

4 | 2005

DIÁLOGO POLÍTICO

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.

Año XXII - N° 4 - Diciembre, 2005



**DIÁLOGO
POLÍTICO**

Editor

Konrad-Adenauer-Stiftung
Asociación Civil

Director

Hans Blomeier

Consejo de Redacción

Wilhelm Hofmeister
Jan Woischnik

Jefe de Redacción

Esteban Mizrahi

Asistente de Redacción

Guadalupe Barrera

Corrección

Jimena Timor

Traducción

Renate Hoffmann

Diseño

Adriana Martínez

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3°
C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel.: (54-11) 4326-2552
dialogo.politico@kas.org.ar
www.kas.org.ar

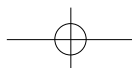
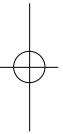
Hecho el depósito que marca
la Ley 11.723

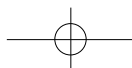
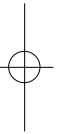
ISSN 1667-314
Impreso en Argentina

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.



Educación y pobreza





Índice

EDITORIAL

HANS BLOMEIER 9

DOSSIER

Educación y pobreza

Educación y pobreza en América Latina 11

SIMON SCHWARTZMAN

Educación y pobreza en Argentina 41

ALBERTO SILEONI

Educación y desarrollo: una mirada desde la economía para Bolivia 61

KATHLEN LIZÁRRAGA ZAMORA

La educación y su incidencia sobre la pobreza en Colombia 85

MARÍA MARGARITA LÓPEZ

Educación y acceso a la justicia en México 109

GUSTAVO JAVIER FONDEVILA

DOCUMENTOS

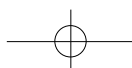
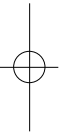
La pluralidad de la alfabetización y sus implicaciones
en políticas y programas 135

UNESCO



ENSAYOS

Un sistema de justicia para combatir el narcotráfico y la delincuencia en México SIGRID ARZT	157
Haití: la asignatura pendiente de América Latina FERNANDO CÉSAR RIVERA	175



EDITORIAL

El desarrollo democrático enfrenta hoy múltiples desafíos que parecerían superar a muchos de los gobiernos de América Latina. Dentro de estos desafíos, la educación es sin duda una pieza angular y una coordenada central para planificar estrategias de desarrollo. Por esta razón, cuando se trata de discutir las bases a partir de las cuales podrán planificarse el crecimiento y la transformación de las condiciones sociales en la región, resulta imprescindible tener en cuenta los distintos sistemas educativos vigentes en los países que la integran.

No sólo es necesaria una mayor escolarización de la población, es decir, que cada vez más personas accedan al sistema educativo y no abandonen sus estudios, sino también la mejora sustancial de la calidad educativa en todos los niveles. La igualdad en el acceso al sistema educativo es una de las deudas que más urgentemente deben saldarse. Casi cien millones de las personas que habitan América Latina viven en condiciones de pobreza. Esto afecta particularmente al sector infantil, que muy pronto se ve excluido de aquellas oportunidades a las que tiene legítimo derecho y contribuye a crear el círculo vicioso pobreza-falta de educación-más pobreza.

La pobreza no es un destino inevitable ni su incremento está inscripto ya en el devenir histórico. La asistencia económica puede paliar sus consecuencias de manera temporaria y sólo un cambio de perspectiva permite considerar la educación como una estrategia útil a largo a plazo para combatir las condiciones de vida miserables en las que sobrevive casi un 20 % de los habitantes de la región.

En los diversos artículos que componen el *Dossier* de este número de DIALOGO POLÍTICO se recorren las múltiples implicaciones que plantea la

relación entre educación y pobreza en los distintos sistemas educativos de varios países de la región (América Latina en general, Argentina, Brasil, Colombia, Uruguay, Bolivia y México). Hemos convocado a profesionales provenientes de distintos campos disciplinares con el fin de fomentar una visión integral del problema a la hora de elaborar políticas públicas que permitan avanzar hacia el mejoramiento de la educación y, con ello, transformar aquellas condiciones que a menudo se presentan como inevitables.

Con este número, nuestra revista cumple tres años de existencia. Esperamos haber podido cumplir con las expectativas de nuestros lectores, a los cuales quiero agradecerles en nombre del consejo editor y del equipo de redacción su interés y comentarios permanentes.

