

# REVISTA IBERO— —AMERICANA

de Educación

*de Educação*



Organización  
de Estados  
Iberoamericanos  
para la Educación,  
la Ciencia  
y la Cultura

NÚMERO 30

**Monográfico:** Educación y conocimiento: una nueva  
mirada / Educação e conhecimento: um novo olhar  
**Septiembre - Diciembre 2002 / Setembro - Dezembro  
2002**

**TÍTULO:** La educación y la segunda generación  
de reformas en América Latina

**AUTOR:** Rolando Franco

## LA EDUCACIÓN Y LA SEGUNDA GENERACIÓN DE REFORMAS EN AMÉRICA LATINA (\*)

**Rolando Franco (\*\*)**

La educación constituye [...] un área privilegiada para compatibilizar equidad, competitividad y participación ciudadana. Una educación pertinente a los requerimientos productivos y sociales, de calidad adecuada y que sea cursada oportunamente es fundamental para elevar la productividad y la eficiencia social, y ampliar las oportunidades de acceso al bienestar y a la participación cultural y política.

*La Brecha de la Equidad. Una Segunda Evaluación*  
(CEPAL, 2000, p. 153)

**SÍNTESIS:** Este trabajo plantea el papel de la educación en la segunda generación de reformas que deben llevar a cabo los países latinoamericanos. Sostiene, en primer lugar, que existen requerimientos mínimos de educación tanto para que la economía pueda funcionar de acuerdo con las exigencias actuales del mercado como para que cada persona pueda acceder a ocupaciones formales bien remuneradas. Esos requerimientos son también fundamentales para que haya buenos ciudadanos que se desempeñen en el espacio público. Discute posteriormente cuánta educación es necesaria para acceder a ocupaciones de buena calidad y remuneración, y argumenta que ello varía según el momento y las características del país, que existe un proceso de «devaluación educativa», y que el «umbral educativo» para la región coincide hoy con la educación media completa. El compromiso del sistema educativo es asegurar a todos que alcancen dicho nivel, para lo que se requieren reformas educativas orientadas básicamente a mejorar la calidad, y políticas de compensación de aquellos factores que condicionan las posibilidades de aprovechamiento de la oferta educativa. Finalmente, plantea que alcanzar dicha meta tiene consecuencias positivas como las ya indicadas, y también otras negativas, como la continuación del proceso de devaluación, pero que si no se alcanzan se afecta la competitividad de la sociedad como un todo, y se cristaliza la estratificación social imperante.

125

---

(\*) Este trabajo fue presentado en el X Congreso Internacional de Latinoamericanistas, celebrado en Moscú del 25 al 29 de junio de 2001. Cabe reseñar el sustancial aporte realizado por Ernesto Espíndola, funcionario de la CEPAL, en la preparación del mismo.

(\*\*) División de Desarrollo Social de la CEPAL.

**SÍNTESE:** Este trabalho apresenta o papel da educação na segunda geração de reformas que devem levar a cabo os países latino-americanos. Sustém, em primeiro lugar, que existem requerimentos mínimos de educação tanto para que a economia possa funcionar de acordo com as exigências atuais do mercado como para que cada pessoa possa aceder a ocupações formais bem remuneradas. Esses requerimentos são também fundamentais para que haja bons cidadãos que se desempenhem no espaço público. Discute, posteriormente, quanto a educação é necessária para aceder a ocupações de boa qualidade e remuneração, e argumenta que isto varia segundo o momento e as características do país, que existe um processo de «desvalorização educativa», e que o «limiar educativo» para a região coincide hoje com a educação de ensino médio completa. O compromisso do sistema educativo é assegurar a todos que alcancem tal nível, para o qual se requerem reformas educativas orientadas basicamente a melhorar a qualidade, e políticas de compensação daqueles fatores que condicionam as possibilidades de aproveitamento da oferta educativa. Finalmente, mostra que alcançar tal meta tem conseqüências positivas como as já indicadas, e também outras negativas, como a continuação do processo de desvalorização, mas que, se não se alcançam, afeta a competitividade da sociedade como um todo, e se cristaliza a estratificação social imperante.

## 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

126

La crisis financiera de 1982 dio inicio a un largo período de aplicación de políticas de estabilización económica y de ajuste estructural en América Latina, orientado por lo que posteriormente fue denominado Consenso de Washington (Williamson, 1990), entre cuyos componentes se incluyeron medidas orientadas a recuperar los equilibrios macroeconómicos y la disciplina fiscal, reducir la participación del Estado mediante la privatización y la desregulación, y fomentar la apertura comercial. Las reformas fueron parcialmente exitosas, en cuanto permitieron crear una institucionalidad macroeconómica fuerte. Los déficit fiscales se redujeron notablemente y las tasas de inflación cayeron al nivel más bajo de los últimos 50 años, al tiempo que se crearon las condiciones para atraer importantes flujos de inversión extranjera directa y se aceleraron las exportaciones.

