

Productivismo, estratificación y servicios educativos en América Latina*

Alejandro H. Del Valle**

Docente e investigador de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

• **Resumen:** *En el presente artículo analizo las características que posee el gasto social en educación, la cobertura y el impacto distributivo de la inversión en esta área en 14 países del continente y argumento que, actualmente, los procesos de estratificación de los servicios educativos dan lugar a la emergencia de nuevos patrones de desigualdad y fragmentación social que se expresan como segregación de beneficios. La conclusión a la que arribo es que la educación no produce, necesariamente, una mayor movilidad social ya que los niveles educativos no garantizan por sí mismos una movilidad intergeneracional debido al más lento crecimiento de las oportunidades ocupacionales respecto de los niveles educativos alcanzados por la mayoría*

Palabras Clave: Bienestar, sistema educativo, Estado social.

Produtividade, estratificação e serviços educativos na America Latina

• **Resumo:** *No presente artigo analiso as características do gasto social em educação, a cobertura e o impacto de distribuição do investimento nesta área em 14 países do continente e, eu argumento que atualmente, os processos de estratificação destes serviços educativos dão lugar ao surgimento de novos padrões de desigualdade e fragmentação social que se expressam tais como a segregação de benefícios. A conclusão que eu chego é que, a educação não produz, necessariamente, uma maior mobilidade social já que os níveis educativos não garantem por si só uma movimentação integracional devido ao mais lento crescimento das oportunidades ocupacionais concernentes aos níveis educativos alcançados pela maioria.*

* El presente artículo ha sido realizado en el marco del Proyecto de investigación: Estado, Mercado y sistemas de bienestar financiado por el Ministerio de Ciencia y Técnica de la Nación y radicado en la Facultad de Ciencias de la Salud y Servicio Social de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Deseo agradecer a Nora Britos por los comentarios y sugerencias al borrador de este artículo. El artículo se encuentra en el marco del proyecto de investigación Estado, Economía y sistema de bienestar, Grupo de Investigación Problemáticas Socioculturales de la Facultad de Ciencias de la Salud y Servicio Social de la Universidad Nacional de Mar del Plata, financiado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Técnica de la Nación - Fecha de inicio 1/1/09 y finaliza el 31/12/2010. El código de subsidio es SAL 070/09 cod 15/1065.

** Doctor en Sociología. Correo electrónico: ajax@speedy.com.ar

Palavras-chave: bem-estar social, sistema de ensino, Estado-Providência

Productivism, stratification and educational services in Latin America

• **Abstract:** *In this article I analyze the characteristics that social spending has in education and the coverage and distributive impact of public investment in this area on fourteen countries of the continent and argue that currently the processes of stratification in educational services gives rise to the emergence of new patterns of inequality and social fragmentation expressed as segregation of benefits. I conclude that education does not ensure by itself a greater social mobility because the education levels by themselves do not generate an inter-generational mobility due to the slower growth of occupation opportunities compared to the education levels reached by most people.*

Keywords: welfare, educational system, Social State.

-1. Introducción. -2. Transformaciones estructurales y formas de intervención estatal. -3. La provisión de servicios. -4. Cambios en la provisión de servicios educativos. -5. El gasto social. -6. El gasto social en educación y la provisión del servicio. -7. Universalidad, segmentación y estratificación en la producción de servicios educativos. 8. Productivismo, estratificación y movilidad social. -Lista de referencias.

Primera versión recibida junio 1 de 2009; versión final aceptada noviembre 19 de 2009 (Eds.)

1. Introducción

Sostener que la educación es un instrumento fundamental o el ‘instrumento’ principal de la lucha contra la pobreza oculta el hecho que la relación entre la educación y pobreza esta construida a partir de la cotidianeidad y sobre la idea, ampliamente generalizada en el imaginario social, respecto a que “La educación es una vía hacia una mejor manera de vivir”. Se estima como un bien de gran importancia a la educación, en tanto, esta es elevada a la condición de medio *sine qua non* y forma privilegiada de conseguir una posición económica y social más elevada dentro del conjunto social.

Aunque suele utilizarse “educación” como sinónimo de “escolarización” la afirmación precedente, supone que la mejor forma de luchar contra la pobreza es lograr que las personas aprendan los medios para salir de su situación (Del Valle, 2009, p. 220). Esto supone una confianza en que: a) existe la posibilidad de generar mecanismos para inducir a los individuos a prosperar; b) los individuos en situación de pobreza poseen el suficiente

margen de elección para alterar su propia dotación de recursos; y, c) la estructura social no interactúa en los procesos de reproducción social. De allí que se planteen reformas educativas o análisis sobre la equidad o el ingreso analizando al sistema educativo como 'algo' aislado del sistema de bienestar en su conjunto, y se asume que la movilidad social (entendida como el cambio entre categorías socioeconómicas) sólo será posible si las personas comprenden que la inversión en su propia educación o en la ampliación de sus redes sociales, son mecanismos que pueden mejorar su situación y dotación de recursos.

No obstante la pobreza, definida como la falta de recursos (en un sentido amplio) en el contexto de sociedades de mercado, significa que quienes son definidos como pobres poseen recursos que no permiten, en el marco de las relaciones sociales actuales, aprovisionarse de los bienes y servicios que garanticen su supervivencia y reproducción. De allí que en este artículo parto de que la pobreza no es la consecuencia de la falta de trabajo, de educación o de redes sociales, sino que todos esos factores son el contexto en el que se desarrolla y reproduce intergeneracionalmente.

Por reproducción entiendo el proceso social por medio del que se producen, distribuyen y consumen bienes, se promulgan leyes y mandatos, se despliega y ejerce la violencia y se conforman cosmovisiones acerca de lo real. Los objetos de la reproducción son las posiciones de una determinada estructura social y las personas necesarias para ocuparlas. En este sentido, la reproducción social no es una dimensión ni una esfera separada sino que es parte del propio funcionamiento de la sociedad, como un todo por el que siempre se desarrolla en el marco de formaciones sociales concretas.

De allí que el Estado no sea simplemente un 'guardián exterior' de la sociedad de clases sino que es un agente activo de la reproducción de las relaciones de producción por medio del aporte de un marco legal respaldado por la fuerza.

En el presente artículo abordo algunas de las características que poseen los servicios educativos en América latina y su relación con los sistemas de bienestar. La idea *fuerza* que orientará este trabajo es que las formas de intervención estatal en las relaciones sociales se derivan de la relación sistémica que existe, en América Latina, entre el sistema de bienestar y la economía, entre la política social y la política económica¹.

Es importante destacar que el objeto de este trabajo no es la educación, sino brindar una interpretación sobre los resultados de la interacción entre bienestar, formas de intervención estatal y provisión del servicio educativo.

Al respecto, la hipótesis que orientará este artículo es que la producción

¹ En otras palabras, se sostiene que en la medida en que el Estado y el mercado funcionan como estructuras institucionales con 'independencia relativa', el Estado aporta ciertas condiciones indispensables para el mantenimiento y la continuidad de la acumulación de capital por lo que, a diversos modos específicos de producción económica les corresponden (por lo menos en el plano teórico) diversos modos de intervención estatal.

de servicios de bienestar educativo afecta diferencialmente a sectores de medios y bajos ingresos, en contra de aquellos más desfavorecidos, por lo que el propio sistema educativo acaba transformándose, en América latina, en un factor más de segregación social.

2. Transformaciones estructurales y formas de intervención estatal

Las reformas económicas y políticas aplicadas a nivel mundial² y en América Latina desde mediados de la década de 1970, marcaron una transformación no solo en el rol del Estado sino en los sistemas de bienestar del continente.

Los programas de ajuste estructural supusieron el fin de la modalidad de desarrollo adoptada, con alcances diversos, por la mayoría de los países de la región, y que estaba íntimamente ligada a la formación de una industria nacional y a la necesidad de expansión del mercado de consumo interno. La industrialización sustitutiva se apoyó en el papel preponderante del Estado, un gasto público que representaba una proporción significativa del PIB, extensas regulaciones y una presencia creciente de las empresas estatales por lo que se presentó como un modelo de economía nacional "...relativamente cerrado, con altas barreras arancelarias, cuotas y controles de cambio..." (Stallings & Peres, 2000, p. 58).

A pesar de las críticas ex post "... estas políticas tuvieron bastante éxito en cuanto a aumentar el grado de sofisticación y el desempeño en materia de crecimiento de varias economías de la región. En la década de 1970, por ejemplo, Brasil y México fueron frecuentemente comparados con la República de Corea y la provincia china de Taiwán, como economías de industrialización reciente. Las tasas medias anuales de crecimiento en Brasil y México entre 1950 y 1980 fueron de 7.0% y 6.5% respectivamente, en tanto que sus sectores industriales se convirtieron en poderosos motores del crecimiento y el empleo. Las economías más pequeñas también experimentaron un crecimiento satisfactorio durante el modelo de ISI; Colombia y Costa Rica, por ejemplo, crecieron más de 5% al año durante el período 1950-1980..." (Stallings & Peres, 2000, p. 59).

Los sistemas de protección social de los países latinoamericanos tendieron a ser incluyentes a medida que se profundizaba el proceso industrial y la urbanización asociada al mismo, y esto se debió a la propia necesidad de ampliación del mercado interno. Por este motivo, durante el período sustitutivo, la relación política social-política económica se asentó sobre el rol que había adquirido el Estado que se apoyaba en la apropiación de una parte considerable de los recursos financieros provenientes de las exportaciones

² La reestructuración que a partir de los 80 y los 90 afectó a los sistemas de bienestar a nivel mundial, y no solamente en el área de la producción de servicios, ha sido objeto de múltiples análisis (Jessop, 1994; Johnson, 1990; Offe, 1992).

que, en virtud de su productividad, se habían transformado en el único sector de la economía con capacidad de generar un excedente de ingresos.

