

SISTEMA DE BIENESTAR, SERVICIOS EDUCATIVOS Y DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA

Welfare state, educational systems and inequality in Latin America

Alejandro H. Del Valle

Alejandro H. Del Valle

Doctor en Sociología, docente e investigador de la Universidad Nacional de Mar del Plata- Red de investigación sobre Derechos sociales, trabajo social y políticas públicas en el MERCOSUR.

E-mail: ajax@speedy.com.ar

Resumen

El presente trabajo desarrolla las características que poseen los servicios educativos en los sistemas de bienestar latinoamericanos. Para ello, se analizan las transformaciones en la relación Estado y economía durante el proceso de reformas estructurales y 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. La hipótesis es que la interacción entre las formas de provisión de servicios educativos y la estructura social da lugar a nuevas pautas de estratificación y segmentación que nos obligan a pensar respecto al diseño no sólo del sistema educativo sino también de las formas de intervención estatal en las relaciones sociales.

Palabras Clave: bienestar – sistema educativo
– Estado social.

Abstract:

The present work develops the characteristics of the educational services in Latin-American welfare systems. That is why, the paper analyze the changes in the relationship between State and economy during the process of structural reform and the characteristics of the social spending in education, the spread and the distributive impact in 14 countries. The hypothesis is that the interaction between educational services and social structure begin in order of new ways of stratification and segmentation that makes us thinks about the educational system design and the ways that the State intervenes in social relationships.

Keywords: *welfare, educational system, Social State*

Introducción

En la actualidad la educación se plantea como un instrumento fundamental en la lucha contra la pobreza. Esto, en parte, se basa en la creencia de que es necesario que las personas aprendan los medios para salir de su situación (Del Valle, 2009: 220) ya 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 estudios sobre la equidad o el ingreso analizando al sistema educativo como ‘algo’ aislado del sistema de bienestar en su conjunto y asumiendo 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 se constituyen en los mecanismos que pueden mejorar su situación y dotación de recursos.

Pero 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 forman el contexto en el que se desarrolla y reproduce intergeneracionalmente.

Por reproducción de la sociedad entiendo al proceso social por medio del cual se generan, 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 lo que siempre se desarrolla en el marco de formaciones sociales concretas.

En este marco, el Estado no es simplemente un ‘guardián exterior’ de la sociedad de clases sino que es un agente activo de la reproducción de las relaciones de producción, a través del aporte de un marco legal respaldado por la fuerza.

En el presente artículo se abordan 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 de servicios de bienestar educativo afecta diferencialmente a sectores de medios y bajos ingresos en contra de aquellos más desfavorecidos para los que el propio sistema educativo latinoamericano acaba transformándose en un factor más de segregación social.

¹ En otras palabras, se sostiene que 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.

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 sólo 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 que se desarrolló por medio de cinco mecanismos fundamentales:

- (1) control del intercambio comercial para la creación de un mercado protegido que permitiese la expansión del mercado de consumo local bajo el control de pequeñas y medianas firmas nacionales;
- (2) drástica redistribución del ingreso que se produjo para posibilitar esta expansión especialmente orientada hacia los sectores obreros industriales urbanos;
- (3) financiamiento nacional que fue llevado a cabo por un Estado que otorgaba los créditos y subsidios para que las industrias importasen los insumos necesarios manteniendo a la vez los niveles salariales;
- (4) monopolio estatal del mercado tradicional de exportación con el objetivo de inducir a la inversión de capital en nuevas industrias;
- (5) nacionalización de las empresas de propiedad extranjera sobre todo las relacionadas con el transporte y las comunicaciones y creación de nuevos proyectos para el establecimiento de industrias pesadas e infraestructura pero bajo el control estatal.