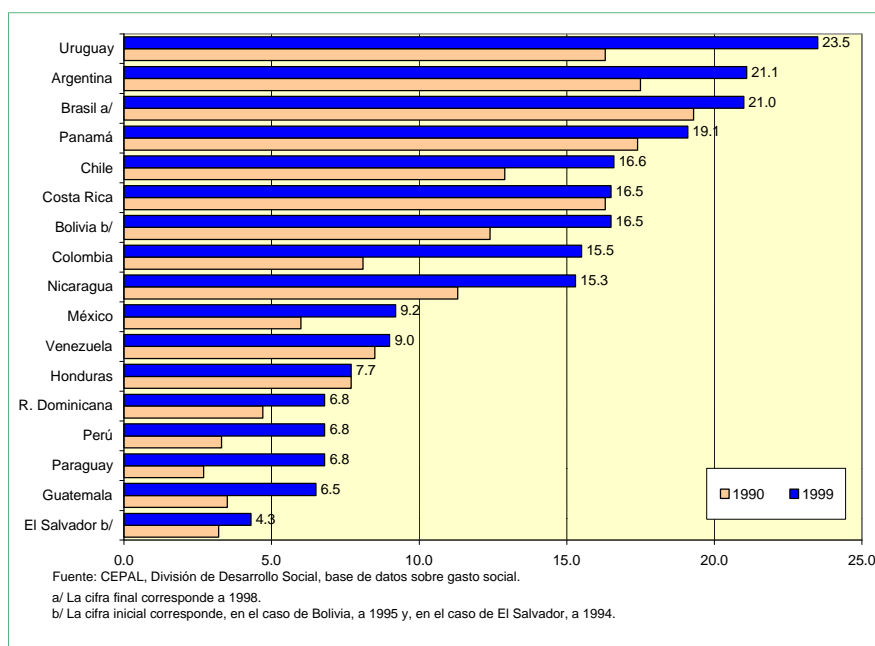
---

<sup>1</sup> Toda la información estadística procede de *Panorama Social de América Latina*, publicación periódica de CEPAL, <[www.eclac.org](http://www.eclac.org)>.

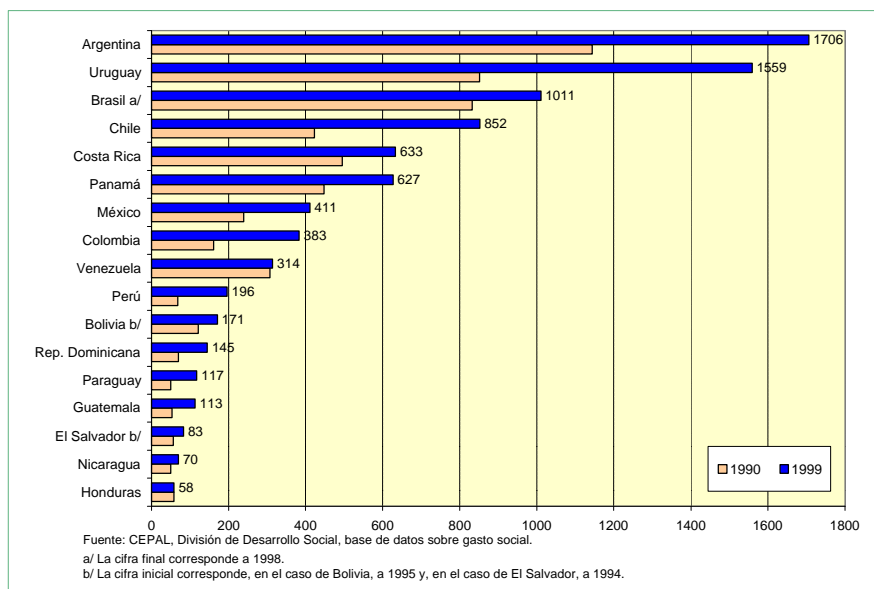
Sin embargo, no todas las consecuencias que se esperaban de ellas se concretaron. Por ejemplo, si bien se recuperó la senda del crecimiento económico, las tasas (3,3% de promedio anual en el período 1991-2000) fueron inferiores a las que había alcanzado la región en décadas anteriores (5,1% en 1951-60; 5,7% en 1961-1970; 5,6% en 1971-1980). Además, la segunda mitad de la década estuvo marcada por sucesivas crisis financieras internacionales, que afectaron la sostenibilidad del crecimiento latinoamericano.

Poco establecía el Consenso respecto a las reformas sociales, aunque se reconocía la necesidad de otorgar prioridad al gasto en salud y en educación. Por tal motivo, los recursos para financiamiento de políticas sociales crecieron de modo notable, hasta el punto de que a finales de los años noventa alcanzaron el nivel más elevado de la historia regional (CEPAL, 2001). Ello se logró tanto si consideramos la participación del gasto social en el producto interno bruto (gráfico 1), como si el indicador es el monto del gasto social por habitante (gráfico 2).

**GRÁFICO 1**  
**América Latina (17 países): Gasto público social**  
**como porcentaje del PIB 1990 y 1999**



**GRÁFICO 2**  
**América Latina (17 países):**  
**Gasto público social por habitante, 1990 y 1999**  
**(en dólares de 1997)**



Las características de un crecimiento económico marcado por la inestabilidad hicieron que los mercados laborales se convirtieran en el talón de Aquiles de estos países. Se incrementó la proporción de trabajadores sin contrato de trabajo y sin protección de la seguridad social, y creció el número de asalariados no permanentes, así como las tasas de desempleo abierto y se amplió el sector informal, en el cual se generaron 7 de cada 10 nuevas ocupaciones. Igualmente, aumentaron las brechas entre las remuneraciones del personal calificado y las percibidas por los no calificados. Al mismo tiempo, la incidencia de la pobreza, en términos relativos, volvió al nivel previo a la crisis de los años ochenta; en números absolutos aumentó el número de pobres, debido a que las tasas de crecimiento demográfico siguieron siendo altas, en especial entre las familias pobres. Por último, se mantuvieron las tendencias de la siempre concentrada distribución del ingreso, incluso con algún agravamiento.

Estas insatisfacciones han llevado a que se predique, por un lado, la necesidad de «reformar las reformas» (French-Davis, 2000) o de llevar a cabo una segunda generación de reformas, orientadas ante todo a cambios institucionales que generen incentivos en pro de comporta-

mientos más adecuados al modelo económico-social. Especial atención se presta a la educación.

## 2. EL CONOCIMIENTO EN LA GLOBALIZACIÓN

Los cambios en la economía mundial, identificados con la globalización, han llevado a que los países orienten su producción principalmente al mercado internacional. Pero es claro que las «ventajas comparativas» que derivan de la mano de obra barata o de la abundancia de recursos naturales que se explotan de modo indiscriminado no son suficientes ni deseables. La continua incorporación de innovaciones tecnológicas exige una permanente reinversión competitiva, y para ello se requiere generar lo que hoy es el principal factor productivo: el conocimiento. Las neuronas, entonces, constituyen el más valioso capital de un país<sup>2</sup>. Aprovecharlas con plenitud exige como condición previa que todos puedan acceder a una adecuada educación.