Los procesos de reforma implicaron el redimensionamiento del sector público y el replanteamiento del papel del Estado en las políticas sociales. Tras la crisis de la deuda (1982) se inició un proceso de ajuste estructural que marcó un cambio en la pauta de desarrollo que comenzaba a apoyarse en la apertura económica y comercial y en la desregulación financiera de los países latinoamericanos: Argentina (1978 y 1985); Bolivia, Chile (1975 y 1985); Costa Rica, Perú, Uruguay (1978) iniciaron, así, procesos de estabilización económica. La apertura económica, el desplazamiento de modelos de sustitución de importaciones por otros de integración económica, el corrimiento de una producción dirigida a mercados nacionales hacia los internacionales modificaron la vida económica, social y política de los países de la región.

Estos procesos produjeron cambios en el diseño y ejecución de las políticas sociales ya que sustituyeron al universalismo —que privilegió a estratos medios y altos urbanos— por políticas y programas selectivos y focalizados a los segmentos de población con mayores carencias y rezagos.

El gasto público en general y el social en particular tuvieron recortes sustantivos, y la política social fue sometida a criterios de eficiencia en la asignación de recursos; y todo esto se produjo en el contexto de sociedades donde la falta de presupuesto para enfrentar la demanda de bienes y servicios públicos amplió las desigualdades sociales que condujeron a un incremento de la pobreza.

3. La provisión de servicios

El análisis del área de producción de servicios educativos de los sistemas de bienestar latinoamericanos parte de la siguiente tesis: en toda sociedad con economía de mercado, las formas de intervención estatal en las relaciones sociales se derivan de la relación sistémica que existe entre el Estado y la economía. En otras palabras, en la medida que, el Estado y el mercado funcionan como estructuras institucionales con ‘independencia relativa’, el Estado aporta ciertas condiciones indispensables para el mantenimiento y la continuidad de la acumulación de capital por lo que, a diversos modos específicos de producción económica le corresponden (por lo menos en el plano teórico) diversos modos de intervención estatal.

Estos modos no están configurados por el nivel de integración social, sino que las formas de intervención se derivan del nivel de integración del sistema y de los problemas del sistema, en otras palabras, de la relación entre el Estado y el proceso de acumulación de capital. De allí que la intervención estatal tiende a ‘sobre-determinar’ y no a resolver, las causas que conducen a

la propia intervención³ (Del Valle [2008] y [2009]).

Partiendo de la diferenciación realizada por Offe (1990) sobre las diversas actividades estatales orientadas al bienestar podemos afirmar que las intervenciones en política educativa corresponden al conjunto de actividades *productivas*, ya que se relacionan con la producción de servicios de bienestar social (salud, educación, vivienda, etc.). Por su origen, las áreas de producción de servicios en general, han estado destinadas a garantizar aquellos factores que podemos considerar esenciales para la reproducción social: educación, sanidad, transporte público e infraestructura urbana (vivienda).

Por producción de servicios de bienestar, entonces, comprenderé la asignación, por parte del Estado, de recursos para la producción de bienes o servicios con el objetivo de satisfacer las necesidades públicas. Generalmente, este tipo de asignaciones tuvieron su desarrollo en el período posterior a la crisis mundial del 30 y estuvieron motivadas por la necesidad de producir transformaciones de tipo cualitativo en los sistemas de producción y en los patrones de reproducción social, de modo tal que éstos pudieran acompañar la necesidad de crecimiento de los niveles de productividad del factor trabajo. Por ello no es extraño que, en países de desarrollo temprano (según la terminología de Roberts, 1996: 45) como Brasil, México o Argentina, haya sido el espacio estatal donde más se ha avanzado en el ejercicio de los derechos ciudadanos.

No obstante, la provisión de estos servicios en América Latina, presenta la particularidad de desarrollarse en el marco de una estructura socio-ocupacional dual (debido al peso del sector informal) por lo que el avance de estos sistemas mantiene ‘cierta’ independencia con relación a la propia estructura ocupacional y a las pautas de reproducción que, paradójicamente, son afectadas diferencialmente por el avance de los propios sistemas de bienestar. En concreto, esto puede graficarse del siguiente modo con el sistema educativo. El hecho (ya demostrado) de un incremento en los niveles de escolarización asociados al desarrollo del sistema público de enseñanza, no mantiene una relación lineal ni es correlativo con la gratuidad o con que éstos sean productos independientes del mercado. La educación gratuita no significa que sea gratis, o en otras palabras que no tenga algún tipo de costo monetario o afecte los ingresos y la rentabilidad futura de quienes deseen efectivamente hacer uso de este derecho. En estudios recientes se ha observado que el lugar de aportantes secundarios que, debido a los bajos ingresos, ocupan los varones adolescentes, los obliga a alternar períodos de ocupación informal con una participación irregular en los niveles educativos de EGB 3 y polimodal’

³ Cuando sostengo que los modos de intervención tienden a ‘sobredeterminar’ las causas de la intervención, me refiero a que un rasgo característico del capitalismo es la ‘aparente’ separación institucional entre lo político y lo económico con el objetivo de que las formas estructurales de proceder y las operaciones que se asumen como características de un ámbito no puedan ser dominadas o interferidas por el otro. Y, ciertamente, las relaciones capitalistas ‘exigen’, en tanto relaciones que estructuran el funcionamiento de una economía de mercado, la autonomía de la política (Polanyi, 1989), y consecuentemente del Estado con respecto a la representación económica de esa relación, por lo que, sobre todo en la tradición liberal, se asume que los procesos económicos en una economía de mercado pueden alcanzar su propia reproducción sin la ayuda del Estado.

(Gipsoc, 2005).

Por este motivo, el análisis de los servicios educativos no puede quedar resumido simplemente a los costes que implica para el presupuesto estatal, ya que desde ese punto de vista éste continúa siendo ineficaz en cuanto a garantizar el acceso que acaba quedando en manos de las diferentes situaciones de mercado que lo transforman en un nuevo factor de segregación.

Este factor de segregación se debe a que no se han diferenciado claramente las tres áreas donde principalmente se despliegan los dispositivos de bienestar: *primero*, un área vinculada a la **capacidad de acceso** (cantidad de docentes; camas por hospital, etc.); *segundo*, un área referida a las **condiciones de acceso** (costes de traslado, distribución geográfica de los centros, etc.); por *último*, un área referida al **control y gestión administrativa del servicio**. En el contexto actual, el mayor énfasis se pone en el primero de estos niveles, del cual se derivan, en principio, la capacidad de ejercicio de los derechos sociales que quedan igualmente condicionados por el mercado y obligan, sobre todo a los sectores de menores recursos, a replegarse hacia los contextos familiares-comunitarios que pasan a ser el sostén de un debilitado tejido social.

4. Cambios en la provisión de servicios educativos.

Retomando el proceso de ajuste estructural en el área educativa, el principal cambio durante la década de 1990 lo han sido las “... *nuevas formas de organización, gobierno y regulación económica, social y política...*” (Krawczyk, 2002, p. 60). De allí que las ‘Reformas Educativas’ en América Latina se hayan definido en torno a “*la descentralización en tres dimensiones, generando una nueva lógica de gobernabilidad de la educación pública: 1. Descentralización entre las diferentes instancias de gobierno – municipalización; 2. Descentralización hacia la escuela – autonomía; y 3. Descentralización hacia el mercado – responsabilidad social*” (Krawczyk, 2002, p. 63).

De esto se desprenden algunas cuestiones. Primero, el sector público ha redefinido sus roles en lo que supuso un aumento cuantitativo y cualitativo de las colaboraciones entre las administraciones públicas y las organizaciones privadas (lucrativas y no lucrativas) en un proceso que algunos han denominado ‘privatización del Estado’ (Savas, 2000).

Segundo, en el área de la producción de servicios se produjo la emergencia de un “nuevo” modelo de bienestar donde la sociedad civil ha comenzado a tener una participación en la gestión de la política social, que condujo a que muchos investigadores e investigadoras utilicen términos como el de *Estado relacional* para referirse a la emergencia de un Estado que “...reconoce la complejidad y la interdependencia presentes en los problemas sociales y que asume que la resolución de los mismos solo puede abordarse contando con la colaboración activa de la propia sociedad...” Mendoza (1995, p. 11), mientras que otros investigadores e investigadoras se han referido a la importancia y el

valor de lo *público no estatal* (Bresser [1997]).

En este sentido, se ha pasado de una relación —en el sistema de bienestar— “...donde tanto los grupos de interés como el mercado se subordinaban al *Estado* (donde las organizaciones de la sociedad civil trabajan, principalmente, de forma subordinada a los intereses del Estado atendiendo sectores marginales por medio de la beneficencia) al establecimiento de nuevas relaciones entre el Estado, el mercado y las organizaciones sociales...” (Del Valle, 2008, p. 10).

Centrando el análisis en la dimensión de la producción de servicios de bienestar y siguiendo la diferenciación realizada por Offe (1990) que he citado, puedo afirmar que restaría el agregado de una cuarta dimensión referida a quien produce el servicio.

De este modo, la crisis del modelo social-burocrático de Estado, ha dado lugar a una forma de ejecución de servicios que no es privada ni estatal, servicios que, en última instancia, continúan siendo garantizados por el Estado (Bresser Pereira & Cunill Grau, 1999). Estas formas de organización de los servicios públicos no-estatales, operan en el área de oferta de servicios de educación, salud y cultura con el financiamiento del Estado⁴.