De esta forma, la industrialización sustitutiva se apoyó en el papel preponderante del Estado, un gasto público que representaba una proporción significativa del Producto Interno Bruto (PIB), extensas regulaciones y una presencia creciente de las empresas estatales. Al mismo tiempo, se presentó como un modelo de economía nacional "...relativamente

cerrado, con altas barreras arancelarias, cuotas y controles de cambio...” (Stallings y Peres, 2000:58). 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. Sus canastas de exportación otorgaron un importante papel a los productos industriales, aunque al comienzo de las exportaciones de petróleo de México a fines de la década de 1970 disminuyó tal proporción en ese país. Las economías más pequeñas también experimentaron un crecimiento satisfactorio durante el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones ISI. Entre los países del proyecto, Colombia y Costa Rica crecieron más de 5% al año durante el período 1950-1980... (Stallings y Peres, 2000:59)

De este modo, el ingreso de los sectores urbanos a los mercados de consumo, la industrialización y los nuevos mercados de trabajo derivados de ella, el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas de '**trabajo-intensivo**' sobre todo orientadas a la producción de textiles, alimentación, construcción, plásticos, etc., condujeron a un modelo de acumulación basado en la extracción de 'plus-valor absoluto'³.

En este sentido, los sistemas de protección social de latinoamericanos tendieron a ser incluyentes a medida que se profundizaba el proceso industrial y la urbanización asociada al mismo, lo que 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 que, en virtud de su productividad se habían transformado en el único sector de la economía con capacidad de generar un excedente de ingresos.

Con la crisis de inicios de 1970 el modelo sustitutivo de importaciones siguió tres direcciones políticas diferentes:

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)

³ Esto significó que la expansión del trabajo predominó por sobre la expansión de tecnología (centrada en el aumento de la productividad) como componente esencial del proceso de producción.

- a- México, Brasil y Colombia sostuvieron la necesidad de realizar correcciones al modelo por medio de la promoción de manufacturas y otras exportaciones no tradicionales;
- b- Chile, Perú y Argentina: intentaron profundizar los procesos de distribución de la riqueza por medio de reformas más profundas; al mismo tiempo, estos intentos de socialización tuvieron su correlato en diversos golpes militares que iniciaron procesos de liberalización económica y reformas estructurales.
- c- Chile, Perú, Argentina, Uruguay, Costa Rica y Venezuela: en estos casos se reasignó al Estado un papel subsidiario al mercado y se abrió el sistema financiero nacional.

Sin embargo, 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 ahora 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.

Estos procesos, como se indicó, 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 lo cual 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.

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 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 intervención⁴. (Del Valle, 2008 y 2009).

Para comprender el tipo de intervención que realiza el estado en los procesos de mercantilización-familiarización y clientelización de los servicios educativos, partiré de la diferenciación realizada por Offe (1990) sobre las diversas actividades estatales orientadas al bienestar.

Offe identifica *dos grandes conjuntos de actividades* que lleva adelante el Estado: las primeras son *distributivas* y se orientan hacia la distribución de la renta. Éstas se pueden dividir en asistencia social directa o *desarrollo social* (transferencias monetarias o de bienes) y seguridad social o *previsión social* (pensiones, seguros, etc.) orientados hacia la población que se considera en situación de necesidad. Dentro de este conjunto, se incluye

⁴ Cuando sostengo que los modos de intervención tienden a ‘sobre determinar’ a 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

un área de transferencias monetarias menos visible pero no por ello menos importante, a la que Titmuss (1966) definió como bienestar fiscal (exenciones y desgravaciones impositivas, política tolerante con la evasión, acceso a crédito subsidiado por el estado, etc.), que están orientadas hacia los sectores de renta media o de los trabajadores mejores posicionados dentro la estructura ocupacional.

En segundo término, tenemos otro conjunto de actividades, a las que Offe denomina *productivas*, y que se relaciona con la producción de servicios de bienestar social (salud, educación, vivienda, etc.). Por su origen, las áreas de producción de servicios 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 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 tuvo su desarrollo en el período posterior a la crisis mundial del 30 y estuvo motivado por la necesidad de generar transformaciones de tipo cualitativo en los sistemas de producción y en los patrones de reproducción social, de modo tal que éstos pudieran acompañar a 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), tales como Brasil, México o la Argentina, haya sido el espacio estatal donde más se ha avanzado en el ejercicio de los derechos ciudadanos.