Finalmente, me permito por esta vía despedirme como director de esta publicación. Al asumir nuevas responsabilidades en la sede central de la Fundación Konrad Adenauer en Berlín, dejo en manos de mi sucesor, Christoph Korneli, la conducción de la revista, no sin antes agradecer el apoyo de todo el equipo de redacción sin el cual esta revista no sería posible.

HANS BLOMEIER
Director

DOSSIER

Educación y pobreza en América Latina

Simon Schwartzman

En los últimos años, la cuestión social, vista en el pasado fundamentalmente como un subtema de las cuestiones más generales del desarrollo económico, pasó a ocupar un lugar destacado tanto en la agenda de los gobiernos y de las organizaciones internacionales como en la opinión pública. En un principio, los temas de la pobreza, la desigualdad y la educación eran considerados sobre todo cuestiones relativas a los derechos humanos que debían ser enfrentadas por razones éticas y morales. Más recientemente, sin embargo, se hizo evidente que la pobreza, la desigualdad social y la ausencia de servicios básicos en el área de la educación y la salud son también importantes en relación con las dificultades que los países enfrentan para salir del círculo vicioso del subdesarrollo, ya que impiden que las personas hagan uso de sus talentos y competencias, limitando así la capacidad de los países de crear las instituciones necesarias para desarrollar políticas económicas y sociales adecuadas.¹

SIMON SCHWARTZMAN

Estudió sociología, ciencia política y administración pública (Universidad Federal de Minas Gerais (1961). Maestría en sociología (FLACSO) y PhD. en ciencia política (Universidad de California, Berkeley, 1973). Presidente del Instituto de Estudios de Trabajo y Sociedad (IETS, Río de Janeiro). Presidente del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE, 1994-1998). Director para Brasil del American Institute for Research (1999-2002). En los últimos trabajó en temas de educación, ciencia y tecnología y políticas sociales. Profesor de Ciencia Política y director científico del Núcleo de Pesquisas sobre Enseñanza Superior de la USP (1990-1994). Miembro de la Academia Brasileña de Ciencias.

La urgencia de las políticas sociales, tanto desde el punto de vista ético como desde el punto de vista de las necesidades de desarrollo y también como respuesta a la movilización de la opinión pública, ha llevado a la creación de nuevos programas sociales o a intentos de revisión y reorientación de los programas preexistentes.² Estas nuevas iniciativas en el área social responden también al hecho de que los gobiernos no disponen de los recursos financieros necesarios para responder al creciente clamor de medidas en el área social, ni tampoco de las estructuras administrativas y técnicas necesarias para la implementación de políticas sociales más complejas. Por otra parte, estas iniciativas se encaran también desde la perspectiva de que el gasto social, aun cuando es significativo, tiende a ser poco eficiente y muchas veces está inadecuadamente orientado hacia los sectores sociales más favorecidos, como ocurre con el sistema de previsión social en el Brasil así como con la educación y la salud (Barros - Foguel, 2000; Fernandes *et al.*, 1998; Médici, 2002; Ministério da Fazenda Secretaria de Política Econômica, 2003; Reis *et al.*, 2001).

Entre las políticas sociales, la educación ocupa una posición especial, no sólo en función de las teorías del capital humano que atribuyen a la educación un papel fundamental para el desarrollo económico, sino también para la constatación más reciente y muy bien documentada para el Brasil de que las diferencias educacionales son las principales determinantes de las diferencias de ingresos, oportunidades y condiciones de vida. A pesar del consenso que existe respecto de la importancia de la educación, existen muchas dudas sobre qué debe hacerse en esta área, tanto en lo que se refiere a la educación formal convencional, la escuela primaria y media como, sobre todo, a las otras modalidades como la educación preescolar, la educación de jóvenes y adultos, la educación permanente y el uso de las nuevas tecnologías para la transmisión de conocimientos; existe también mucha controversia respecto de qué hacer en relación con la educación superior (Baker, 2004; De Ferranti *et al.*, 2002; Husemann - Heikkinen, 2004; Schwartzman, 2004b).

En el presente artículo nos proponemos hacer una breve presentación de algunas de las características centrales de la educación brasileña en sus diversos niveles, acompañada de una discusión de las alternativas políticas que se proponen en relación con las mismas.³ Aun cuando la situación del Brasil no sea la misma de muchos otros países latinoamericanos, las cuestiones son semejantes y los debates de política pública también giran en

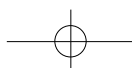


torno a los mismos temas. Gran parte del debate tiene que ver con las diferencias de perspectiva entre los que se preocupan sobre todo por las cuestiones atinentes a la ampliación del acceso a la educación y aquellos otros que se preocupan más por las cuestiones de contenido y calidad de la educación proporcionada y recibida por los estudiantes. Aun cuando estas dos cuestiones sean importantes, la tesis de este artículo es que aunque las cuestiones de acceso ya deberían ser hoy secundarias, aún acaparan gran parte de la atención de las autoridades educativas y de la opinión pública, en tanto que las cuestiones de contenido y de calidad, más serias y difíciles de enfrentar, no ocupan la atención que merecen.

