,9	-0,7 -12,4	-1,1 -24,4	- -	- -	- -

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de estimaciones obtenidas por procesamiento especiales de las bases de microdatos censales.

Fuente: Tomado de CEPAL (2005)

Los datos sobre fecundidad adolescente presentan una pauta aún más preocupante, tendiendo a aumentar las brechas en un número importante de países, y presentando además una fuerte resistencia a la baja la fecundidad adolescente en los sectores populares urbanos (CEAPL, 2005). De seis países considerados en este aspecto en todos ellos, en el medio urbano, aumenta la brecha de embarazo adolescente entre quintiles, y en cinco de ellos aumenta la tasa de embarazo adolescente (CEPAL, 2005).

Tampoco, es tan claro en los sectores populares urbanos el ingreso de la mujer al mercado laboral, y menos aun su acceso a empleo de relativa estabilidad y calidad. La siguiente figura representa la inconsistencia que surge de esta coetaneidad de transiciones demográficas, en donde persiste la carga reproductiva, se abren imperfectamente los canales de acceso al sustento autónomo de la mujer y se

pierden un porcentaje nada menos de arreglos familiares en donde dos adultos en forma conjunta enfrentan el desafío de la producción y reproducción del bienestar de ellos y sus hijos.

En definitiva si los países que se encuentran transitando por su ventana de oportunidades demográficas logran acompañar la caída en la fecundidad de diferentes sectores sociales tendrán mayores chances de disminuir la pobreza y la vulnerabilidad infantil, incrementar sin mayor esfuerzo fiscal el gasto real per cápita en educación e incrementar en términos relativos el contingente infantil sin déficits de “educabilidad”. Por el contrario, países que ya han transitado la fase de oportunidades demográficas enfrentan un serio problema de producción de niños pobres si la baja de la fecundidad resulta significativamente más marcada en los sectores de ingresos medios que en los de más bajos ingresos. Finalmente, cuando los sectores populares urbanos presentan esta superposición negativa de transiciones demográficas en materia familiar, la mujer y los niños cargarán con una agudizada vulnerabilidad y con menores recursos para enfrentar el desafío de la formación de capital humano.

La educación puede aceptar pasivamente esta nueva configuración de riesgos y los déficits de educabilidad que presupone o atacar conjuntamente con otros dispositivos del estado social las fuentes que los generan y las vulnerabilidades que acarrear. Las jornadas extendidas, la universalización del preescolar, el acompañamiento en el centro educativo de aspectos básicos de salud, la prestación de servicios de alimentación y recreación, y el abordaje explícito de salud reproductiva y sexual en la curricula de la enseñanza, son instrumentos cuyos objetivos no son meramente los de mejorar la función de producción del capital humano, sino también su distribución, y muy especialmente contribuir a que el estado recupere el gobierno social sobre estructuras crecientemente fragmentadas y vulnerables en lo familiar y comunitario.

e. Mercado laboral y arquitectura funcional del sistema educativo

Existen tres funciones de la educación en el mercado laboral, aunque generalmente sólo se enfatiza una de ellas. Por un lado la educación permite dotar de capital humano necesario a la población, por otro la educación por ser un servicio de alta intensidad de mano de obra calificada posee un efecto positivo en los mercados laborales presentes. Finalmente la educación por ser un servicio con amplios potenciales desfamiliaizadores (esto es que cumple o supl funciones familiares de reproducción social cotidiana) libera mano de obra para el mercado laboral remunerado. La educación en tanto política social debe entender estar tres funciones y trabajar para aportar desde sus tres funciones potenciales y no solamente desde la función de producción de capital humano.

La incorporación de la mujer al mercado laboral es una buena noticia, pero la menor y más baja inserción de las mujeres de los sectores populares debe advertirnos sobre el riesgo de liberar mano de obra sólo en el mejor extremo de la estratificación social. La alta carga reproductiva de las mujeres más pobres y la imposibilidad de comprar servicios de cuidado infantil en el mercado implica que de no mediar una expansión de la oferta de servicios especialmente en las etapas tempranas de crianza de los hijos, el resultado social de las transformaciones antedichas se manifieste en una mayor participación laboral solo en los sectores medios y altos. Por otra parte, existe un efecto interactivo positivo entre inserción en el mercado laboral y disminución de la fecundidad. Así la educación y los servicios educativos entre 0 y 6 años deben ser priorizados si se pretende lograr un impacto en esta área.