No obstante, la provisión de éstos servicios en América Latina, presentan 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 éstos sistemas mantiene ‘cierta’ independencia en 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. Esto se puede ejemplificar con el caso del sistema educativo. El hecho (ya demostrado) de un incremento de los niveles de escolarización asociados al desarrollo del

procesos económicos en una economía de mercado pueden alcanzar su propia reproducción sin la ayuda del Estado.

sistema público de enseñanza no mantiene una relación lineal con la gratuidad o con que sean productos independientes del mercado. La llamada 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. Debido a los bajos ingresos, estudios recientes han observado el lugar de aportantes secundarios que ocupan los varones adolescentes, lo cual los obligan a alternar períodos de ocupación informal con una participación irregular en los niveles educativos de EGB 3 (Educación general básica) y polimodal (nivel secundario) (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 aún continúa siendo ineficaz en cuánto a garantizar el acceso que acaba quedando en manos de las diferentes situaciones de mercado transformándolo 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 profesores por alumno; 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 éstos niveles del cual se derivan, en principio, la capacidad de ejercicio de los derechos sociales que queda, igualmente, condicionada por el mercado y obliga, 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.

Cambios en la provisión de servicios educativos

En el área educativa, el principal cambio durante la década de 1990, han sido las “...nuevas formas de organización, gobierno y regulación económica, social y política...” (Krawczyk, 2002: 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

governabilidad de la educación pública a través de los siguientes mecanismos: 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: 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). Ciertamente, a nivel internacional, se empezó a examinar en profundidad la relación entre lo público y lo privado, y algunos investigadores anglosajones comenzaron a hablar de la *economía mixta* (Austin, 1985), los *casi mercados* (LeGrand, 1991), el *Estado en la sombra* (Wolch, 1990), el *gobierno por el tercer sector* (Salamon, 1981), el *Estado subcontratista* (Smith y Lipsky, 1993) o el *partenariado (partnership) público-privado* (Kramer, 1987).

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 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: 11), mientras que otros investigadores 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: 10).

Centrando el análisis en la dimensión de la producción de servicios de bienestar y siguiendo la diferenciación realizada por Offe (1990) que hemos citado, podemos afirmar que restaría el agregado de una cuarta dimensión referida a quién 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 ni privada ni estatal y que, en última instancia continúa siendo garantizada por el Estado (Bresser Pereira y 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 Estado⁵.

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 y 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 ésto 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 y Jones, 1996; Levacic, 1995; Gorard *et al.* 2001; Gordon y Whitty, 2002), sólo el sistema educativo chileno correspondería al modelo “pluralista de bienestar en este área”.

No obstante, la conclusión puede confrontarse con lo señalado por Whitty y Power (2000: 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...”⁶.

⁵ 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.

⁶ 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 un 100 %.

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 Di Gropello (1999: 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 se han considerado las características de la estructura ocupacional y la cobertura de los sistemas de seguridad social y se agruparon a los países latinoamericanos en dos grandes grupos, conforme al predominio que se otorga al trabajador que cotiza frente al marginal y al peso del sector informal sobre el formal.

Se identificó 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, se identificó 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, 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, no lo hizo la participación del gasto en seguridad social. 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 quedarían agrupados así:

Cuadro 1a : Clasificación de los sistemas de bienestar latinoamericanos

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

Fuente: Elaboración propia.

El gasto social

Cualquier intervención gubernamental, sea de carácter regulatoria o de manejo de instrumentos de política económica, tiene consecuencias distributivas. En particular, la propuesta de política fiscal expresada en el presupuesto de ingresos y gastos públicos, corresponde 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 macroeconómica⁷, 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 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, 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, ya 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 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.

⁷ En los análisis sobre regímenes de bienestar latinoamericanos resulta, por lo menos, llamativo que sólo se haya hecho hincapié en el análisis de esta dimensión, como ejemplos ver (Espina, 2008); (Martínez Franzoni,

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), aunque esto no se verifica 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 la región, 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 aumentarlos.

Respecto a esta última afirmación, cabe recordar que el gasto social puede incrementarse 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 sólo es necesario analizarlo a precios constantes por habitante sino también en relación al 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 al 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 a 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 público⁸, una hipótesis plausible es que a medida que avanzan las instituciones de bienestar en América latina, la tendencia del gasto social en relación al PBI habría de ir en aumento.