Pero si una de las consecuencias de la crisis del modelo social-burocrático del Estado, fue la importancia otorgada a una forma no privada ni estatal de ejecutar los servicios sociales garantizados por el Estado (Bresser Pereira & Cunill Grau, 1999), la evidencia empírica en el campo de la investigación educativa latinoamericana e internacional aún es controvertida e incluso insuficiente como para avalar que esto conduce a un proceso de privatización (mercantilización).

Más aún, teniendo en cuenta la diversidad que adquieren las formas de proveer los servicios educativos en América Latina y teniendo presente las características de un cuasi-mercado (Cullis & Jones, 1996; Levacic, 1995; Gorard *et al.* 2001; Gordon & Whitty, 2002), sólo el sistema educativo chileno correspondería al modelo “pluralista de bienestar en esta área”.

No obstante, la conclusión puede confrontarse con lo señalado por Whitty y Power (2000, p. 93) “...puesto que en los cuasi-mercados, los proveedores pueden limitarse a los del sector público y por lo tanto, es posible afirmar, en un sentido ideológico, que algunos aspectos de la *marketization* contribuyen a la privatización, pero no en un sentido estrictamente económico...”⁵.

Por último, los resultados de las reformas no han mostrado impacto positivo en la eficiencia ni en la equidad de la provisión del servicio, como concluye

⁴ La firma de contratos entre la administración pública y terceros para la producción de un bien o un servicio es la modalidad más extendida de asociación entre lo público y lo privado. Es decir, cuando se produce la externalización de la producción del servicio. Otra forma de producción privada que utilizan también intensivamente las administraciones públicas son las subvenciones y subsidios, mediante las cuales se apoya económicamente al sector privado para que produzca un determinado servicio público.

⁵ El problema de la ‘cuasi privatización’ se presenta como una cuestión metodológica, ya que la medición de la matrícula privada y las inferencias que podemos realizar no pueden obviar un hecho fundamental: muchas escuelas que figuran como ‘privadas’, en realidad cuentan con subsidios de la administración pública que las financia hasta en un 100%.

Di Gropello (1999, p. 168): "...los resultados de eficiencia y equidad de más largo plazo de las reformas no han sido, por lo general, muy satisfactorios, pues muestran escasos avances en la eficiencia social de la provisión de servicios educativos y en la productividad del gasto y los indicadores de calidad tienden a ser divergentes..."

A los fines del desarrollo de los siguientes apartados, continuaré con la clasificación adoptada en Del Valle (2008a) (2009). En ella he considerado las características de la estructura ocupacional y la cobertura de los sistemas de seguridad social, y agrupé a los países latinoamericanos en dos grandes grupos, conforme al predominio que se otorga al trabajador o trabajadora que cotiza frente al marginal, y al peso del sector informal sobre el formal.

Identifiqué un conjunto de países donde el factor productivo se ha ampliado hasta ocupar de manera asalariada formal, a más del 60 % de la población: Argentina, Uruguay y Costa Rica (sistemas productivistas incorporantes). Mientras que, Chile, Brasil, México, Venezuela y Colombia, se presentan como una variante que se caracteriza por la heterogeneidad de los mercados laborales, el menor índice de asalarización y la prioridad que presenta el gasto en seguridad social por sobre los demás componentes del gasto público social (sistemas productivistas selectivos).

A su vez identifiqué un segundo conjunto que se caracteriza por la amplitud que presenta el desarrollo de actividades informales y los bajos niveles de asalarización (inferiores al 50% de la fuerza de trabajo). En este caso, República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Perú, fueron incorporados a la categoría de 'Bienestar productivo excluyente, ya que presentan mayores índices de asalarización (entre el 50 y el 40%) y una mayor participación de la fuerza de trabajo en sectores de alta y media productividad, que se traduce en una elevada participación de la contratación formal y por tiempo indefinido de la fuerza de trabajo. Al mismo tiempo se caracterizan por la prioridad macroeconómica y fiscal que se le otorga al gasto en seguridad social. Si bien en todos los casos dentro de este segundo grupo se destina menos del 10 % del PBI, tanto Perú como Guatemala, por ejemplo, destinan más del 40 % del gasto social al rubro seguridad social. En este sentido, las diferencias entre los que están adentro y los que están afuera de la estructura ocupacional formal tienden a profundizarse, pero en un contexto donde la mayoría de la población se encuentra por fuera de dicha estructura tendiendo a ampliar la brecha de exclusión.

Por último, tenemos un subgrupo formado por Bolivia, Nicaragua, Honduras y Paraguay, donde el total de asalariados no alcanza al 35% de la Fuerza de trabajo, y los contratos formales en sectores de alta y media productividad no cubren al 50% de la población contratada. En otras palabras, la mayor parte de la población se encuentra fuera de la estructura ocupacional formal; en Bolivia, por ejemplo, sólo el 34,1%, y en Paraguay el 45,4%. En este caso, la particularidad la presenta Bolivia donde, si bien el gasto social ha tendido a crecer, la participación del gasto en seguridad social no. De allí

que podamos asumir que la brecha entre los que están adentro y afuera tiende a disminuir, aunque, dadas las características del mercado laboral, cualquier proceso de equiparación social será lento. Gráficamente, los sistemas de

Bienestar productivo			
incorporante	selectivo	excluyente	residual
Argentina, Uruguay y Costa Rica	Chile, Brasil, México, Venezuela y Colombia	República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Perú	Bolivia, Nicaragua, Honduras, Paraguay
Elaboración propia.			

bienestar quedarían agrupados así:

5. El gasto social

Las intervenciones gubernamentales tienen consecuencias distributivas. Particularmente, las propuestas de política fiscal expresadas en el presupuesto de ingresos y gastos públicos, corresponden a un proyecto de redistribución de ingresos personales, factoriales, regionales, sectoriales, generacionales, etc. En este sentido, toda propuesta de presupuesto público debería ser evaluada no solamente sobre la base de su contribución a la función de estabilización macroeconómica⁶, sino también desde la perspectiva de la función redistributiva del sector público, es decir, focalizando su contribución para reducir los niveles de pobreza y para mejorar los patrones de equidad prevalecientes en el país.

Las políticas de gasto social tienen impactos distributivos tanto de corto (a través de la provisión de salud y educación, subsidios y transferencia monetarias) como de largo plazo (la formación de capital humano afecta la distribución de ingresos). Los efectos de estas políticas pueden simularse a través de la medición de su incidencia, su grado de focalización y sus efectos redistributivos. De hecho, el impacto distributivo del gasto social es una de las herramientas más importantes para evaluar la eficacia de las acciones fiscales en tanto es posible identificar los cambios ocurridos en las condiciones de vida de la población ante acciones fiscales concretas dirigidas a provocar estos cambios. Sin embargo, pocos países de la región disponen de estudios de incidencia del gasto, así sea a nivel global o sectorial.

La literatura muestra que la sensibilidad del gasto social ante las políticas fiscales ha sido un tema poco analizado. De la mayoría de estudios sólo pueden hacerse inferencias indirectas sobre el gasto social, ya que no utilizan medidas directas de esta variable. Unos pocos estudios recientes que sí utilizan información de gastos sociales se han concentrado en sus relaciones con la deuda, especialmente externa, pero ni unos ni otros se han ocupado

⁶ En los análisis sobre regímenes de bienestar latinoamericanos resulta, por lo menos, llamativo, que solo se haya hecho hincapié en el análisis de esta dimensión; como ejemplos ver: (Espina, 2008); (Martínez Franzoni, 2005); (Huber-Stephens, 2005).

expresamente de establecer si las conclusiones son extensivas a América Latina.

Las respuestas a algunas de estas preguntas son sorprendentes. El gasto social responde mucho más fuertemente a los aumentos de los gastos primarios que a los aumentos de los ingresos fiscales y por lo tanto es muy sensible a la combinación de políticas que se utilicen en los períodos de ajuste fiscal. En el extremo, una política de ajuste basada enteramente en mayores impuestos llevaría a aumentar el gasto social. Sin embargo, en América Latina —no así en el resto del mundo— el gasto social resulta desplazado por los mayores pagos de intereses de la deuda. Aparte de este efecto, mayores saldos de deuda pública reducen el gasto social, tanto en la región como en el resto del mundo. El endeudamiento con la banca oficial no mitiga este efecto, antes bien parece aumentarlo, posiblemente porque contribuye a disciplinar el gasto total.

Los incumplimientos de las obligaciones crediticias en el resto del mundo pueden tener algún efecto favorable sobre el gasto social (más exactamente sobre su participación en el gasto total), pero no en América Latina, donde generan el efecto contrario (excepto en países con niveles extremadamente elevados de deuda). Las implicaciones de política de estos resultados son bastante directas en América Latina, donde los gastos sociales son muy bajos en nivel pero muy altos como proporción del gasto total, por lo que se torna preciso elevar los recaudos tributarios para poder incrementarlos.

Respecto a esta última afirmación, cabe recordar que el gasto social puede crecer como consecuencia del propio crecimiento económico y el consecuente aumento de los recursos estatales y su reorientación hacia los sectores sociales, y por ello no solo es necesario analizarlo a precios constantes por habitante sino también en relación con el producto bruto interno de cada país (con lo que se obtiene un indicador de la prioridad macroeconómica que se asigna al gasto), y en relación con el gasto público total.

De este modo, podemos preguntar cuánto se gasta (per cápita) pero esto no nos indicará cuán importante es el esfuerzo que realiza un gobierno en relación con la transferencia de recursos hacia los sectores sociales. El crecimiento del PBI, el presupuesto que ocupa el gasto público total y la prioridad fiscal otorgada al gasto social, son algunos factores que nos permitirán un acercamiento más concreto al esfuerzo que los gobiernos realizan en esta área.