Por otra parte resulta claro que la expansión de los servicios educativos requiere una masiva incorporación de mano de obra calificada. Esta mano de obra calificada puede provenir de (al menos en una parte) la liberación de fuerza de trabajo que los propios servicios educativos requieren. En definitiva tal es la estrategia de colectivización del cuidado infantil. El estado extrae recursos a la comunidad, para volcarlos en un esfuerzo educativo que permite colectivizar parte del cuidado infantil, con lo cual se libera fuerza de trabajo de la propia comunidad que incrementa la productividad y el empleo, a donde el estado va nuevamente a buscar recursos para financiar otra vez un welfare orientado a los servicios de los nuevos sectores vulnerabilizados: madres y niños.

Ahora bien, más allá de todo lo señalado, que esperamos convenza al lector de la importancia de pensar a la educación como algo más que una función de producción de capital humano, no puede evitarse el debate sobre este aspecto, que define la naturaleza misma de la acción educativa. En el actual contexto regional la producción de capital humano y una distribución más equitativa del mismo son claves para el combate a las formas más insidiosas y profundas de la desigualdad y sus correlatos en la exclusión y pobreza.

Tres son los elementos claves para potenciar la acción educativa y lograr que esta refleje lo menos posible, al plasmarse en logros educativos, las desigualdades de origen de los estudiantes: el logro de centros que sean verdaderas comunidades educativas de maestros, alumnos y padres; maestros capacitados e incentivados en prestar servicios de excelencia y modelos curriculares que siendo flexibles y abiertos garanticen el acceso a un conjunto de competencias básicas.

Para el logro de estos objetivos deben enfrentarse un conjunto de déficits, que creo, van de la mano con la reestructuración de la educación en tanto engranaje clave de un nuevo sistema de protección social en la región.

- disminuir la rotación docente en los centros educativos
- extender el horario escolar
- involucrar a los padres en el gobierno educativo del centro y en actividades recreativo-pedagógicas
- disminuir el uso de la repetición concomitantemente a la creación de modalidades pedagógicas que rescaten al niño que queda detrás en materia de aprendizaje en los contra horarios, activando a la familia como aliado en dicho proceso
- adelantar tanto cuanto sea fiscal e institucionalmente posible las experiencias de niños y padres jóvenes con la situación de escolarización
- reformas la carrera funcional de maestros y docentes
- avanzar hacia modelos de ciclo integrados entre los 3 y 7 años y entre los 8 y 14 años.
- Ir a un modelo de áreas en forma progresiva
- reformar las instituciones de formación docente con un énfasis en competencias básicas en primaria y modelo de áreas y competencias y nuevas alfabetizaciones en media
- mejorar en la mayor parte de la región el tamaño medio de aula
- expandir servicios sociales en las escuelas de contextos más desfavorables
- fortalecer fiscal y políticamente la figura de director o directora en los centros educativos
- generar sistemas de seguimiento de indicadores estandarizados de matrícula, asistencia, flujo, retención y aprendizajes que se ubique en el centro del gobierno de la educación y se utilice como sistema de información estratégico en ese nivel, y de comparación, evaluación y planificación en los centros educativos y gerencia media del sistema.
- ampliar el debate con sindicatos de la enseñanza con una redefinición de contrato estado-docente, dependiente del contrato que se pretende entre escuela-familia-alumno.

Esta larga y apresurada lista se escribe fácil y se hace difícil, pero ya existen prácticas de este tipo en diversas experiencias educativas en América Latina. De alguna manera lo que esta lista exhaustiva procura hacer es sistematizar, acorde, a los lineamientos estratégicos planteados a lo largo de este trabajo, lo que considero han sido las mejores prácticas reformistas en la región. Las páginas que siguen, proponen en este sentido, un programa mínimo para avanzar en la dirección aquí defendida.