I. Analfabetismo

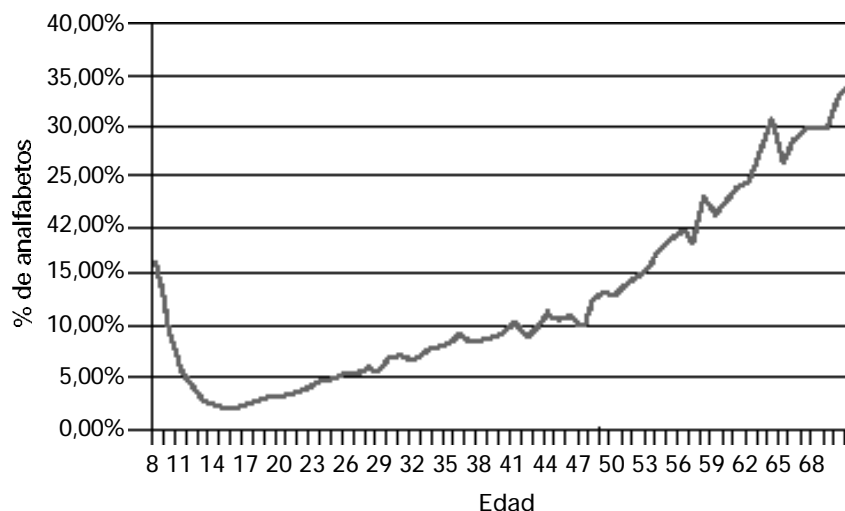
No saber leer ni escribir es la forma extrema de carencia educacional y la alfabetización del adulto ha ocupado un lugar de gran importancia en la política educativa del gobierno de Luis Inácio Lula da Silva. Ideológicamente, es posible remontar la preocupación por el analfabetismo a las teorías pedagógicas y políticas de Paulo Freire, que en la década del 60 trató de asociar la enseñanza de la lengua escrita al proceso de toma de conciencia de los derechos sociales y políticos de la población carenciada (Fletcher, 1970; Freire, 1970). En los años 70 y 80, durante el gobierno militar, el tema del analfabetismo en el Brasil fue objeto de una gran campaña nacional, el Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), que buscaba movilizar las comunidades locales para erradicar, a través de cursos intensivos inspirados también en la metodología de Paulo Freire, el analfabetismo adulto en el país (Fletcher, 1983a, 1983b).

No existen evaluaciones sistemáticas de estos esfuerzos, pero la conclusión de los especialistas que se han dedicado al tema es que los resultados de estas campañas no son muy significativos, sobre todo por el hecho de que la mayoría de los adultos que pasaron por estos programas no llega a incorporar la lectura y la escritura a su vida cotidiana (Abadzi, 1994, 2003; Paiva, 1987). La expansión de la educación básica en los últimos años hizo del analfabetismo extremo un programa de importancia decreciente, localizado en las poblaciones más viejas y residentes en las regiones más pobres del país. Para el año 2003 se estimaba que en Brasil había aproximadamente unos 14,3 millones de personas entre 7 y 70 años que no sabían leer y



escribir.⁴ De éstas, 5,2 millones tenían más de 50 años y 5,2 millones vivían en áreas rurales. En el campo, el 44,8 % de los residentes entre 50 y 70 años eran analfabetos; en las áreas urbanas, solamente el 5,5 % de personas entre los 7 y 50 años de edad lo eran. Muchos de los analfabetos jóvenes son niños entre 7 y 8 años de edad. En las áreas urbanas, el analfabetismo para la población entre 10 y 15 años no llega al 2 %. Estos datos demuestran que el analfabetismo en el Brasil está asociado, sobre todo, a la baja escolaridad de las poblaciones más viejas y también a situaciones de pobreza, típicas de las áreas rurales, un problema que no puede ser resuelto con simples campañas de movilización y cursos de algunos meses de duración. Es un problema real, pero ya no es más un problema central de la educación brasileña y requiere de una política adecuadamente diferenciada para poder tener algún éxito.