En ese sentido puede afirmarse que el nuevo modelo económico debería contribuir a crear una sociedad en la que la igualdad de oportunidades se justificara no sólo por una base ética o filosófica, sino también por un fundamento económico: para ser competitivos, los países requieren una fuerza de trabajo dotada de «capital humano» que pueda adecuarse al avance tecnológico a lo largo de su vida laboral. Asimismo, la competitividad es una condición necesaria para la equidad, porque con ella se amplían las oportunidades de producción y de consumo, y eso contribuye a aumentar las «capacidades» (Sen, 1992) de las personas para elegir.

Si el capital humano tiene la importancia mencionada desde el punto de vista de la sociedad, es aún más relevante desde la perspectiva del individuo, por cuanto si carece de la educación exigida por el mercado laboral, no logrará una ocupación que le otorgue un bienestar razonable. No es que la educación le asegure empleo; más bien, la falta de un nivel educativo mínimo augura que enfrentará el riesgo de la pobreza en algún momento de su vida.

<sup>2</sup> El costo de los recursos humanos que no pueden integrarse a un sistema productivo competitivo puede definirse como «el potencial de crecimiento de capital humano que no se concreta [debido] a los déficit educativos existentes» (Cohen, 1996).

De esta manera, se establece un círculo virtuoso en el que la política social se convierte en un «prerrequisito» del crecimiento económico, y éste realimenta la posibilidad de aumentar el desarrollo social.

### 3. LA EDUCACIÓN COMO FACTOR DE COMPETITIVIDAD ECONÓMICA

El nuevo modelo de organización socioeconómica ha transformado al conocimiento en el principal factor productivo. Corresponde a los sistemas educativos de cada país generar las oportunidades para que la población adquiera los «códigos de modernidad», entendidos como «el conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna». Tales capacidades «suelen definirse como las requeridas para el manejo de las operaciones aritméticas básicas; la lectura y comprensión de un texto escrito; la comunicación escrita; la observación, descripción y análisis crítico del entorno; la recepción e interpretación de los mensajes de los medios de comunicación modernos; y la participación en el diseño y la ejecución de trabajos en grupo» (CEPAL/UNESCO, 1992, p. 157). Así, estarán en condiciones de incorporar la capacidad para generar y procesar información, y adquirir las destrezas que se requieren ahora para incorporarse creativamente a las nuevas formas de producción, y para participar con racionalidad comunicativa en espacios de negociación y de toma de decisiones.

130

Cabe reconocer que América Latina y el Caribe están en desventaja en estos aspectos si los comparamos con la situación internacional. En los países de la OCDE casi todos los jóvenes cursan estudios secundarios, y el 85% de ellos los completa, mientras que sólo la mitad de los latinoamericanos alcanza ese nivel, y se gradúa menos de un tercio. Entre 1985 y 1995, el aumento en las tasas de escolarización fue de 6,4 para la región, mientras que alcanzó a 13,5 en la OCDE y a 14,0 en las economías asiáticas de industrialización reciente<sup>3</sup>, en los que cerca de las tres cuartas partes cursa estudios secundarios. En el nivel terciario, la situación es aún más preocupante: la región creció del 15,8% al 17,3% entre 1985 y 1995, mientras que los países de la OCDE pasaron del 39,3% al 59,6%, y el mencionado grupo de países asiáticos lo hizo del 14,8% al 24,0%. También América Latina y el Caribe están atrasados en

<sup>3</sup> Este grupo abarca a China, Corea, Hong Kong, Malasia, Singapur y Tailandia.

la proporción de la matrícula técnica en secundaria y en graduados en ciencias naturales, ingenierías y agricultura<sup>4</sup>.

#### 4. LA EDUCACIÓN COMO FACTOR DE INSERCIÓN OCUPACIONAL

Una condición importante para la incorporación a la fuerza de trabajo es la de los diferenciales de educación. Las sociedades utilizan ese criterio, entre otros, como criba para seleccionar el acceso a las

**CUADRO 1**  
**Inserción laboral e ingresos medios a/ de jóvenes de 20 a 29 años**  
**que trabajan 20 o más horas semanales, según nivel educacional**  
**- América Latina -**

NÚMERO DE AÑOS DE ESTUDIO CURSADOS	TOTAL		INSERCIÓN OCUPACIONAL						
			Profesionales, técnicos y directivos		Empleados administrativos, vendedores y dependientes		Operarios, obreros, mozos, vigilantes, empleados y trabajadores agrícolas		
Áreas urbanas	Porcentaje	Ingreso medio a/	Porcentaje	Ingreso medio a/	Porcentaje	Ingreso medio a/	Porcentaje	Ingreso medio a/	
0-8	100,0	2,5	2,0	---	15,6	2,6	82,4	2,4	
9-11	100,0	3,4	11,5	---	44,7	3,2	43,9	2,9	
12 y más	100,0	5,2	48,8	6,4	40,9	4,3	10,3	---	
Total	100,0	3,4	15,4	5,6	32,1	3,3	52,4	2,6	
Áreas rurales									
0-8	100,0	2,8	1,8	---	4,9	3,1	93,2	2,6	
9-11	100,0	3,9	15,8	---	24,5	4,9	59,7	3,6	
12 y más	100,0	7,5	53,6	8,2	28,9	7,5	17,5	---	
Total	100,0	3,2	7,1	6,2	9,8	3,6	83,1	2,7	

131

FUENTE: CEPAL, sobre la base de los cuadros IV.3.1 y IV.3.2 de *Panorama Social de América Latina*, edición 1997, cap. IV.

a/ Expresados en múltiplos de la línea de pobreza per cápita.

<sup>4</sup> Ver Beverly Carlson (1999) con base en datos de UNESCO, *World Education Report, 1998: Teachers and Teaching in a Changing World*, París, 1998, y CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, 2000.



ocupaciones, relacionándolo estrechamente con el estatus y con la remuneración que ellas entregan. A medida que aumenta el nivel de desarrollo de un país, mayor importancia adquieren los antecedentes educacionales. Eso se incrementa en el momento actual, como es obvio, debido a la importancia del conocimiento en la producción.