3. Una agenda mínima para pensar la reforma educativa futura y su liderazgo en la reforma del estado social latinoamericano

La estrategia que hemos denominado como Universalismo Básico (Filgueira, Molina, Papadopoulos & Tobar, 2006; Opertti, 2006) ofrece herramientas para los tres objetivos que planteáramos en el primer punto: desmercantilizar el acceso al capital humano, enfrentar mediante servicios desmercantilizados la estructura de riesgo producto de las tensiones estructurales del desarrollo latinoamericano, y mejorar la cantidad y calidad de capital humano para acceder al mercado laboral en los sectores populares. Creo

que esta estrategia constituye un interesante punto de partida para pensar los desafíos regionales en materia educativa. Entendiendo dicho desafíos no sólo en tanto formación de capital humano, sino en tanto reforma del sistema de protección e inclusión social.

La educación constituye un bien privado y público y persigue objetivos de igualación de oportunidades, integración social y competitividad económica. Para que cada país defina su estrategia de UB se requiere un diagnóstico que permita identificar los niveles de carencias educativas que más se asocian a serios problemas de integración social mínima y cuidados familiares de infancia básicos, así como la identificación de las competencias fundamentales que se requieren en cada país para poseer una chance real de inserción futura en el mercado laboral. Finalmente deben considerarse los cortes poblacionales (educación paterna, ingresos, rural/urbano, género) en donde más enquistadas brechas educativas de matriculación, esperanza de vida educativa, egreso y aprendizaje se hacen presentes así como grupos específicos de población o territorios en donde la presencia estatal de la educación es nula o casi nula.

Sobre esta base se define un conjunto de competencias básicas que deben conseguir todos los niños y adolescentes. Una vez establecidas las mismas se deben estructurar una curricula que dada la realidad nacional y proyecciones plausibles de cobertura y retención maximice el arribo de la población a dichas competencias básicas. Esta curricula básica y las pruebas estandarizadas que se realicen a lo largo del ciclo deben ser obligatorias para todo el sistema educativo (público y privado). Cuando un niño abandona el sistema educativo sin haber pasado por el test estandarizado o presentando insuficiencias graves respecto al estándar definido deberán desarrollarse sistemas de incentivos y modalidades flexibles (temporarias) para las familias y el niño de tal manera de incrementar sus chances de llegar a tal nivel. Asimismo para la población joven que ya no se encuentra en edad escolar pero que carece de un subconjunto menor de competencia básicas se procurará desarrollar educación de adultos articulada en el mismo centro escolar, para alcanzar este patamar más modesto de competencias. Lo que se detalla a continuación es un muy variado conjunto de iniciativas posibles y estrategias que con diversos niveles de especificidad y aplicabilidad a países permiten en forma selectiva y combinada configurar una ruta de universalismo básico en educación.

En el área de la educación la estrategia de universalismo básico debe orientarse en los siguientes sentidos y con los parámetros básicos tentativos que a continuación se exponen:

- universalizar cobertura hacia adelante (media y media superior) y hacia atrás (pre-escolar) en donde ya existe matrícula universal o a los niveles inmediatos correspondientes (1era a 4ta, o 1era a 6ta, dependiendo de la realidad de cada país);
- cuasi-universalizar el egreso en el límite superior de escolarización en donde entre el 50% y 80% egrese en la actualidad pero en donde exista una cobertura superior al 70%,
- homogeneizar cobertura y egreso en los grados siguientes al inferior y superior que son objeto de universalización (esto implica disminuir las brechas de cobertura y egreso entre cuartiles o quintiles de ingreso para los grados siguientes inmediato superior e inferior objeto de la meta de cuasi universalización de cobertura y egreso respectivamente),
- alfabetizar en castellano, portugués o lengua nativa dominante a la población analfabeta en estas lenguas entre 16 y 34 años, especialmente mujeres.
- compensar calidad con prioridad del gasto a las escuelas de contexto más desfavorable, apostando a jornadas escolares extendidas,
- Establecer un sistema censal/muestral de evaluación periódica estandarizada de competencias al finalizar el ciclo primario y medio básico. Los mismos no suponen operar con el instrumento de repetición necesariamente (más sobre esto adelante)
- Generar sistemas de incentivos para atraer sectores medios al magisterio y acelerar procesos de formación para incrementar el número de profesores de educación media, con un énfasis en pedagogía y sólido manejo de elemento básicos. No ofrecer en este sistema de formación alta complejidad de contenidos innecesaria para el cometido docente.