Si partimos de suponer que la ampliación de beneficios habrá de tener un correlato en el gasto público⁷, una hipótesis plausible es que a medida que avanzan las instituciones de bienestar en América latina, la tendencia del gasto

⁷ Las diferencias existentes en la cobertura institucional de cada país hacen difícil extraer conclusiones generales respecto a la estructura del gasto social en la región. Una dificultad importante que se aprecia se da en relación con la inclusión o no, del sector de seguridad social. Dado el elevado nivel de gasto que normalmente se asigna a este sector, su inclusión afecta sensiblemente la participación del resto de los sectores sobre el total. Otro sector cuyo tratamiento difiere entre países es el de vivienda, hecho que también afecta la comparabilidad de las cifras. Finalmente, algunos países como Brasil y Venezuela presentan por separado el ítem de Asistencia Social no especificado en otros países, afectando también el análisis de corte transversal. A pesar de las dificultades metodológicas mencionadas, es posible extraer algunas conclusiones generales respecto a la composición del gasto público social.

social en relación con el PBI habría de ir en aumento.

En el cuadro 1 podemos observar que existe una correlación entre los países incorporantes y selectivos y los niveles de gasto que se destinan a sectores sociales (supera el 50% del gasto total) y, si bien la tendencia al incremento porcentual del gasto social en relación con el PBI se repite en todos los países —a excepción de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay—, se observa una clara tendencia en el caso de los sistemas productivistas incorporantes y selectivos a incrementar la participación del gasto social dentro del gasto total.

Una explicación al respecto es que las propias características productivistas de estos sistemas dan lugar a que el peso de la seguridad social dificulte modificaciones profundas en este rubro. Así, aunque en 2001 sobrevino la crisis en Argentina y sus efectos se sintieron en los países de la región, aquellos sistemas incorporantes y selectivos respondieron de modo similar, protegiendo en cierta medida el gasto social, mientras que Paraguay no, por su tendencia residual.

Otra característica que se observa es que a medida que los países disminuyen la participación del gasto social en el PBI (excluyentes y residuales), tienden a mantener la participación del gasto social dentro del gasto total, por lo que el efecto distributivo de éste es menor.

Asimismo, en los sistemas incorporantes y selectivos podemos identificar tres países que siguen un patrón distinto de gasto (Cuadro 1): Chile, México y Panamá. Mientras que Colombia y Venezuela asignan alrededor del 13 % del PBI al gasto social que participa en alrededor del 33 % del gasto total de éstos países.

Cuadro 1: Indicadores del gasto público social, 1998/1999–2002/2003a

País	Periodo	Gasto Público Social			Periodo	Variaciones porcentuales del GPS ^d		
		Per cápita en US\$ del 2000	Como % del PBI	Como % del GPT		Per cápita en US\$ del 2000	Como % del PBI	Como % del GPT
Argentina e (SPNF consolidado)	1998/1999	1677	20,9	64,2	1998/1999–2002/2003	-23,5	-1,5	1,9
	2002/2003	1283	19,4	66,1	1990/1991–2002/2003	8,7	0,1	3,9
Uruguay (GC)	1998/1999	1378	22,0	69,5	1998/1999–2002/2003	-22,3	-1,1	-8,8
	2002/2003	1071	20,9	60,6	1990/1991–2002/2003	30,7	4,0	-1,7
Costa Rica (SPNF consolidado)	1998/1999	651	16,4	63,6	1998/1999–2002/2003	18,9	2,3	0,9
	2002/2003	774	18,6	64,5	1990/1991–2002/2003	58,7	3,1	...
Chile (GC)	1998/1999	691	14,3	66,0	1998/1999–2002/2003	10,4	0,5	1,6
	2002/2003	763	14,8	67,6	1990/1991–2002/2003	88,7	2,1	6,4

Brasil f (SPNF consolidado)	1998/1999	663	19,3	58,5	1998/1999–2002/2003	2,0	-0,2	0,9
	2002/2003	676	19,1	59,4	1990/1991–2002/2003	19,8	1,0	10,6
México (GC presupuestario)	1998/1999	512	9,2	59,4	1998/1999–2002/2003	17,3	1,2	-0,1
	2002/2003	600	10,5	59,3	1990/1991–2002/2003	83,5	3,9	18,0
Panamá (SPNF)	1998/1999	637	16,4	44,7	1998/1999–2002/2003	7,3	0,9	0,4
	2002/2003	683	17,3	45,1	1990/1991–2002/2003	37,7	1,1	5,1
Colombia (SPNF)	1998/1999	278	13,7	32,7	1998/1999–2002/2003	5,6	0,9	2,4
	2002/2003	293	14,6	35,1	1990/1991–2002/2003	140,2	8,0	6,3
Venezuela (GC presupuestario)	1998/1999	438	8,8	36,6	1998/1999–2002/2003	11,5	2,8	2,0
	2002/2003	488	11,7	38,6	1990/1991–2002/2003	9,4	2,9	5,8
República Dominicana (GC)	1998/1999	140	6,5	39,3	1998/1999–2002/2003	28,7	0,9	0,4
	2002/2003	180	7,4	39,7	1990/1991–2002/2003	165,9	3,1	1,3
El Salvador (GC)	1998/1999	...	...	...	1998/1999–2002/2003	...	...	...
	2002/2003	149	7,1	35,9	1990/1991–2002/2003	...	...	...
Perú (GC presupuestario)	1998/1999	151	7,4	41,9	1998/1999–2002/2003	12,6	0,6	...
	2002/2003	170	8,0	...	1990/1991–2002/2003	164,8	4,1	...
Guatemala (GC)	1998/1999	99	5,9	45,1	1998/1999–2002/2003	9,6	0,5	5,3
	2002/2003	109	6,5	50,4	1990/1991–2002/2003	119,2	3,1	20,5
Ecuador g (GC)	1998/1999	64	4,9	21,7	1998/1999–2002/2003	19,7	0,9	3,5
	2002/2003	76	5,7	25,2	1990/1991–2002/2003	-20,0	-1,8	-17,6
Bolivia (GC)	1998/1999	108	10,7	34,2	1998/1999–2002/2003	26,0	2,9	-1,2
	2002/2003	136	13,6	33,0	1990/1991–2002/2003	191,4	8,3	-1,4
Honduras h (GC)	1998/1999	69	7,4	31,4	1998/1999–2002/2003	83,9	5,7	20,6
	2002/2003	126	13,1	52,0	1990/1991–2002/2003	77,5	5,2	15,5
Paraguay (GC presupuestario)	1998/1999	127	9,1	44,5	1998/1999–2002/2003	-10,3	-0,1	-3,0
	2002/2003	114	9,0	41,6	1990/1991–2002/2003	152,2	5,8	1,7
Nicaragua (GC presupuestario)	1998/1999	58	7,6	37,1	1998/1999–2002/2003	17,4	1,2	2,9
	2002/2003	68	8,8	40,0	1990/1991–2002/2003	39,2	2,2	6,0

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.

a. Incluye el gasto público en educación, salud y nutrición, seguridad social, trabajo y asistencia social, vivienda, agua y alcantarillado.

b. Las cifras presentadas corresponden al promedio simple del bienio referido.

c. Las dos últimas columnas corresponden a diferencias entre los porcentajes del periodo final y del inicial.

d. SPNF: sector público no financiero; GG: gobierno general; GC: gobierno central.

e. Incluye el gasto del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y de los gobiernos municipales.
 f. Estimación del gasto social consolidado, que incluye el gasto federal, estadual y municipal.
 g. Incluye los egresos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que no forma parte del presupuesto del gobierno central.
 h. Las cifras de 2002/2003 corresponden al presupuesto de 2004.
 i. Corresponde a la ley de presupuesto. En el caso de la República Bolivariana de Venezuela incluye sus modificaciones hasta el 31 de diciembre de cada año.

El siguiente (cuadro 2) es una clasificación de los países en función de la prioridad (fiscal y macroeconómica) que posee el gasto social y su participación dentro del gasto público total. Se puede observar claramente que los sistemas incorporantes y selectivos (a excepción de Chile que solo le otorga prioridad fiscal) dan prioridad al gasto social en sus dos dimensiones. Mientras que dentro de los demás sistemas sólo Guatemala y Perú dan prioridad fiscal al gasto social.

Cuadro 2: Clasificación de los países según la prioridad

Gasto público social como % del PBI	% del gasto público total destinado a gasto social (prioridad fiscal del gasto)		
	Menos del 40 %	Entre el 40 y 55 %	Más del 55 %
Más del 15 %		Panamá (1)	Argentina (1) Brasil (2) Costa Rica (1) Uruguay (1)
Entre el 10 y 15 %	Colombia (2) Venezuela (2) Bolivia (4)	Honduras (4)	México (2)
Menos del 10 %	Rep. Dominicana (3) Ecuador (4) El Salvador (3)	Guatemala (3) Perú (3) Paraguay (4) Nicaragua (4)	Chile (2)

macroeconómica o fiscal del gasto social

6. El gasto social en Educación y la provisión del servicio

En el cuadro 3 podemos observar que la correlación entre los países incorporantes y selectivos y los niveles de gasto que se destinan a sectores sociales; en el caso de la educación, se vuelve difusa. La tendencia a incrementar, del gasto social en educación (en % del PBI), se repite en todos los países a excepción de Argentina y Brasil, mientras que en los sistemas productivistas (incorporantes y selectivos) la estabilización de la prioridad fiscal de este rubro es la tendencia.