GRÁFICO 1
Brasil. Porcentaje de analfabetos por edad



Fuente: PNAD 2003.

II. Educación básica⁵

Hacia el final de la década de los 90, Brasil consiguió completar el acceso de casi todos los niños a la escuela, sobre todo el segmento entre los 7 y los 14 años de edad. Con esto, la cuestión del acceso a la escuela en este nivel dejó

de ser prioritaria y los datos preliminares del Censo Escolar de 2005 divulgados por el Ministerio de Educación indicaban por primera vez en la historia del país una reducción en el número absoluto de estudiantes matriculados en la educación básica. Todavía no hay informaciones suficientes para explicar tal reducción, pero ella puede estar asociada tanto a la reducción en la tasa de natalidad, bastante acentuada en los últimos años, como a la mejora en el flujo de los estudiantes a través de los grados escolares.

En el pasado, se sostenía que los principales problemas de la educación básica brasileña eran la falta de escuelas y las altas tasas de deserción escolar causadas por la necesidad de las familias de que sus hijos trabajaran. Para estimular la presencia de los niños en la escuela, los gobiernos brasileños vienen desarrollando desde la década de los 90 un amplio programa de subsidios a las familias de bajos ingresos, condicionado a que los hijos en edad escolar efectivamente frecuenten las escuelas. Este programa, denominado inicialmente Bolsa Escuela (beca escuela), fue ampliado e incluido en un programa más amplio de Bolsa Familia (beca familia), que según las estadísticas más recientes, incluye a 7,5 millones de familias que reciben un subsidio mensual de hasta 95 reales (cerca de 35 dólares), con recursos ya previstos para atender a 11 millones de familias en 2006 (*O Globo*, 2005). Este programa cuenta con apoyo financiero del Banco Mundial y ha sido elogiado por fuentes como *The Economist* como un nuevo tipo de programa social, denominado *conditional cash transfer*, del cual también formaría parte el programa "Oportunidades" de México (Bourguignon *et al.*, 2003; *The Economist*, 2005).

Mi propio análisis del programa Bolsa Familia, hecho a partir de los datos de la PNAD de 2003, así como la revisión de las evaluaciones existentes, hacen que me sienta optimista en relación con su impacto sobre la educación (Cardoso - Souza, 2003; Castro, 1999; Rocha, 2000; Schwartzman, 2005c; World Bank, 2002). Como la casi totalidad de los niños entre 7 y 14 años de edad en el Brasil van a la escuela, dar o no dar un subsidio a las familias para que envíen a los hijos a la escuela es prácticamente irrelevante desde este punto de vista. Para los grupos de ingresos más bajos existe alguna diferencia. Los datos de 2003 indicaban que el 91,4 % de los niños de familias del decil de ingresos inferior que no recibían beca frecuentaban la escuela, en tanto que entre los que recibían beca era el 99,1 %. Para el conjunto, la diferencia no llega al 0,3 %. La ausencia de la escuela ocurre, sobre todo, a los 7 y 8 años de edad, cuando el niño se matricula tardíamente o, después de

los 13 años de edad, cuando el nivel de deserción ya comienza a tornarse más significativo. Pero la mayoría de las becas son entregadas a familias de niños entre 8 y 13 años.⁶ Las estadísticas no sustentan la hipótesis de que es la necesidad de trabajar la que aleja al niño de la escuela: lo más probable es que la abandone por no poder seguir el ritmo de las clases, víctima de un proceso de exclusión que afecta sobre todo a los niños de origen social más humilde. Y como las becas solo son entregadas a familias de niños que están en la escuela, es probable que no sea la beca la que lleva al niño a la escuela, sino que es la presencia en la escuela lo que garantiza la beca para los que ya están allí.

Los problemas fundamentales de la educación básica en el Brasil no son la ausencia de la escuela o que los niños no vayan a la escuela por que necesitan trabajar, sino las elevadas tasas de reprobación y repetición y la mala calidad de la educación, que afectan sobre todo a los segmentos de menores ingresos. Según datos de la PNAD de 2003, había 31 millones de personas matriculadas en la educación básica del Brasil contra cerca de 23 millones de personas entre 7 y 14 años de edad, una tasa de matrícula de 120 %. Eso significa que si el flujo fuese normal, los recursos por estudiante aumentarían en un 20 %. Pero el desperdicio de los recursos no es el único problema. Al verse forzado a repetir de grado por falta de aprovechamiento, el estudiante difícilmente aprende más: más bien va a sentirse alienado de la vida escolar y terminará por abandonar la escuela al inicio de la adolescencia sin obtener jamás la calificación mínima de este nivel. Para corregir este problema, algunos estados en el Brasil, como San Pablo, desarrollaron políticas de promoción social o automática de los estudiantes. A partir de estas medidas, el flujo escolar mejoró, pero en muchos casos surgió la idea de que no era tan importante evaluar si los estudiantes realmente estaban aprendiendo. Al omitirse este aspecto, los sistemas de promoción automática cayeron en desprestigio (Franco, 2004; Gomes, 2005).