Un análisis de la composición de la fuerza de trabajo latinoamericana muestra la intensa relación que existe entre ambas dimensiones (cuadro 1). Así, entre los jóvenes urbanos comprendidos entre 20 y 29 años con menos de 9 años de estudios, alrededor del 82% se desempeña como operario, obrero, mozo, vigilante, empleado doméstico u otra ocupación de baja valoración y retribución pecuniaria (en promedio, 2,4 líneas de pobreza); en zonas rurales, este porcentaje se acerca al 95%, con un nivel de ingresos similar. En cambio, entre los jóvenes que completaron la educación media, sólo entre el 10% y el 18% se desempeña en tales ocupaciones en zonas urbanas y rurales, respectivamente. Por otro lado, en ambas zonas geográficas alrededor del 50% de los jóvenes que cumplieron 12 o más años de estudios se desempeñan en ocupaciones de carácter profesional, técnico o directivo, con remuneraciones que fluctúan en torno a 6,4 líneas de pobreza en zonas urbanas y 8,2 en las rurales, ingreso más alto debido a su mayor escasez relativa en tales zonas.

## 5. REQUERIMIENTOS EDUCATIVOS MÍNIMOS

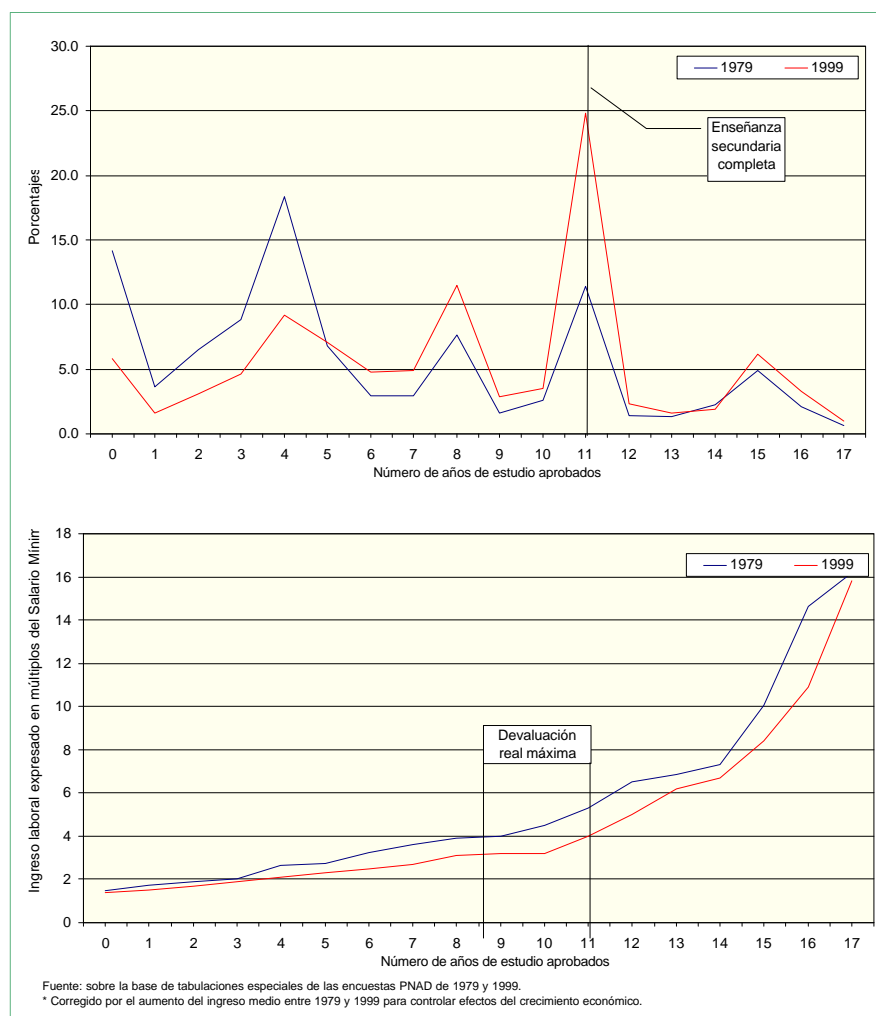
¿Cuánta educación es imprescindible hoy para acceder a ocupaciones socialmente productivas tanto para la sociedad en su conjunto como para el bienestar individual? Para responder a esta pregunta deben tomarse en consideración dos conceptos que contribuyen a explicar cómo varían los requerimientos educativos necesarios para insertarse en un mercado laboral sujeto a constante cambio.

El primero es la «devaluación educativa», que consiste en la pérdida de importancia de ciertos niveles académicos cuando se generaliza su obtención, cuando se expande la cobertura, y, sobre todo, cuando crece el número de egresados. Se la ha descrito de la siguiente manera: «Cuando muy pocos, proporcionalmente, egresan de la enseñanza primaria, tal credencial tiene [...] una importancia social y económica relevante. Cuando todos o casi todos egresan [...] pierde importancia, la que se traslada a niveles más altos, como la enseñanza media y así sucesivamen-

te» (Solari, 1989). La consecuencia para la sociedad es positiva, en el sentido de que hay un mayor capital humano diseminado en la población. Pero, para los individuos, significa que deben cursar más años de estudios formales para acceder a ocupaciones o para obtener salarios similares a los que en la generación precedente se alcanzaban con menos escolarización.

### GRÁFICO 3

**Brasil: Distribución e ingreso promedio mensual\*, expresado en múltiplos del salario mínimo, de los asalariados de 25 a 34 años de edad según número de años de estudio completados**



Brasil constituye un ejemplo de cómo opera la devaluación educativa. Entre los asalariados que tenían entre 25 y 34 años a la altura de 1979, el 51,5% había completado 4 años de estudios o menos; alrededor del 72% no había cursado educación media, y sólo el 24% la había completado. En 1999, este perfil había cambiado significativamente. Con sólo 4 o menos años de educación había un 24,3%, es decir, menos de la mitad que 20 años antes, y alrededor del 41% había completado la educación media. El gráfico 3 ilustra, entre otras cosas, que a la altura de 1979 alrededor del 11% de los asalariados contaba con educación media entera (11 años de estudios cumplidos), mientras que en 1999 un cuarto de los asalariados tenía dicho nivel, desplazando el momento más normal de salida del sistema educacional en 7 años (desde la culminación de 4 años de estudios hasta el logro de 11 años).