Pero si las propias características productivistas de estos sistemas le otorgan, como lo indiqué, un peso significativo a la seguridad social y dificultan modificaciones profundas en las áreas de producción de servicios, en términos

de prioridad tanto económica como fiscal del gasto, en teoría, aquellos países residuales y excluyentes poseerían mayor capacidad de mantener e incrementar los niveles de gastos en el rubro educación, debido al escaso peso relativo que posee la seguridad social. En este sentido, sobresalen Honduras y Bolivia que le otorgan tanto prioridad fiscal como macroeconómica a la educación y, dentro del mismo grupo, el extremo está representado por Ecuador, que presenta escasos niveles de gasto en ambas dimensiones.

Cuadro 3: Indicadores del gasto público en educación, 1990/1991–

País y cobertura d	Periodo	Gasto público social en Educación b		
		per cápita (en U\$S del 2000)	como % del PIB	como % del GPT
Argentina e (SPNF consolidado)	1998/1999	374	4,7	14,3
	2002/2003	279	4,2	14,4
Uruguay (GC)	1998/1999	202	3,2	10,2
	2002/2003	173	3,4	9,8
Costa Rica (SPNF consolidado)	1998/1999	176	4,4	19,8
	2002/2003	235	5,7	19,9
Chile (GC)	1998/1999	177	3,7	16,9
	2002/2003	209	4,0	18,5
Brasil f (SPNF consolidado)	1998/1999	143	4,2	12,6
	2002/2003	128	3,6	11,2
México (GC presupuestario)	1998/1999	213	3,8	24,7
	2002/2003	233	4,1	23,0
Venezuela (Rep. Bol. de i (GC presupuestario)	1998/1999	200	4,0	16,7
	2002/2003	213	5,1	16,8
Colombia (SPNF)	1998/1999	94	4,6	11,1
	2002/2003	104	5,2	12,4
República Dominicana (GC)	1998/1999	59	2,7	16,6
	2002/2003	72	3,0	15,9
El Salvador (GC)	1998/1999	...	...	...
	2002/2003	67	3,2	16,2
Guatemala (GC)	1998/1999	38	2,3	17,2
	2002/2003	44	2,6	20,0
Perú (GC presupuestario)	1998/1999	50	2,5	13,9
	2002/2003	...	...	...
Ecuador g (GC)	1998/1999	32	2,5	11,0
	2002/2003	36	2,7	11,8
Bolivia (GC)	1998/1999	52	5,1	16,4
	2002/2003	66	6,7	16,2
Honduras h (GC)	1998/1999	38	4,2	17,6
	2002/2003	70	7,2	28,7
Paraguay (GC presupuestario)	1998/1999	62	4,4	21,6
	2002/2003i	55	4,4	20,1
Nicaragua (GC presupuestario)	1998/1999	26	3,4	16,7
	2002/2003i	32	4,1	18,5

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.

a. Incluye el gasto público en educación, ciencia, tecnología, cultura, religión y recreación, según la disponibilidad de información de los países.

b. Las cifras presentadas corresponden al promedio simple del bienio referido.

c. Las dos últimas columnas corresponden a diferencias entre los porcentajes del periodo final y del inicial.

d. SPNF: sector público no financiero; GG: gobierno general; GC: gobierno central.

e. Incluye el gasto del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y de los gobiernos municipales.

f. Estimación del gasto social consolidado, que incluye el gasto federal, estadual y municipal.
 g. Incluye los egresos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que no forma parte del presupuesto del gobierno central.
 h. Las cifras de 2002/2003 corresponden al presupuesto de 2004.
 i. Corresponde a la ley de presupuesto. En el caso de la República Bolivariana de Venezuela incluye sus modificaciones hasta el 31 de diciembre de cada año.

2002/2003^a

Antes de avanzar sobre el impacto que el gasto posee respecto a las tasas de inscripción y a los procesos de mercantilización, es necesario destacar la fuerte progresividad que tiene el gasto público en educación elemental (preescolar y primaria), y en menor medida, en educación secundaria. Diversos estudios han indicado que la distribución de los asistentes a las instituciones públicas está concentrada en los estratos inferiores en los niveles preescolar, primario y secundario, siendo el nivel primario el que presenta la mayor proporción (Navajas & Porto, 1994); (Petrei, 1988); (Marchioni & Gasparini, 2002); al mismo tiempo, tanto en el nivel terciario y universitario público los beneficiarios y beneficiarias pertenecen a los hogares de mayores ingresos, por lo que el gasto tiende a no ser tan progresivo.

Analizando las tasas de matriculación (cuadro 4) se observa que el promedio regional se ubica en torno al 90% de matriculación primaria, siendo significativo el caso de México, Perú, Ecuador y Bolivia, que se acercan a los porcentajes de los países más incorporantes. En el caso mexicano (cuadro 3) este país ha tendido a otorgar prioridad fiscal al gasto dentro del rubro, al igual que Bolivia. Los sistemas excluyentes y residuales (a excepción de Ecuador, Rep. Dominicana y Perú) han tendido a dar prioridad al gasto educativo por sobre otros componentes del gasto, y esto explicaría, en parte, los porcentajes de matriculación primaria que han tendido hacia el incremento en los últimos tiempos. No obstante, los déficits se encuentran acumulados en los demás niveles del sistema educativo y sólo Bolivia alcanza las tasas de matriculación secundaria de los sistemas más incorporantes.

Cuadro 5: Tasas de inscripción a los niveles primario y secundario (2003)

País	PRIMARIA	SECUNDARIA
Argentina	98,83	79,06
Uruguay	97,35c	...
Costa Rica	...	...
Chile	...	...
Brasil	90,45	75,58
México	97,65	64,42
Venezuela	91,44	58,72
Colombia	89,67a	55,23a
República Dominicana	87,33	50,67
El Salvador	92,49	50,25

Guatemala	90,45	32,18
Perú	97,07	68,93
Ecuador	97,18	50,99
Bolivia	95,24	73,57
Honduras	92,81b	...
Paraguay	93,81b	57,38c
Nicaragua	85,66	40,67

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a- datos de 2002

b- datos de 2004

c- datos de 2005

En relación con los niveles de mercantilización de la educación en los sistemas latinoamericanos, en teoría los sistemas productivistas tienden a la mercantilización del factor trabajo; de allí que podamos teorizar que el acceso a los servicios de bienestar se encuentra estratificado. En el cuadro 6, se presenta información respecto al porcentaje de matriculación privada en relación con la matrícula total para cada tramo. El país que sobresale es Costa Rica, cuyo sistema educativo presenta bajos niveles de mercantilización aunque no de segmentación en todos sus tramos; no obstante, no podemos extraer conclusiones respecto al acceso debido a la ausencia de datos sobre matriculación.

En relación con los procesos de exclusión/estratificación, si consideramos matriculación total y mercantilización, encontramos que Argentina, Uruguay, Chile, Brasil y Ecuador, poseen sistemas altamente segmentados de educación primaria con tramos minoritarios de educación privada de alta calidad y elevado coste (no subvencionado), y un amplísimo segmento de educación pública donde la escasez de recursos y el estrecho margen de innovación marcan la diferencia. Asimismo, países como Ecuador, Guatemala y El Salvador son casi excluyentes en los tramos secundario y superior. Por ejemplo, en Guatemala sólo el 32% se ha matriculado en secundaria, del cual el 73,86% lo ha hecho en establecimientos de gestión privada.

Respecto a la universalización del servicio educativo, sobresale Bolivia con indicadores de matrícula similares a los sistemas incorporantes y porcentajes de mercantilización inferiores al 10 % en primaria y a 5 % en secundaria; esto se explica, en parte, por la prioridad que el rubro posee dentro de la estructura de gasto del gobierno. Otro caso es Honduras, que ha orientado todos sus recursos hacia la escolarización primaria donde casi se ha universalizado.

Cuadro 6: Tasas de participación del mercado en los niveles educativos (2003)

País	primaria	Secundaria	superior
Argentina	20,59	26,97	35,75
Uruguay	12,44	10,49	11,04
Costa Rica	6,98	12,59	18,17
Chile	50,16b	51,19b	54,22b
Brasil	9,12	10,89	12,09
México	8,02	15,53	21,76
Venezuela	14,27	25,03	29,90
Colombia	17,09	24,06	32,82
República Dominicana	14,79b	23,40	25,12
El Salvador	9,68	20,15	33,28b
Guatemala	11,39b	73,86b	90,05b
Perú	14,39	15,17	17,43
Ecuador	27,92	33,09	41,95
Bolivia	8,16a	13,24*	15,46a
Honduras	6,10b	33,02b	...
Paraguay	16,46	19,88	18,00
Nicaragua	15,27	28,27	34,19

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a- datos de 2006

b- datos de 2005

En este sentido, el problema no reside tanto en la universalización de los servicios educativos sino en la creciente segmentación del sistema que estaría indicando una profunda transformación aún en los sistemas más incorporantes (con excepción de Costa Rica). Al respecto, "...la opción de los padres por las escuelas privadas no responde en muchos casos solamente a un problema de calidad institucional diferencial. Los padres están muchas veces comprando un lugar en el extremo favorable de la segregación, procurando evitar que sus hijos deban enfrentar situaciones de estratificación y segregación en el sistema público. Cuando la educación pública es percibida no sólo como de menor calidad sino como de composición social problemática se completa el círculo de la segregación, afianzando procesos de diferenciación que alimentan y se ven alimentados por la pérdida de cohesión social. La alternativa de salida del bien público es, en este caso, improductiva para mejorarlo y eficaz para destruir su calidad..." Filgueira (2007, p. 36).