2005); (Huber-Stephens, 2005)

⁸ Las diferencias existentes en la cobertura institucional de cada país hace difícil extraer conclusiones generales respecto a la estructura del gasto social en la región. Una dificultad importante que se aprecia es en relación a 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.

En el cuadro 1b 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 del gasto social en % del 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 otros países de la región, aquellos sistemas incorporantes y selectivos respondieron de modo similar protegiendo, en cierta medida el gasto social; cuestión que, sin embargo, no se verificó en Paraguay (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 1b): Chile, México y Panamá. Y dentro del grupo de sistemas excluyentes y residuales se distinguen con un patrón diferente Colombia, Venezuela y Bolivia que asignan alrededor del 13 % del PBI al gasto social que participa en alrededor del 33 % del gasto total de éstos países.

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

País	Período	Gasto Público Social			Período	Variaciones porcentuales del GPS ^c		
		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 (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	1998/1999	69	7,4	31,4	1998/1999-	83,9	5,7	20,6

(GC)					2002/2003			
	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
	2002/2003i	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
	2002/2003i	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 período 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.

La siguiente 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 (Cuadro 2). Se puede observar claramente que los sistemas incorporantes y selectivos (a excepción de Chile que sólo le otorga prioridad fiscal) dan prioridad al gasto social en sus dos dimensiones. Mientras que dentro de los demás sistemas sólo Guatemala y Perú priorizan al gasto social.

Cuadro 2: Clasificación de los países según la prioridad macroeconómica o fiscal del gasto social

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)

Fuente: Elaboración propia

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 tendencia es a la estabilización de la prioridad fiscal.

Pero si las propias características productivistas de estos sistemas le otorgan, como se indicó, un peso significativo a la seguridad social y dificultan modificaciones profundas en las áreas de producción de servicios, de modo que 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 esta representado por Ecuador donde se presenta escasos niveles de gasto en ambas dimensiones.

Cuadro 3: Indicadores del gasto público en educación, 1990/1991–2002/2003^a

País y cobertura	Período	Gasto público social en Educación b		
		per cápita (en US\$ del 2000)	como % del PIB	como % del GPT
Argentina ^c (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 período 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.

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 posee 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 y Porto, 1994); (Petrei, 1988); (Marchioni y Gasparini, 2002) al mismo tiempo, tanto en el nivel terciario y universitario público los beneficiarios 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. De la misma forma lo ha hecho 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 a los niveles de mercantilización de la educación en los sistemas latinoamericanos, en teoría los sistemas productivistas tienen 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 respecto a 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 a los procesos de exclusión/estratificación si consideramos matriculación total y mercantilización, encontramos que Argentina, Uruguay, Chile, Brasil, 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, ésto 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 ^a	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: 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: 39).

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 con la poca calidad de la enseñanza vinculada a bajos niveles aprendizaje y aprovechamiento de los estudiantes; la falta de criterios y estándares compartidos en relación con el rendimiento; la insuficiencia de inversión de recursos públicos en la educación primaria y secundaria en comparación a 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 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).

No obstante, 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 los grupos excluidos, en

particular los grupos más pobres de las zonas rurales e indígenas tienen menos posibilidades de ir a escuelas, cualquiera que fuera 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 pobres de zonas rurales reflejan en las pruebas de rendimiento 20 puntos por debajo en lenguaje, en comparación con los 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 mayor participación en el sector terciario-universitario de educación superior, tendencia que no se evidenció en la participación de los grupos indígenas y

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 de los 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 de 15 a 19 años. (en %) Total nacional.

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.

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 ingreso 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 del cuadro 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 secundaria⁹.

⁹ En relación a 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 los egresados universitarios no se ajustan a unas capacidades aprendidas que, generalmente, son más elevadas por lo que la exigencia de un título acaba

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 de reforma estructural 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

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 con títulos universitarios comienzan a ocupar los puestos que antes ocupaban los jóvenes con formación secundaria que pasan a dirigirse a los puestos de menor cualificación produciendo un desplazamiento hacia abajo de los que poseen menor formación. Se trataría de una confirmación de la tesis del 'credencialismo' de Collins (1979).

todos 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)¹⁰.

Esto estaría explicando porque, 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)¹¹.