Asociado al hecho de la masificación del acceso a ciertos niveles educativos, se da otro proceso que ha afectado sobre todo a quienes obtuvieron entre 4 años de estudios y enseñanza media completa: por ejemplo, para obtener los ingresos que en 1979 generaba un asalariado con 4 años de estudios, 20 años después se necesitaba haber completado al menos 7 años de estudios; del mismo modo, para obtener el mismo salario que en aquella época se obtenía con 9 años de estudios hoy es necesario haber completado la educación secundaria. Igualmente, un asalariado brasileño de entre 25 y 34 años con educación secundaria completa obtenía un ingreso equivalente a 5,3 salarios mínimos mensuales, mientras que con dicha educación hoy sólo logra alrededor de 4 salarios mínimos, es decir, un 25% menos. En este sentido, el proceso de devaluación de la educación se traduce, para cualquier nivel educativo específico, en una reducción del nivel de bienestar.

El segundo concepto a considerar es el «umbral educativo», vale decir, el número de años de estudio que son necesarios para tener una alta probabilidad de conseguir una ocupación que asegure un nivel de vida mínimamente adecuado a lo largo del ciclo de vida. Desde el punto de vista operacional, se puede medir el umbral necesario para estar fuera de la pobreza<sup>5</sup>. Éste se sitúa en la actualidad en 12 años de educación formal (CEPAL, 2000<sup>a</sup>). A mediados de la década de los noventa este

---

<sup>5</sup> Corresponde al número de años de instrucción a partir del cual la probabilidad de obtener un ingreso que permite estar fuera de la pobreza es superior al 80% (véase *Panorama Social de América Latina 1997*, recuadro IV.2.1).

nivel lo alcanzaba menos de la mitad de los jóvenes en las zonas urbanas, y sólo una quinta parte en las rurales (Durston, *et al.*, 2001).

**CUADRO 2**  
**Años de educación necesarios para tener buenas**  
**probabilidades de no caer en la pobreza**  
**(zonas urbanas)**

País	Año	Años de educación	Ingreso promedio en valores de la línea de pobreza	Porcentaje de no pobres
Argentina	1997	12-14	7,5	95
Brasil	1996	10-11	7,1	92
Chile	1998	12-14	6,3	91
Colombia	1997	12-14	4,8	87
Costa Rica	1997	12-14	8,1	96
Rep. Dominicana	1997	13-14	6,2	88
El Salvador	1997	13-14	5,9	89
Panamá	1997	11-12	7,0	93
Paraguay	1996	12-14	4,9	88
Uruguay	1997	10-11	6,1	88
Venezuela	1994	13-14	4,1	79

FUENTE: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

El cuadro 2 ilustra el umbral educativo mínimo para 12 países de la región en el segundo quinquenio de la década de los noventa: se requiere enseñanza media completa o incluso estudios superiores de carácter técnico para que la probabilidad de estar en situación de pobreza sea reducida.

Hay otros factores que permiten explicar las variaciones que muestran diferentes países en cuanto al «rendimiento» en bienestar que deriva de alcanzar el umbral educativo. Ellos son: el tipo y tamaño de la familia (cantidad de contribuyentes en los ingresos y de miembros dependientes); las características específicas del mercado de trabajo; y la red de protección social. Por ejemplo, siendo el umbral educativo en Panamá y Chile (entre 12 y 14 años de estudios a comienzos del segundo quinquenio de los noventa), el nivel promedio de ingresos derivados del trabajo, entre personas con dicha educación, es inferior en Chile; en

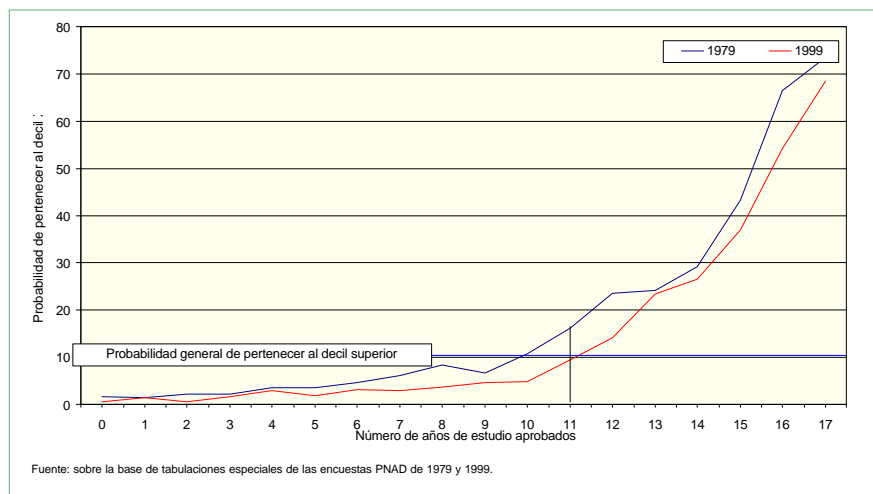
Uruguay, el mismo nivel de ingresos que en Chile se obtiene con menos educación, y la probabilidad de caer en la pobreza es aún menor.

En otras palabras, el umbral educativo no sólo cambia a lo largo del tiempo como consecuencia de la masificación del acceso a ciertos niveles educacionales, sino que varía también según sea la situación económica y social vigente en cada país.

Los efectos de la situación socioeconómica sobre la definición del umbral educativo se pueden «controlar», considerando ya no la obtención de un nivel absoluto de ingresos, sino el acceso a una posición relativa en relación con el bienestar general de la sociedad. Puede calcularse, por ejemplo, la probabilidad de acceder al estrato que representa el 10% superior de ingresos (décimo decil).