Respecto a los fenómenos de estratificación y segregación citados, en un estudio reciente Espina (2008: 28-40) analizó cuantitativa y cualitativamente los resultados educativos de los países latinoamericanos. Su conclusión fue que los menores rendimientos se encontraban vinculados a factores de discriminación que influyen negativamente sobre los resultados: "... Los tres principales son la condición de indígena, la condición femenina y

el trabajo infantil, ya que hablar una lengua indígena resta en media nueve puntos, ser niña dos, y realizar trabajo infantil otros dos, mientras que cada año de escolarización preescolar suma cuatro puntos. Este último factor de segmentación se refleja en la diferencia entre tercero y sexto de primaria de casi veinte puntos para los países con mejores desempeños en las tasas de estudiantes que obtienen aprovechamientos clasificados en los dos niveles superiores. Finalmente, la inversión en infraestructura, servicios y bibliotecas escolares repercute, lógicamente, en mejores rendimientos: siete puntos adicionales para la suma de las dos primeras y medio punto adicional por cada cien libros en la biblioteca escolar...” (Espina, 2008, p. 39).

7. Universalidad, segmentación y estratificación en la producción de servicios educativos

Hacia finales de la década de 1990 se habían destacado las deficiencias en los sistemas educativos latinoamericanos en relación con la desigualdad, la exclusión, la pertinencia y la calidad de la educación, y en los efectos que esto poseía para la competitividad de los países de la región (Preal, 2001).

La desigualdad educativa se asociaba a la poca calidad de la enseñanza vinculada a bajos niveles de aprendizaje y aprovechamiento del colectivo de estudiantes; la falta de criterios y estándares compartidos en relación con el rendimiento de los estudiantes y las estudiantes; la insuficiencia de inversión de recursos públicos en la educación primaria y secundaria en comparación con la prioridad y mayor proporción en el sector terciario; la falta de instancias para dar seguimiento y la rendición de cuentas de los resultados educativos. Los informes indicaban que las tendencias de ‘pertinencia, baja calidad y efectividad en la educación’ (Unesco, 1997) representaban obstáculos que se le presentan a las sociedades para hacer la transición hacia el paradigma del aprendizaje permanente de una educación para todas y todos a lo largo de la vida de los sistemas educativos de los países, y para la construcción de sociedades del conocimiento (Unesco, 2005).

En el caso de los sistemas residuales y excluyentes, la tendencia fue el incremento de la inversión pública en los sistemas educativos, pero ésta no ha sido suficiente para reducir la desigualdad significativamente. El resultado fue un notable incremento en la matrícula acompañado con tasas altas de repitencia y abandono que incidieron en las bajas tasas de egresados con diploma de las instituciones. No obstante el crecimiento en la matrícula y el mayor número de egresados durante los últimos años, esta tendencia también ha contribuido a elevar la demanda por más educación superior (Cinda, 2007; Cepal, 2007).

Sin embargo, la tendencia a la segmentación ha tenido impacto en el incremento de los procesos de segregación y desigualdad en el acceso a la educación en las sociedades latinoamericanas (Cinda, 2007) que, en términos generales, se caracterizan por:

- 1) El 10% más rico de la población tiene 8 años más de educación que

- el 30% más pobre; esta brecha se amplía en la población rural y en los grupos excluidos; en particular los grupos más pobres de las zonas rurales e indígenas tienen menos posibilidades de ir a escuelas, cualquiera que sea el nivel.
- 2) A mayor educación de los Quintiles más ricos, más amplia es la brecha de ingresos en relación con los Quintiles más pobres con menor escolaridad.
 - 3) La disparidad en los logros de aprendizaje y aprovechamiento refleja las desigualdades en el acceso a oportunidades educativas de calidad. Los estudiantes y las estudiantes pobres de zonas rurales reflejan en las pruebas de rendimiento 20 puntos por debajo en lenguaje, en comparación con los estudiantes y las estudiantes de familias de mayores ingresos.
 - 4) Los grupos étnicos y raciales aparecen desfavorecidos en los indicadores de repitencia, abandono de la escuela, bajo aprovechamiento y tasas de egreso-graduación, en comparación con los grupos de mayor ingreso familiar, “blanco” y latino.
 - 5) La desigualdad en términos de género, refleja una tendencia diferente en la que se notan avances para la mujer en todos los niveles, incluyendo un sesgo hacia una mayor participación en el sector terciario-universitario de educación superior, tendencia que no se evidenció en la participación de los grupos indígenas.
 - 6) La inversión de recursos públicos fue proporcionalmente desigual para la educación básica y secundaria en relación con la educación superior.

Como se ha indicado en el apartado anterior, la provisión de servicios educativos primarios ha tendido a universalizarse en casi todos los países, por lo que el número de personas que acceden al sistema se ha incrementado. Esta expansión se caracteriza por una distribución desigual de las oportunidades de acceso y participación que se manifiesta en la participación del colectivo de estudiantes sesgada hacia los Quintiles de mayores ingresos; de allí que asumamos que el crecimiento de la provisión de los servicios educativos estaría respondiendo a la pauta de estratificación del sistema de bienestar.

Al respecto, las tasas de deserción temprana durante el ciclo primario indican que los incrementos (en términos fiscales y macroeconómicos) del gasto público, no son suficientes para cubrir los déficits acumulados en los sistemas residuales y excluyentes dentro del área educativa (Cuadro 7).

Cuadro 7: Tasas de deserción temprana (durante el ciclo primario) y tasa de deserción final de los jóvenes y las jóvenes de 15 a 19 años (en %)

País	Año	Deserción temprana	Deserción final
Argentina c	2005	1,3	1,1
Uruguay c	2005	2,4	9,1
Costa Rica	2005	4,9	17,9
Chile	2003	0,9	1,0
Brasil	2005	2,4	2,9
México	2005	4,0	10,2
Venezuela (Rep. Bol. de)	2005e	5,0	8,3
Colombia	2005	6,0	8,0
República Dominicana	2005	6,3	1,8
El Salvador	2004	15,2	7,1
Guatemala	2004	26,1	24,4
Perú	2003	6,2	8,1
Ecuador	2005	4,1	8,6
Bolivia	2004	8,7	3,3
Honduras	2003	18,2	34,8
Paraguay	2005	8,2	11,9
Nicaragua	2001	19,7	14,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
a. La metodología de construcción de las tasas de deserción puede verse en Cepal, Panorama social de América Latina 2001 –2002 (LC/G.2183–P), Santiago de Chile, octubre de 2002, recuadro III.1, salvo que la distinción de los ciclos se basa estrictamente en la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (Cine) 1997.
b. Gran Buenos Aires.
c. Total urbano.

Total nacional.

Una primera conclusión es que la inclusión y las modalidades de acceso a los servicios se orientan hacia el acceso universal al nivel primario (educación general básica), en el que un gran número de países han ampliado su cobertura. No obstante, la distribución social de las oportunidades de acceso entre los diferentes estratos refleja que el Quintil más alto de ingresos asiste (a excepción de Nicaragua y Guatemala) a la educación primaria en más del 98% de los casos, frente al 97% del Quintil más pobre de las familias (Cuadro 8). De esto se sigue que la brecha en lo que respecta a la formación primaria no posee tanto impacto como sí lo tiene la continuación de los estudios secundarios. De la conjunción de los datos de los cuadros 7 y 8 se puede inferir que las tasas de deserción afectan a los quintiles de menores ingresos, y de allí la

amplia brecha entre quintiles en la asistencia a la educación secundaria y post secundaria⁸.

Cuadro 8: Asistencia escolar en áreas urbanas, ambos sexos, según quintil de ingreso per cápita del hogar y grupo de edad, 1989–2005 (en porcentajes de población de la misma edad).

País	Año	7 a 12 años			13 a 19 años			20 a 24 años		
		Total	20% más pobre	20% más rico	Total	20% más pobre	20% más rico	Total	20% más pobre	20% más rico
Argentina	2005	99,0	98,7	99,8	79,8	75,1	90,0	38,1	22,4	62,7
Uruguay	2005	98,6	98,6	99,6	76,6	66,4	96,2	37,4	14,1	72,5
Costa Rica	2005	99,4	99	100	80,2	78,2	93,4	41,3	26,4	67,5
Chile	2003	99,5	99,2	99,6	85,3	81,4	94,1	35,3	18,9	67,8
Brasil	2005	98,3	97,4	99,6	76,9	73,6	89,8	26,3	17,4	53,9
México	2005	97,9	96,3	99,1	70,0	60,5	87,1	27,4	14,4	48,7
Venezuela (Rep. Bol. de)	2005e	97,5	96,1	98,9	75,4	74,4	80,6	43,2	34,3	60,4
Colombia	2005	97,4	95,8	99,6	73,0	70,1	89,2	25,0	11,6	56,6
República Dominicana	2005	97,6	97,2	98,1	83,3	83,0	84,2	40,9	30,7	57,9
El Salvador	2004	94,7	91,6	99,0	75,1	67,5	90,2	24,3	14,5	43,6
Guatemala	2002	90,4	84,2	94,3	66,9	63,3	78,3	25,5	11,1	43,9
Perú	2003	98,2	97,6	100,0	73,0	74,3	77,0	33,5	24,4	61,0
Ecuador	2005	96,4	93,1	99,7	75,3	70,2	88,9	32,6	21,4	52,0
Bolivia	2004	97,8	96,6	99,8	82,5	83,5	90,6	38,9	28,2	64,8
Honduras	2003	94,7	89,9	99,2	66,7	55,8	83,6	28,7	13,3	53,0
Paraguay	2005	99,4	99,1	100,0	78,8	70,7	88,2	29,6	10,4	57,2
Nicaragua	2001	93,1	88,1	96,3	69,9	61,5	79,2	31,5	15,4	52,1

Fuentes: Cepal: Anuario Estadístico de ALyC (2006). Santiago de Chile: 2006 CEPAL: Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile: 2007. ELA Junta de Planificación de PR. Estadísticas Económicas y Sociales, 2003.
-Población estimada, Cepal Anuario Estadístico, 2006.