- Favorecer procesos de desegregación educativa, especialmente en los centros urbanos de la educación media mediante sistemas de distribución de alumnado bajamente anclados en el reclutamiento territorial y altamente favorecidos por sistemas de transporte subsidiados.

A diferencia de las reformas de la seguridad social y de la salud, la educación contó con un énfasis universalizante importante en la década de los 90. Los legados más complejos de estas reformas no son por tanto el freno en materia de cobertura y acceso como sí ha sucedido en salud y seguridad social, sino los diferenciales en materia de calidad, egreso y en algunos casos los incrementos en las brechas de equidad ya que lidera el avance de la cobertura y del egreso los sectores medios y no los más pobres. Una parte importante de este legado debe ser enfrentado revisando los efectos de inequidad de la descentralización y de la terciarización y copago, ya que estos mecanismos contribuyen en muchos casos a incrementos en la segregación educativa y en los diferenciales de calidad de los centros educativos. Asimismo, los sistemas educativos deben reconocer las limitaciones en los niveles de formación de demanda de los sectores más pobres (especialmente los urbanos y rurales indígenas) generando incentivos (como beca-escuela y como lo son en la actualidad varios de los programas de emergencia social) para la matriculación y asistencia escolar de estos sectores. Finalmente como gran objetivo de mediano y largo plazo la Jornada escolar completa debe figurar, por sus probados efectos benéficos sobre integración social, salud infantil y aprendizaje, como gran eje en la educación primaria y media básica. Los costos fiscales de tal estrategia son altos pero existen decisiones que pueden ya ser encaminadas.

- las universidades públicas deben ser pagas (con becas y créditos blandos para sectores de medios y bajos ingresos) la parte que dicho pago libere del subsidio estatal debe ser redirigido a la educación media, preescolar y primaria.
- los préstamos internacionales deben favorecer la inversión en infraestructura locativa, dejando capacidad instalada para un proyecto de largo aliento.
- Acuerdos con sindicatos de maestros para atar futuros aumentos salariales a incremento de horas de dictado de aula y presencia escolar.
- Empezar la jornada escolar completa en las zonas de alta vulnerabilidad social con una calendario de expansión y universalización.
- Incorporar a la escuela en jornada extendida un conjunto de servicios de alimentación y salud que hoy se encuentran débilmente implantados. Considerar dichos servicios como parte sustantiva del proceso educativo y no como política asistencial.

Adicionalmente, una estrategia este tipo debe lograr tres objetivos complementarios. Insertar y mantener a los sectores medios (y eventualmente medios altos) en la educación pública, incrementar la participación de las comunidades en la vida educativa de las escuelas, logrando que estas se apropien de la calidad en tanto derecho, y mejorar la distribución de recursos humanos en las escuelas y dentro de ellas en los grados de tal manera que los mejores maestros ocupen las escuelas y grados más importantes para igualar oportunidades y capacidades. Para ello algunos instrumentos serían;

- En los países que así lo permita el entorno político incrementar notoriamente la carga impositiva sobre la oferta privada de elite en primaria y secundaria con el objetivo explícito de mejorar calidad en el sector público que atiende a los sectores medios.
- Involucrar a la comunidad de las zonas altamente vulnerables en el apoyo material y simbólico a la acción educativa estatal. Ello incluye construcción, apoyo de servicio y presencia en órganos vocales y eventualmente con poder de decisión de la educación.
- La elección de escuelas y grados por parte de los maestros no se deja librada a un sistema de cuasimercado en donde la moneda antigüedad y puntaje permite “comprar” la escuela. Mediante incentivos y dirigismo (combinando estos de tal manera de evitar equilibrios subóptimos) deben armarse sistemas progresivos de asignación de recursos humanos (plus salariales, años sabáticos por permanencia en escuelas de contexto vulnerable, poder del director para asignar a grados, negociación con sindicatos y gremios de maestros).