#### GRÁFICO 4

**Brasil: Probabilidad de los asalariados de 25 a 34 años de edad de pertenecer al decil superior de la distribución del ingreso laboral según número de años de estudios completados**



136

Como es obvio, la probabilidad general de pertenecer al decil superior es del 10%. Por tanto, puede determinarse un nivel educativo específico a partir del cual se obtiene un ingreso que altera esa probabilidad, aumentándola o disminuyéndola. En Brasil, el nivel educativo que define esta equiprobabilidad<sup>6</sup> se situaba en 1979 en algo menos de 10

<sup>6</sup> Es decir, que da un 10% de probabilidad de pertenecer al 10% más rico.

años de estudios (véase el gráfico 4). En esa época, obtener educación media completa aumentaba dicha probabilidad a algo más del 15%, lo que indicaba que tal logro educacional quedaba sobre este «umbral equiprobable». Veinte años después, el límite se ha desplazado a los 11 años de estudios. Entonces, para alcanzar un ingreso que otorgue una alta probabilidad de pertenecer al decil más alto, es necesario tener por lo menos 12-13 años de estudios.

Así, en la medida en que se masifica un nivel educacional, éste resulta cada vez menos «útil» para alcanzar una posición de bienestar determinada. Dicho nivel se ha devaluado, y el umbral educativo necesario para ocupar posiciones de privilegio (en tal caso la pertenencia al decil superior de ingresos) y para tener oportunidades de movilidad social se redefine.

Todo lo anterior sugiere que, si bien el incremento de la dotación de capital humano que deriva de ampliar la cobertura de los diversos niveles educacionales contribuye a una distribución más equitativa de la educación, también tiene un efecto no deseado –la devaluación–, que aminora el logro educativo como factor de movilidad ocupacional.

De todas maneras, hay que tener claro que la no ampliación de la cobertura educacional cristaliza la estratificación existente, ya que quienes no tenían acceso a la educación no podrán siquiera postular a ocupaciones que proporcionen ingresos que aseguren el bienestar.

137

## 6. ROMPER EL CÍRCULO VICIOSO DE LA TRANSMISIÓN INTERGENERACIONAL DE LAS OPORTUNIDADES DE BIENESTAR

Las oportunidades de vida de las personas están condicionadas por tres grupos de factores: los previos a la escuela, los relacionados directamente con el sistema educativo y los posteriores.

*a) Factores previos a la fase educativa* que condicionan el aprovechamiento de la enseñanza, hasta el punto de que puede sostenerse, incluso, que existe una transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar (CEPAL, 1998). En líneas generales, se puede describir así:

Hogar de origen > años de educación > tipo de ocupación > nivel de bienestar

Todo comienza en el *hogar de origen*. Sus características afectan el aprovechamiento escolar, no sólo por la condición socioeconómica del mismo sino a través de otras variables, como el *clima educacional*, es decir, la cantidad de años de estudios que acumulan los adultos que interactúan con el estudiante en el hogar; las *condiciones de residencia*, que se expresan básicamente en si existe o no hacinamiento; y la *organización familiar*, que puede ser monoparental o con los dos padres presentes y casados o sólo unidos (véase Gerstenfeld, 1995).

Esas variables influyen de manera decisiva en la cantidad de años de estudios que alcanzan las personas. El *Panorama social de América Latina 1997* (CEPAL, 1998) reseña, para un conjunto de ocho países de la región, el resultado de dicho mecanismo de reproducción de la desigualdad (véase el cuadro 3). En zonas urbanas, la probabilidad que

**CUADRO 3**  
**Porcentaje de hijos de 20 a 24 años de edad que logran al menos 9 o 12 años de estudio, según nivel educacional de sus padres**

Años de estudio de los hijos	Período	TOTAL	NIVEL EDUCACIONAL DE LOS PADRES a/			
			0-5	6-9	10-12	13 y más
Áreas urbanas						
Al menos 9 años	A comienzos de los 80	62	46	64	91	96
	A comienzos de los 90	67	48	76	92	97
Al menos 12 años	A comienzos de los 80	34	17	37	60	79
	A comienzos de los 90	39	21	40	63	80
Áreas rurales						
Al menos 9 años	A comienzos de los 80	22	18	57	92	
	A comienzos de los 90	30	23	58	91	

FUENTE: CEPAL, sobre la base del cuadro IV.2.1 de *Panorama Social de América Latina*, edición 1997, cap. IV.

a/ Promedio de años de estudio del jefe de hogar y de su cónyuge.

tiene un adolescente de completar la enseñanza media es del doble si sus padres tienen al menos un año de educación superior, en comparación con aquellos estudiantes cuyos padres han completado sólo entre 6 y 9 años de estudios (80% vs. 40%). No más de uno de cada cinco adolescentes cuyos padres tienen menos de 6 años de estudios logra completar la enseñanza secundaria; si los padres completaron o estuvieron cerca de culminar la enseñanza secundaria (entre 10 y 12 años de estudios), la relación cambia a 3 de cada 5, y a 4 de 5 cuando los padres accedieron a estudios superiores. En zonas rurales la situación es similar, aunque con niveles de logro mucho más bajos: mientras en zonas urbanas casi el 70% de los jóvenes entre 20 y 24 años que vivían con sus padres habían completado al menos 9 años de estudios, en las rurales sólo lo habían logrado alrededor del 30%, aumentando la probabilidad a más del 90% si los padres habían cursado 10 años o más de estudios.

En consecuencia, una política educativa dirigida a asegurar la igualdad de oportunidades debe acompañarse de programas compensatorios, orientados a solucionar las debilidades de los alumnos que proceden de hogares carentes, que viven en malas condiciones habitacionales y que son influidos por un clima educacional bajo.

En ausencia de tales programas, pronto se decidirá el futuro de las nuevas generaciones, diferenciando entre los *integrados* y los *excluidos*, que alcanzarán una educación insuficiente para acceder a empleos adecuados. Tampoco podrán influir en la competitividad, por carecer de capacitación para utilizar tecnologías modernas y por carecer también de flexibilidad para adaptarse a los cambios.