Los procesos de ajuste y reformas estructurales dieron lugar a que el contexto de expansión de los servicios educativos se haya desarrollado en una dinámica de cambio caracterizada por la baja cohesión social, insuficiencia de educación básica y media con altos niveles de desigualdad, pobreza y exclusión. Estas situaciones limitaron las oportunidades de las personas de participar, aportar y progresar y, por ello, a pesar del avance alcanzado, persisten deficiencias e insuficiencias de formación en la educación en todos

⁸ En relación con la educación superior, poco se ha analizado su impacto regresivo y el costo social que implica cuando, en el caso de muchas de las tareas que acaban realizando quienes egresan de las universidades, no se ajustan a unas capacidades aprendidas que, generalmente, son más elevadas, por lo que la exigencia de un título acaba siendo utilizada como una técnica de selección de personal por parte de las empresas. El resultado es que la inversión educativa se transforma en una costosa forma (financiada por el Estado) de abaratar los costos de información de las empresas. Ciertamente, la demanda de empleo hoy exige para tareas administrativas estudiantes avanzados en 'administración de empresas', por ejemplo. A modo de hipótesis se podría conjeturar que estamos asistiendo a un desplazamiento de la pirámide ocupacional donde los jóvenes y las jóvenes con títulos universitarios comienzan a ocupar los puestos que antes ocupaban los jóvenes y las jóvenes con formación secundaria que pasan a dirigirse a los puestos de menor cualificación, produciendo un desplazamiento hacia abajo de quienes poseen menor formación. Se trataría de una confirmación de la tesis del 'credencialismo' de Collins (1979).

los niveles, y se manifiestan como brecha “digital”, de capacidad cognitiva y de conocimiento y competencias entre los diferentes estratos en cada país y entre las sociedades de la región.

La desigualdad en la educación se manifiesta en términos de la insuficiente ubicación de la oferta (diversidad de cobertura), las opciones de acceso (diversidad de condiciones de participación) y las oportunidades educativas (diferenciación y calidad), en un contexto donde la necesidad de nuevas fuentes de ingreso para los hogares más pobres provoca tasas más elevadas de deserción escolar en los quintiles más bajos y, al mismo tiempo, tasas de retorno menores (Del Valle, 2009).

Esto estaría explicando por qué, aunque se avanzó en la universalización de la educación primaria, prácticamente no se registraron variaciones en las tasas medias de retorno tanto en términos de promedio regional como de la mayoría de los países analizados y, al mismo tiempo, se mantuvieron diferencias considerables entre ciclos académicos.

De este modo, si bien la tasa de retorno de la educación primaria bajó de 0,09 a 0,08, y la del ciclo secundario se redujo de 0,14 a 0,12, en el caso de la educación superior la tasa subió de 0,15 a 0,18; por consiguiente, se acentuó la brecha entre el ciclo superior y el secundario, ya que mientras en los años noventa sus tasas de retorno eran relativamente similares (0,14 y 0,15 respectivamente), en torno al año 2002 presentaban una marcada divergencia (0,12 y 0,18)⁹.

La ampliación de brechas entre el ciclo secundario y el superior nos permite poner en discusión la difundida afirmación sobre la educación como herramienta de inclusión al mundo laboral. Si bien es cierto que “...el análisis de descomposición de la varianza salarial permite determinar que la educación es el factor que más contribuye a la dispersión de los salarios en América Latina (Cepal, 2006, p. 29), no es menos cierto que “...la rentabilidad de la educación es invariablemente más elevada en los niveles sociales más bajos de la pirámide¹⁰. Por ello, el impacto que la educación posee en la distribución de la renta siempre es pequeño y llega por último a los niveles más bajos de la pirámide...” (Del Valle, 2009a, p. 29).

En otras palabras, aunque la educación puede ser una herramienta de política pública muy eficaz para incidir en la distribución de los salarios y, por ende, en los ingresos, el acceso al mercado laboral está determinado por “... la interacción de múltiples factores y la adopción de medidas con respecto a cualquiera de ellos tiene pocas posibilidades de modificar significativamente la concentración de los ingresos...” (Cepal, 2006, p. 30).

⁹ Esto es compatible con el hecho de que las regiones más desarrolladas son las que presentan las menores tasas de retorno de la educación (Psacharopoulos y Patrinos, 2002).

¹⁰ Razones de espacio impiden desarrollar aquí este tema; sin embargo, cabe destacar que el trabajo de Blaug se basa en los índices de rentabilidad social estimados por Psacharopoulos (1976) según el cual existe una fuerte diferencia entre la enseñanza elemental, cuyo índice es de más del 50%, en relación con los otros niveles educativos cuyo índice no supera el 12%.

En sociedades desiguales como las latinoamericanas, la familia, el origen social o étnico, etc., influyen tanto en la ocupación como en la distribución de la renta. De este modo, la correlación entre formación e ingresos nos indica la existencia de factores de segregación: aquellos que acceden a mejores niveles de formación logran acumular más capital y alcanzar mejores ocupaciones, pero esto no es consecuencia de su formación sino de su capital social, y éste resulta de la clase social a la que pertenecen Blaug (1981).

8. Productivismo, estratificación y movilidad social

En América latina los sistemas productivistas de bienestar y sus transformaciones durante los 80 y los 90 han dado lugar al desarrollo de una estructura de oportunidades (oportunidades de vida en la terminología weberiana clásica) que se encuentra determinada por la inserción en la estructura ocupacional-laboral. Si asumimos que el acceso a los servicios educativos es clave para la obtención de competencias, bienes de cualificación laborales—siguiendo la terminología de Wright—, la segmentación de los servicios educativos nos indica el surgimiento de una nueva pauta de estratificación a nivel de los mecanismos de intervención estatal.

Estaríamos, por tanto, en presencia de una estructura de oportunidades sesgada en favor de quienes ya están en posesión de un activo social, sea por las mejores oportunidades de trabajo que capturan dado el activo laboral que ya posee su grupo generacional familiar, o por el mejor acceso que tienen a una escolaridad prolongada dado el capital cultural del grupo familiar de procedencia.

En América latina se producen dos fenómenos aparentemente contradictorios: por un lado, la ampliación de las tasas de escolarización en los sectores sociales más bajos, y por el otro, el reforzamiento de las oportunidades educativas diferenciales de los individuos, según sus clases sociales.

Esta contradicción pone en discusión la relación entre educación y mayor movilidad social ya que determinados niveles educativos no garantizan por sí mismos una movilidad intergeneracional debido al más lento crecimiento de las oportunidades ocupacionales respecto de los niveles educativos alcanzados por la mayoría— y, paralelamente debido al proceso de estratificación de los servicios educativos que se expresan en los propios procesos pedagógicos.

Es importante destacar que la estratificación de los servicios no hace referencia a la clásica oposición entre educación pública o privada, por que los propios sistemas públicos nacionales, supuestamente homogéneos, están insertos en este proceso. No es casual que en aquellas instituciones a las que asiste la población escolar con mayores ingresos o las escuelas públicas con 'tradición de buena enseñanza' sean las más favorecidas por proyectos generados con financiamiento explícito la comunidad educativa.

Las posibilidades de educabilidad están lejos de los estudiantes en situación de pobreza o de ambientes familiares sin estímulo afectivo, lúdico e

intelectual y con precarios niveles de calidad de vida.

La aparente contradicción a la que hice referencia, es posible porque el acrecentamiento de las igualdades de oportunidades educativas y los mecanismos de movilidad social son dos fenómenos independientes. Se podrá argumentar que los niños pobres pueden concurrir a los mismos establecimientos públicos que los de clase media. Ciertamente, las jerarquías escolares resultan de las elecciones de los individuos y las familias en función de sus expectativas (y de los cupos que posea la institución), los espacios ofrecidos por la estructura social son independientes de esas opciones, y provienen de mecanismos y procesos sociales estructurales. De tal modo que las estructuras de distribución, sistema educativo primero y social después, es independiente y tiene ritmos de transformación diferentes. Por ello, el crecimiento en la igualdad de oportunidades en el sistema escolar que hemos observado en los últimos años ha sido paralelo al mantenimiento o ampliación de las desigualdades sociales.

Si las transformaciones estructurales se expresaron en la implementación de políticas que produjeron un retroceso del Estado en sus funciones de promoción del bienestar social y la integración habrá que aceptar que esto conllevó a una redefinición de las responsabilidades entre familia, comunidad y Estado y, a un proceso de descomposición de las relaciones entabladas entre la esfera pública y la privada. De nada nos servirá seguir con la retórica que pone énfasis en la importancia y la necesidad de revalorizar a la familia –y más específicamente a la familia en sentido amplio, en tanto relaciones de parentesco– como proveedora de protección a partir de un resurgimiento de diversas formas de solidaridad. Hoy, lo que no podemos negar es la incapacidad que poseen las solidaridades familiares o comunitarias para reemplazar a la solidaridad fundante de las instituciones de protección estatales. Esto se debe a que el parentesco, en tanto no está en condiciones de asegurar una distribución verdaderamente equitativa de recursos, no solo no constituye un modelo de solidaridad social sino que puede contribuir a acentuar las desigualdades ya que la dependencia mutua entre pares opera como obstáculo a los procesos de movilidad ascendente.