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: 29), no es menos cierto que “...la rentabilidad de la educación es invariablemente más elevada en los niveles sociales más

¹⁰ Usualmente la tasa de retorno se expresa como la diferencia entre el producto y los salarios sobre los acervos netos de capital o alguna variable que indique la inversión realizada en un período de tiempo determinado.

¹¹ 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).

bajos de la pirámide¹². 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: 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: 30)

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).

En esta línea argumental, y siguiendo la hipótesis de Easterlin (1985) podemos asumir que, en términos estrictos de oferta y demanda familiar: en el mundo moderno los hijos dejaron de representar un activo para las familias (bajo la forma tradicional de inversión en capital humano para la economía doméstica, y de seguro para la vejez de los padres) en un contexto caracterizado por el alargamiento de la etapa de aprendizaje y el crecimiento de los gastos en educación que se traducen en una carga económica creciente para las familias. En otras palabras, las pautas de inversión en capital humano de las familias tienden a decidirse de acuerdo con su *status* económico “relativo” —establecido por comparación entre sus ingresos al acceder a la situación profesional y los ingresos esperados (Easterlin a Macunovich, 1997).

En términos de la tesis de Becker (1964) la oferta de trabajo cualificado no es una simple consecuencia imprevista de acciones culturalmente determinadas, sino el resultado

¹² 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 %.

de decisiones de inversión orientadas por el criterio racional —típicamente “moderno”— de optimización de las cualificaciones en los mercados de trabajo¹³.

Aunque admitir que el capital humano constituye una inversión racional realizada por los individuos con vistas a apropiarse de su rendimiento futuro en el mercado —como si se tratase de otras formas de capital—, seguramente puede ser materia de discusión resulta evidente que esta situación no predetermina, como piensa mucha gente, el tipo de políticas públicas que hayan de realizarse en ese ámbito. Al respecto, si la creación de ideas, su difusión y su materialización en nuevas técnicas y ‘modos de hacer las cosas’ produce beneficios sociales superiores al que se apropian quienes participan en estos procesos, una forma de fomentar la aparición de este tipo de beneficios consistirá en subvencionar la formación y la inversión en educación, abaratando la producción de recursos humanos, con vistas a reducir también su remuneración en el mercado de trabajo, lo que inducirá a empresas e instituciones a aumentar su esfuerzo en investigación —al reducir el coste de ésta—, impulsando la innovación y el crecimiento económico (Romer, 1999) cualquiera que sea su efecto sobre la distribución relativa de los ingresos entre la población.

En última instancia, los estudios muestran que este tipo de políticas sólo han reducido las diferencias de ingresos en Suecia y Escandinavia, en donde se han insertado en un amplio sistema de bienestar y de regulación del mercado de trabajo (Freeman *et al.*, 1997); mientras que, en Estados Unidos la desigualdad ha aumentado (Acemoglu, 1999). Esto se debe a que, en este último, la desregulación del mercado de trabajo y la fluidez inmigratoria frena cualquier subida de salarios entre los trabajadores menos cualificados, de modo que la “nueva desigualdad” sólo podría reducirse adoptando políticas de bienestar, como las planteadas por Freeman (1996 y 2001).

¹³ Freeman (1971) analizó el funcionamiento del mercado de trabajo de los titulados universitarios en EEUU y formuló conclusiones prácticas bastante similares a las de Easterlin. Su conclusión fue que las condiciones de escasez o abundancia relativa de titulados respecto a su demanda originan decisiones de educación que sobrepasan el nivel de equilibrio por causa del desfase entre el momento en que se adoptan tales decisiones y el de la llegada al mercado. Este desfase induce un comportamiento en forma de telaraña —como el que se observa en otros muchos mercados— que es el responsable de aquellas fluctuaciones.

A modo de conclusión: Productivismo y efecto mateo en el sistema educativo

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.