*b) Factores relacionados con el sistema escolar.* Son aquellas inequidades que derivan de no haberse podido cursar ciertos niveles que acondicionan para un mejor rendimiento educacional futuro (por ejemplo, el preescolar), o las diferencias de calidad que discriminaron a los estudiantes en etapas escolares anteriores, v.gr., las diferencias de calidad en la educación primaria que inciden en el rendimiento en la secundaria), junto con los que se derivan de las diferencias de calidad de la oferta educativa en el nivel de estudios que se está cursando.

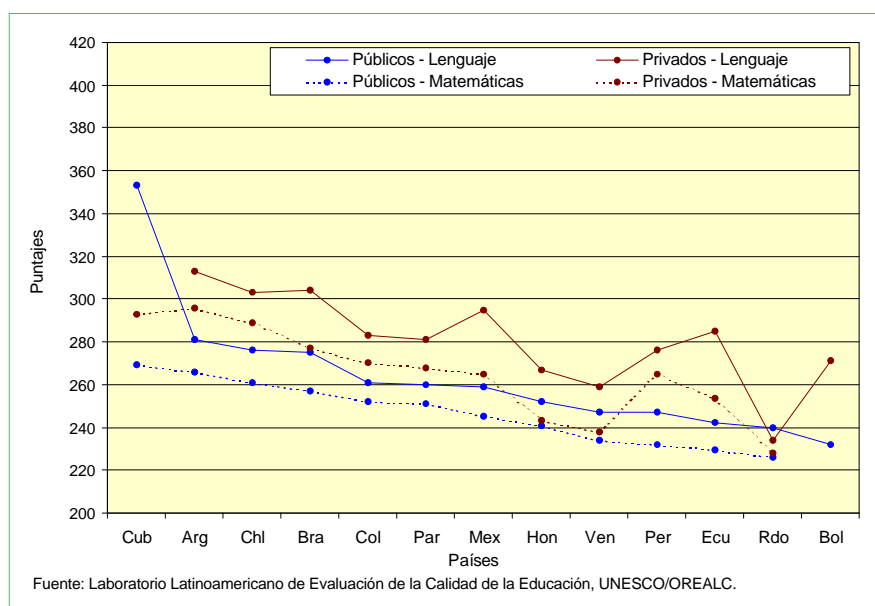
A las diferencias cuantitativas, expresadas en la cantidad de años cursados que muestran personas de diferentes estratos sociales, cabe agregar la diferente «calidad de la educación» a la que acceden y los niveles de asimilación de la misma. En ello influye la falta de



adecuación o de pertinencia de los currículos, que no se adaptan a los requerimientos productivos ni al contexto sociocultural de los estudiantes, y que contribuye a reforzar las diferencias de rendimiento escolar, afianzando así la desigualdad de oportunidades (CEPAL, 2000<sup>a</sup>).

En siete países de la región, a la altura de 1994, el rendimiento promedio de alumnos de cuarto básico en Lenguaje era de 71,9 para el nivel socioeconómico alto, 58,4 para el nivel medio y 47,9 para el bajo; en Matemáticas era 59,0, 49,8 y 43,8, respectivamente (UNESCO, 1994)<sup>7</sup>.

**GRÁFICO 5**  
**Puntaje mediano en pruebas estandarizadas de alumnos de cuarto grado en establecimientos educacionales públicos y privados.**  
**Lenguaje y Matemáticas**



Esos mismos estudios muestran que los alumnos que frecuentan establecimientos privados obtienen mejores rendimientos que sus pares de instituciones públicas<sup>8</sup>. Otro estudio, realizado en 1997 por el

<sup>7</sup> Datos para Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador y Venezuela.

<sup>8</sup> La desigual extensión horaria entre las escuelas públicas (entre 3 y 4 horas diarias) y las privadas (entre 5 y 6) es un factor que influye sin duda en los desiguales resultados.

Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) en 13 países, ha aportado evidencias adicionales que indican que los resultados observados en rendimiento se ubican por debajo de los promedios internacionales, y que incluso son cercanos a los más bajos puntajes observados. Asimismo, muestra que existen diferencias de rendimiento según el lugar de residencia de los alumnos (ciudades de más de un millón de habitantes, zonas urbanas con menos de un millón y más de 2.500 habitantes, y zonas rurales con menos de 2.500 habitantes), y de acuerdo con el carácter público o privado de las escuelas. En la prueba de Lenguaje el puntaje de los alumnos de escuelas privadas fue en promedio un 6,6% mayor que el de los educandos de escuelas públicas (en Ecuador, el mayor rendimiento de los alumnos de establecimientos privados fue de casi el 18%, en Bolivia de alrededor del 17% y en México bordeó el 14%); en la prueba de Matemáticas las diferencias fueron menores (en promedio del 4% en favor de los escolares privados), aunque en Perú estuvieron en torno al 14%, en Brasil fueron superiores al 11% y en Ecuador al 10% (CEPAL, 2001<sup>a</sup>). Esto ha sido interpretado como demostración de que el rendimiento académico se explica por el tipo de establecimiento en el que se estudia (Lehmann 1994; Aedo y Larrañaga 1994), pero también puede sostenerse que las diferencias se deben al proceso de selección, o de «descreme», al que someten en las escuelas privadas a los postulantes, lo que no pueden hacer las públicas, porque están obligadas a aceptar a todos los postulantes (Medlin, 1996).

*c) Factores extraeducativos que afectan la inserción productiva.*

No todos los que han adquirido una educación similar tendrán las mismas oportunidades de acceder a determinadas ocupaciones ni de alcanzar las mismas remuneraciones. Según sea el grupo social de pertenencia, muy relacionado con el hogar de origen, así será como varíen las oportunidades de vida de las personas (véase Solari, 1973). El *Panorama Social de América Latina 1996* muestra que los contactos sociales derivados fundamentalmente de la familia, permiten a las nuevas generaciones de los grupos acomodados recibir en promedio un 30% más de ingresos para similares categorías ocupacionales y niveles de educación (CEPAL, 1997, pp. 84 y ss).