Finalmente existen instrumentos centrales del proceso educativo y de la currícula que deben ser revisados a la luz de buena parte de la evidencia comparada. El primero y más importante es el instrumento de la repetición especialmente en los primeros años del ciclo educativo. La mayor parte de la evidencia que se ha recogido en forma comparada muestra pocos beneficios y muchos efectos negativos en materia de aprendizajes y más importante de retención educativa o a contrario *sensu* deserción. Un principio general que debe guiar las estrategias pedagógicas y curriculares es que la exigencia para acreditación de grado en cada ciclo del sistema debe considerar su pauta de universalización relativa. Cuanto menor la cobertura, más flexibles debieran ser los sistemas de acreditación. Con cobertura universal consolidada, el problema pasa a ser uno más restringidamente pedagógico y por tanto susceptible de diferentes posturas. Pero cuando los niños no están en el sistema, no existe forma de enseñarles. Si los instrumentos de la oferta curricular y de la acreditación de nivel y grado inhiben la permanencia en contextos de baja cobertura, retenerlos cobra precedencia lógica y aquí sí secuencial sobre las bondades potenciales de una mayor exigencia de acreditación.

Bibliografía

- CEPAL (Varias fechas): *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Nueva York: Oxford University Press.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta, Duncan GALLIE, Anton HEMERIJCK y John MYLES (2002): *Why We Need a New Welfare State*, Nueva York: Oxford.
- EVANS, Peter (1995): *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press, Selections.
- FRANCO, Rolando (1996): “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en *Revista de la CEPAL* n.º 58, Santiago.
- GALLIE, Duncan (2002): “The Quality of Working Life in Welfare Strategy”, en Gøsta ESPING-ANDERSEN, Duncan GALLIE, Anton HEMERIJCK y John MYLES: *Why We Need a New Welfare State*, Nueva York: Oxford.
- HUBER, Evelyn, y John D. STEPHENS (2001): *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago: University of Chicago Press, Selections.
- (2004): *Combating Old and New Social Risks*, ponencia al 14th International Conference of Europeanists, Palmer House Hilton.
- KAZTMAN, Ruben, Gabriel CORBO, Fernando FILGUEIRA, Magdalena FURTADO, Denisse GELBER, Alejandro RETAMOSO, Federico RODRÍGUEZ (2003): *La ciudad fragmentada: mercado, territorio y marginalidad en Montevideo*, Princeton University, Working Paper Series.
- KAZTMAN, Ruben, Fernando FILGUEIRA, y Magdalena FURTADO (2000): “Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay”, en *Revista de la CEPAL* n.º 72, Santiago.
- KAZTMAN, Ruben, y Fernando FILGUEIRA (2001): *Panorama de la infancia y de la familia en Uruguay*, Montevideo: Universidad Católica, IPES.
- KILKEY, Majella, y Jonathan BRADSHAW (1999): “Lone Mothers, Economic Well-Being, and Policies”, en Diane SAINSBURY (ed.): *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford: Oxford University Press.
- MIGDAL, Joel S. (2001). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Nueva York: Cambridge University Press.
- MITCHELL, Timothy (1991): “The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics”, en *American Political Science Review* 85, n.º 1, pp. 77-96.
- PIERSON, Paul (1996): “The New Politics of the Welfare State”, en *World Politics* 48, n.º 2, pp. 143-179.
- (2001): *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- POLANYI, Karl (1944): *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press, pp. 3-19, 56-85.
- RAGIN, Charles (2000): *Fuzzy-set Social Science*, University of Chicago Press.
- SCHARPF, Fritz W., y Vivien A. SCHMIDT (eds.) (2000): *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- SPRUYT, Hendrik (1994): *The Sovereign State and Its Competitors*, Princeton: Princeton University Press.
- TILLY, Charles (1990): *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, Cambridge: Blackwell, pp. 1-37.
- (1998): *Durable Inequality*, Berkeley: University of California Press, pp. 1-40, 229-246.
- OFFE, Claus (1984): “Theses on the theory of the state”, en John KEANE (ed.): *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge: MIT Press, pp. 119-129.
- ORLOFF, Ann Shola (1993): “Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States”, en *American Sociological Review* vol. 58, n.º 3, pp. 303-328.