Si aceptamos que en sistemas de bienestar productivistas, el mercado laboral formal aparece como el principal ámbito de obtención de recursos, podemos suponer que una mejor inserción laboral y mejor acceso y permanencia en el sistema de educación formal, se constituyen en vehículos de movilidad social ascendente. De esta forma, 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, 1996:160). En otras palabras, la acumulación diferencial de ventajas y desventajas dentro de la estructura social estarían dando lugar a que “...los procesos de auto-selección individual y de selección social institucionalizada, interactúen y afecten las probabilidades sucesivas de acceso a la estructura de oportunidades...” (1996:160). Aunque Merton aplicó el concepto para referirse a la estructura social de la ciencia, podemos extender el concepto a este caso ya que: 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: 128).

De este modo, la brecha de desigualdad entre clases y deciles tenderá a persistir y ampliarse ya que un rasgo propio de la clase social es que lleva construida en su interior un mecanismo de transmisibilidad y reproducción intergeneracional. En ese marco de ideas, es importante investigar qué tipo de procesos clasistas en las estructuras de oportunidades educativas y de recursos estaría reforzando este efecto de acumulación diferencial de las ventajas en la estructura social.

Este efecto de acumulación diferencial de las ventajas entre determinadas categorías de estratificación estaría, justamente, apuntando en la dirección de una perpetuación de la dimensión de clase en la estructura social y por ende, en la estratificación ocupacional.

En este sentido, podemos pensar que estamos en presencia de una especie de ocaso de las ‘demarcaciones tradicionales’ de las fronteras de clase por medio de un proceso de reforzamiento de la dimensión de clase pero sustentada en facciones de clase nuevas o “emergentes”, consecuencias del ‘efecto mateo’.

Por ende, un primer desafío en la provisión de los servicios de bienestar educativo debería tener como meta reducir las brechas en el acceso a educación inicial, secundaria y, fundamentalmente, terciaria entre beneficiarios de distinto origen social. Al mismo tiempo, un segundo desafío es atender a la segregación socioeconómica de estudiantes en instituciones educativas que hace que los estudiantes asistan a escuelas poco diversas desde el punto de vista social¹⁴.

La división social entre incluidos y excluidos 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

¹⁴ Esto tiene dos efectos, por una parte impide a los 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 con menor capital socio-cultural tienen menor capacidad de influencia en el Estado para reclamar los derechos educativos de sus hijos. En otras palabras, la relación entre sistema educativo y estructura social se deriva el 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

basado en una cantidad muy reducida de medidas públicas orientadas hacia ella' (Arriagada, 2007) además de 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 el 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.

Al respecto, se podría afirmar que, en todos los países existe una 'ciudadanía restringida' antes que una ciudadanía 'asistida' Bustelo (1997) debido a que las propias características del mercado laboral, la estructura ocupacional y el sistema educativo restringen el acceso y la capacidad de inversión pública para extender la cobertura de manera universal e igualitaria para todos los ciudadanos.

Bibliografía

Arriagada, I. (comp.) (2007), *Familias y políticas públicas en América Latina: Una historia de desencuentros*. Santiago de Chile, CEPAL.

Austin, D.M. y Hasenfeld, Y. (1985), "A Prefatory Essay on the Future Administration of Human Service", *The Journal of Applied Behavioral Science*, No.21, pp. 351-364.

Blaug, M. (1981), *Education and opportunities*. Cambridge, Cambridge University Press.

sistema. Como único recurso, los grupos marginales tienen muda capacidad para no enviar a sus hijos a la escuela si ésta última no satisface sus necesidades.

Bresser Pereira, L. y Cunill grau, N. (Orgs.) (1999), *Público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro, CLAD, Fundação Getulio Vargas, p. 498.

Bresser Pereira, L.C. (1997), *Reforma del Estado en los años 90: Lógica y Mecanismos de Control*. Barcelona, Círculo de Montevideo.

Bustelo, E. (1997), *La Producción del Estado de Malestar. Ajuste y Política Social en América Latina. En Cuesta Abajo*. Buenos Aires, Losada.

CEPAL (2005), *Globalización y desarrollo: Desafíos de puerto rico frente al siglo XXI*. Chile/México, CEPAL.

- (2006), *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL.

CINDA (2007), *Educación Superior en Ibero América: Informe, 2007*. Chile, Centro Inter-Universitario de Desarrollo.

Collins, R. (1979), *Educational Training and Employment*, Miami, Florida University Press.