En fin, sin políticas de compensación, el sistema educativo funciona como un «mecanismo de reproducción y de legitimación» de diferencias preexistentes.

## 7. CONCLUSIÓN

Para sostener el proceso de desarrollo económico a largo plazo, es necesario disponer de una dotación adecuada de capital humano. Las capacidades de innovación y de adaptación al cambio tecnológico sólo pueden alcanzarse por una población que disponga de educación adecuada para comprender y modificar el mundo racional. Eso exige un esfuerzo sostenido a largo término, ya que la maduración de la inversión educativa es lenta y sólo puede llevarse a cabo mediante una política social que se mantenga más allá de los cambios de gobierno.

La meta educativa de nuestros días para América Latina y el Caribe es «universalizar la educación media completa». Ya no es suficiente plantearse como objetivo la alfabetización o la primaria completa, porque el mercado tiene otras exigencias. Si no se responde a ellas la economía no estará en condiciones de crecer sostenidamente, y los individuos poco educados, carecerán de las oportunidades mínimas para una sobrevivencia digna, al tiempo que no podrán contribuir al desarrollo productivo ni actuar como ciudadanos competentes en la sociedad política. Pero no se trata sólo de la duración de la permanencia en el sistema educativo, sino de asegurar una educación de calidad similar, lo que no sucede en la actualidad.

Debe enfatizarse que alcanzar el umbral educativo es una «condición necesaria, pero no suficiente», para el bienestar y la prevención de la pobreza, porque no garantiza que la sociedad utilice adecuadamente el capital humano disponible. Ello sólo se logra si hay crecimiento económico de calidad, esto es, generador de puestos de trabajo.

Un viejo y repetido consejo de una supuesta sabiduría oriental sugiere no entregar peces, sino enseñar a pescar. Se juntan allí un error y una recomendación incompleta. La política social tiene que preocuparse por satisfacer (entregando peces) las necesidades básicas de aquellas personas que no lo pueden hacer por sus propios medios. Esto no es, como suele decirse despectiva y equivocadamente asistencialismo, sino el cumplimiento de la irrenunciable tarea de compensación social (Cohen y Franco, 1992), y de garantizar el derecho a la vida. Como es obvio, también debe «enseñar a pescar», esto es, en términos contemporáneos, dotar de capital humano a las personas. Pero ambas cosas no bastan. Se debe asegurar también que en el río haya peces; de no ser así, esa capacidad transmitida a las nuevas generaciones no podrá ponerse en práctica. Esa es la tarea de lograr el crecimiento económico.

Los métodos para avanzar en las nuevas metas no podrán ser los que caracterizaron a las reformas de primera generación, en los que la preocupación por la coyuntura, que en su momento era especialmente dramática, llevó a que las medidas fueran adoptadas mediante un fuerte poder «decisionista», concentrado en el ejecutivo, y, más específicamente, en la autoridad económica (Castro, 2000). Esta segunda etapa reformista, sobre todo en educación, no podrá guiarse por esos criterios, sino que requiere la generación de consensos entre los importantes actores sociales en presencia en dicho campo de actividad.

## BIBLIOGRAFÍA

AEDO, C., y LARRAÑAGA, O. (1994): *Educación privada versus pública en Chile: calidad y sesgo de selección*. Santiago.

BENECKE, D. W. (2000): «Las reformas económicas de la segunda generación en América Latina. Desafío para la política económica», en: *Contribuciones*, Buenos Aires, 4/2000, pp. 21-46.

CASTRO, J. (2000): «Crisis y gobernabilidad: Perspectivas para las reformas de segunda generación», en: *Contribuciones*, Buenos Aires, 4/2000, pp. 7-20.

COHEN, E. (1996): «Presentación», en E. Cohen (coord.): *Educación, eficiencia y equidad*. Santiago, CEPAL/OEA/Sur, p. 4.

CEPAL (2001): *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*. Bogotá, Alfaomega.

— (2000): *Panorama Social de América Latina 1999-2000*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

— (1999): *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación*. Santiago, LC/G. 2096, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

— (1997): *Panorama Social de América Latina 1996*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

GERSTENFELD, P. (1995): «Comparación regional del impacto de las características del hogar en el logro escolar», en: P. Gerstenfeld, *et al.*: *Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar*. Serie Políticas Sociales, núm. 9. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

LEHMANN, C. (1994): *El sentido de pertenencia como catalizador de una educación de calidad*. Santiago, Centro de Estudios Públicos. Documento de Trabajo núm. 222.

MEDLIN, C. A. (1995): «Aplicación de la lógica económica al financiamiento de la educación. La experiencia de Chile con el subsidio por estudiante», en: E. Cohen (coord.): *Educación, eficiencia y equidad*. Santiago, CEPAL/OEA/Sur.

MURILLO CASTAÑO, G. (2000): «Pacto institucional en América Latina. Planeación participativa en la sociedad civil», en: *Contribuciones*, Buenos Aires, 4/2000, pp. 79-106.

SOLARI, A. E. (1994): *La desigualdad educativa: problemas y políticas*. Serie Políticas Sociales, núm. 4. Santiago, Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas.

— (1987): «Desarrollo y políticas educacionales en América Latina», en: *Revista de la CEPAL*, Santiago, primer semestre.

— (1981): «Desigualdad educacional en América Latina», en R. Franco (ed.): *Planificación Social en América Latina y el Caribe*. Santiago, CEPAL/UNICEF, pp. 399 y ss.

— (1973): *Estudios sobre educación y empleo*. Santiago, Cuadernos del ILPES, núm. 18.

— (1971): «Algunas paradojas del desarrollo de la educación en América Latina», en: *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Núm. 1-2.

— (1967): «Educación y desarrollo de las élites. Sistemas de enseñanza secundaria», en: Lipset y Solari: *Elites y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires, Paidós.

UNESCO (1994): *Medición de la calidad de la educación: resultados*. Serie Estudios REPLAD, vol. 3. Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC).

WILLIAMSON, J. (1990): «What Washington Means by Policy Reform», en: *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, D.C. The Institut for International Economics.