El mercado laboral formal aparece como el principal ámbito de obtención de recursos, podemos suponer que una mejor inserción laboral y un mejor acceso y permanencia en el sistema de educación formal, son vehículos de movilidad social ascendente, por lo que la constatación de una segmentación del sistema educativo estaría indicando una estructura de oportunidades caracterizada por un proceso de acentuación de la discriminación del tipo que Robert Merton identificó como “el efecto Mateo” (Merton, 1996, p. 160).

En otras palabras los sistemas de recompensas, asignación de recursos y selección social operan para crear y mantener una estructura de clase por medio de la provisión de una distribución estratificada de oportunidades entre los sujetos sociales para incrementar su rol productivo. La acumulación diferencial de las ventajas opera de tal manera que, parafraseando a los

evangelistas Mateo, Marcos y Lucas, “al que tiene, se le dará más, y tendrá de sobra; pero al que no tiene, hasta lo poco que tiene se le quitará...” (Merton, 1996, p. 128).

Por consiguiente, un primer desafío en la provisión de los servicios de bienestar educativo debería tener como meta reducir las brechas en el acceso a la educación inicial, secundaria y, fundamentalmente, terciaria, entre beneficiarios y beneficiarias de distinto origen social. Al mismo tiempo, un segundo desafío es atender la segregación socioeconómica de estudiantes en instituciones educativas que hace que los estudiantes y las estudiantes asistan a escuelas poco diversas desde el punto de vista social¹¹.

La división social entre incluidos o incluidas y excluidos o excluidas de los mercados de trabajo formal, da lugar a que éstos últimos dependan para su bienestar de sus disposiciones y relaciones familiares antes que de las medidas desplegadas por las instituciones públicas, y la consecuencia visible es ‘la fuerza y la cohesión de la familia, la reproducción de un sistema basado en una cantidad muy reducida de medidas públicas orientadas hacia ella’ (Arriagada, 2007) y la transmisión intergeneracional de las pautas de exclusión.

Si en América Latina se puede hablar de un sistema de educación dual, éste no tiene que ser interpretado como consecuencia del carácter residual de la política pública sino como resultado de la interacción entre el modelo ocupacional y las características específicas del mercado de trabajo y el ‘efecto Mateo’ en la estructura de oportunidades de acceso a los servicios provistos por las instituciones estatales.

En síntesis, los procesos de reforma y la construcción de nuevas instituciones profundizaron la estratificación en el sistema educativo. El resultado fue que junto a un sector de servicios educativos moderno existe un servicio educativo provisto por el Estado que crece continuamente y se caracteriza por una infraestructura en quiebra, un bajo grado de cohesión, altas tasas de deserción, ausentismo, repitencia, etc., que dan lugar a la emergencia de nuevos patrones de desigualdad y fragmentación social que se expresan como segregación de beneficios.

Lista de referencias

Arriagada, I. (Comp.) (2007). *Familias y políticas públicas en América Latina: Una historia de desencuentros*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.

¹¹ Esto tiene dos efectos: por una parte impide a los estudiantes y a las estudiantes aprender de otros con experiencias distintas a las propias y, en segundo lugar, significa que las escuelas en las que se concentran los estudiantes y las estudiantes con menor capital socio-cultural, tienen menor capacidad de influencia en el Estado para reclamar los derechos educativos de sus hijos e hijas. En otras palabras, la relación entre sistema educativo y estructura social se deriva del grado de poder que los diferentes participantes poseen según el lugar que ocupan en la estructura social. Mientras mayores sean los recursos que posee un grupo, mayor será su influencia en la intención agregada del sistema. Los grupos marginales tienen como único recurso su muda capacidad para no enviar a sus hijos e hijas a la escuela si esta última no satisface sus necesidades.

- Blaug, M. (1981). *Education and opportunities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bresser Pereira, L. & Cunill Grau, N. (orgs.). (1999). *Público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Clad, Fundação Getulio Vargas.
- Bresser Pereira, L. C. (1997). *Reforma del Estado en los años 90: Lógica y Mecanismos de Control*. Barcelona: Círculo de Montevideo.
- Cepal (2007). *Globalización y desarrollo: Desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*. Santiago de Chile/México, D. F.: Cepal.
- Cepal (2006). *Panorama Social de América latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Cinda (2007). *Educación Superior en Ibero América: Informe 2007*. Santiago de Chile: Centro Inter- Universitario de Desarrollo.
- Collins, R. (1979). *Educational Training and Employment*. Miami: Florida Univ. Press.
- Cullis, J. G. & Jones, P. (1996). Decision Making in quasi-markets: A Pedagogic Analysis. *Journal of Health Economics*, 15(2), pp.187-208.
- Del Valle, A. (2009). Formación, economía y pobreza en contextos de fragmentación social. Una crítica a la hipótesis del capital individual y del capital social. *Revista Co-herencia*, (10).
- Del Valle, A. (2009a). Estructura ocupacional, gasto social y sistema de bienestar en América latina. Inédito.
- Del Valle, A. (2008). Regímenes de Bienestar - Relaciones entre el Caso Asiático y la realidad Latinoamericana. *Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, (19). Consultada el 22-2-2010, en: <http://www.ucm.es/info/nomadas/19/>.
- Di Gropello, E. (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista Cepal*, (68), pp. 153-170.
- Espina, A. (2008). Modernización, estadios de desarrollo económico y regímenes de bienestar en América Latina. Documento de Trabajo N 28. Madrid: CealCi-Fundación Carolina.
- Filgueira, F. (2007). Cohesión y Educación: Desavenencias Recientes. *IIPEOEI*, pp. 35-37.
- Gipsoc (2005). Situación socio-ocupacional de familias beneficiarias del Plan Jefes/as de hogar desocupados. Buenos Aires: Grupo de investigación problemáticas socio-culturales-Agencia Territorial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
- Gorard, S., Fitz, J. & Taylor, C. (2001). School Choice Impacts: What do we know? *Educational Researcher* 30 (7), pp. 18-23.
- Gordon, L. & Whitty, G. (2002). Una mano a la ‘mano invisible’? Retórica y realidad de la reforma educativa neoliberal en Inglaterra y Nueva Zelanda, En Narodowski, M., Nores, M. & Andrada, M. (Comps.) *Nuevas Tendencias en Políticas Educativas*. Buenos Aires: Granica.
- Huber, E. & Stephen, J. (2005). “Successful Social Policy Regimes? Political Economy and the Structure of Social Policy in Argentina, Chile, Uruguay

- and Costa Rica”, Paper presentado en la conferencia sobre Democratic governability in Latin America, Notre Dame, Octubre 6-7.
- Jessop, B. (1994). *The Politics of Flexibility: restructuring state and industry in Britain, Germany and Scandinavia*. London: Edward Elgar.
- Johnson, N. (1990). *El Estado de Bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo del bienestar*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Krawczyk, N. (2002). Em busca de uma nova governabilidade na educação, En D. Andrade Oliveira & M. de F. Felix Rosamar (Organizadoras). *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- Levacic, R. (1995). *Local Management of Schools: analysis and practice*. Buckingham: Open University Press.
- Marchioni, M. & Gasparini, L. (2002). *Características demográficas y pobreza en la Argentina*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez Franzoni, J. (2005). *Regímenes de bienestar en América Latina. ¿Cuáles son y cómo son? Documento de Avance*. Madrid: Fundación Carolina.
- Mendoza, X. (1995). *Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: del Estado del bienestar al Estado relacional*. Santander: Universidad Internacional Menéndez y Pelayo.
- Merton, R. (1996). “The Matthew effect,II”, En Sztompka, P. (ed.) *Robert K. Merton on Social Structure and Science*. Chicago: The U. of Chicago Press.
- Navajas, F & Porto, A. (1994). Budget shares, distributional characteristics, and the direction of tax reform. *Economics Letters* (45), pp. 475-479.
- Offe, C. (1992). *La Sociedad del Trabajo*. Madrid: Alianza.
- Offe, C. (1990). *Algunas contradicciones del moderno Estado del Bienestar*. En: *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Petrei, H. (1988). *El gasto público social y sus efectos distributivos. Un examen comparativo de cinco países de América Latina*. Río de Janeiro: Eciel.
- Polanyi, K. (1989). *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo Económico*. Madrid: La Piqueta.
- Preal (2001). *Quedándonos atrás: un informe del progreso educativo en América Latina*. Washington, D.C.: Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica.
- Psacharopoulos, G. (1976). “Investment, education and equality of opportunity”. En: *Educational Need in the public economy*. Miami: University of Florida Press.
- Psacharopoulos, G. & Patrinos, H. (2002). “Returns to investment in education: A further update”, Policy Research Working Paper, N° 2881. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Roberts, B. (1996). *The Social Context of citizenship in Latin America*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 20 (1).
- Savas, E. (2000). *Privatization and public-private partnerships*. New York:

- Seven Bridges Press.
- Stallings, B. & Peres, W. (2000). Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Titmuss, R. (1966). *Essays on the Welfare State*. London: Allen and Unwin.
- Unesco (2005). *The Quality Imperative in Education*. Paris: Unesco.
- Unesco (1997). *Literacy Skills for Lifelong Learning*. Paris: Unesco.
- Whitty, G. & Power, S. (2000). Marketization and privatization in mass education systems, *International Journal of Educational Development*, 20, pp. 93-117.

Referencia:

Alejandro H. Del Valle, "Productivismo, estratificación y servicios educativos en América Latina", Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Manizales, Doctorado en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud del Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud de la Universidad de Manizales y el Cinde, vol. 8, núm. 1, (enero-junio), 2010, pp. 577-605.

Se autoriza la reproducción del artículo, para fines no comerciales, citando la fuente y los créditos de los autores.