Cullis, J. G. & Jones, P. (1996), *Decision Making in quasi-markets: A Pedagogic Analysis*, in *Journal of Health Economics*, No.15, Vol. 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" en *Co-herencia* No. 10- Universidad Eafit – Colombia.

- (2009^a), *Estructura ocupacional, gasto social y sistema de bienestar en América Latina*, inédito.

- (2008), "Regímenes de Bienestar Relaciones entre el Caso Asiático y la realidad Latinoamericana" en *Nómadas –Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas-* No. 19, Universidad Complutense de Madrid- España. Julio-Diciembre. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/nomadas/19/>

Di Gropello, E. (1999), "Los modelos de descentralización educativa en América Latina" en *CEPAL* No. 68, Agosto, pp. 153-170.

Espina, A. (2008), *Modernización, estadios de desarrollo económico y regímenes de bienestar en América Latina*. España, CealCi-Fundación Carolina, Documento de Trabajo No. 28.

Filgueira, F. (2007), *Cohesión y Educación: Desavenencias Recientes en IIPEOEI*, pp. 35-37.

Gasparini, L., Porto, A. (1992), *El impacto distributivo del Gasto Social. Desarrollo Económico*. Vol. 31, No. 124. Bs. As., IDES.

GIPSOC (2005), *Situación socio-ocupacional de familias beneficiarias del Plan Jefes/as de hogar desocupados, Grupo de investigación problemáticas socio-culturales-Agencia Territorial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación*, Bs. As. UNMDP

Gorard, S. Fitz, J. & Taylor, C. (2001), "School Choice Impacts: What do we know?" en *Educational Researcher*, No. 30, Vol. 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. y 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*. Inglaterra, 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.

Kramer, R. y Grossman, B. (1987), "Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies" en *Social Service Review* No. 61, pp. 32-55.

Krawczyk, N. (2002), "Em busca de uma nova governabilidade na educação" en Dalila Andrade Oliveira y Maria de Fatima Felix Rosamar (Organizadoras), *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte, Autêntica Editora.

Le grand, J (1991), "Quasi-markets and social policy" en *Economic Journal* No. 101, pp. 1256-67.

Levacic, R. (1995), *Local Management of Schools: analysis and practice*. Buckingham, Open University Press.

Marchioni y 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, Piotr, (ed): *Robert K. Merton on Social Structure and Science*. Chicago, The University of Chicago Press. Cap.13

Navajas, F., Porto, A. (1994), "Budget shares, distributional characteristics, and the direction of tax reform" en *Economics Letters*, No.45, pp. 475-479.

Offe, C. (1992), *La Sociedad del Trabajo*. Madrid, Alianza.

- (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.

PREAL (2001), *Quedándonos atrás: un informe del progreso educativo en América Latina*. Washington, D.C., Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica, CEPAL.

Psacharopoulos, G. (1976), "Investment, education and equality of opportunity" en *Educational Need in the public economy*, Miami, University of Florida Press.

Psacharopoulos, G. y Patrinos, H. (2002), "Returns to investment in education: A further update" en *Policy Research Working Paper* No. 2881, Washington, D.C., Banco Mundial, Septiembre.

Roberts, B. (1996), "The Social Context of citizenship in Latin America" en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 20, No. 1, Marzo, Inglaterra, Blakwell Publishers.

Salamon, L. (1981), "Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action" en *Public Policy*, No. 29, pp. 255-275.

Savas, E. (2000), *Privatization and public-private partnerships*, Nueva York, Seven Bridges Press.

Smith, S. y Lipsky, M. (1993), *Nonprofits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting*. Massachusetts, Harvard University Press.

Stallings B. y 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-CEPAL.

Titmuss, R. (1966), *Essays on the Welfare State*, Londres, Allen and Unwin.

UNESCO (2005), *The Quality Imperative in Education*. Paris, UNESCO.

- (1997), *Literacy Skills for Lifelong Learning*, Paris, UNESCO.

Whitty, G. & Power, S. (2000), "Marketization and privatization in mass education systems" en *International Journal of Educational Development*, No.20, pp. 93-117.

Wolch, J (1990), *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*. Nueva York, The Foundation Center.