La mala calidad de la educación brasileña y sus efectos particularmente perniciosos sobre los segmentos de menores ingresos viene siendo constatada por una serie de evaluaciones nacionales e internacionales. El Brasil posee un Sistema de Evaluación de Educación Básica (SAEB) que tomó como referencia al *National Assessment of Educational Progress* de los Estados Unidos (NAEP), que mide periódicamente, por muestreo, el desempeño de los estudiantes en el cuarto y octavo grado de la educación fundamental y en el tercer año de la educación media; y el Brasil ha participado también de

comparaciones internacionales, como el estudio PISA, implementado por la OCDE. Según un análisis del SAEB para el año 2001 publicado por el Ministerio de Educación en 2003, de los alumnos que frecuentan el cuarto grado de la educación fundamental, el 22 % no había desarrollado habilidades de lectura compatibles con este nivel de escolaridad, y el 37 % tenía algunas competencias pero en un nivel inferior al deseado. Según el informe, ambos grupos de estudiantes, que totalizan el 59 % de la matrícula al final del primer ciclo de 4 años de educación fundamental, presentan niveles de educación considerados “críticos” o “muy críticos” (INEP, 2003; Schwartzman, 2004a). Analizados los resultados en su conjunto, se concluye que la mayoría de los estudiantes de las escuelas públicas brasileñas no alcanza los patrones mínimos de desempeño requeridos para los diferentes niveles (Oliveira, 2005). En la evaluación de la OCDE de 2001, el 23 % de una muestra brasileña de jóvenes estudiantes de 15 años tiene un desempeño inferior al nivel mínimo y sólo el 3 % alcanza el nivel más alto de 5 comparado con 19 % de los jóvenes de Finlandia y el 10 % de la media de la OCDE en este nivel más alto. Los resultados de Chile, México y Argentina son igualmente malos, y el Perú, con el 54 % por debajo del mínimo, es el peor resultado de todos (OECD, 2001, 2003).

¿Cómo explicar estos resultados y qué políticas pueden ser adoptadas para mejorarlos? Los análisis estadísticos hechos a partir de los resultados del SAEB y del estudio comparado PISA no dejan lugar a duda en cuanto a que el principal correlato del mal desempeño de los niños en la escuela es el nivel socioeconómico de su familia y, en el caso del Brasil, también su origen étnico (Albernaz *et al.*, 2002; Soares, 2005; Soares *et al.*, 2001). La escuela y el docente también hacen a la diferencia. En general, las escuelas particulares tienen un desempeño mejor que el de las escuelas públicas: estudiantes de las escuelas de mayores recursos revelan un mejor desempeño y profesores formados en carreras superiores producen mejores resultados que los profesores que sólo tienen el nivel medio (Barbosa - Fernandes, 2001; Oliveira - Schwartzman, 2002).

Las políticas más comunes que fueron intentadas o propuestas a partir de esta constatación son otorgar a las escuelas más dinero y equipamiento, mejorar los salarios y la formación de los profesores y transferir dinero a las familias de bajos ingresos como es el caso de los programas tipo Bolsa Escola. De hecho, sería muy importante tener más dinero, sobre todo para permitir que las escuelas puedan funcionar en turno completo de por lo

menos seis horas diarias, en lugar de las tres o cuatro que es el patrón de la gran mayoría de las escuelas públicas brasileñas hoy en día. Si la escuela no tiene condiciones mínimas de funcionamiento, los recursos materiales adicionales son muy importantes; pero a partir de cierto nivel, los recursos materiales no parecen hacer mucha diferencia. Y a pesar de que existe la evidencia de que los profesores con formación de nivel superior obtienen mejores resultados que los profesores formados solamente en el nivel medio, no existe evidencia de que los cursos de capacitación o la obtención de títulos académicos por parte de los profesores ya establecidos tengan algún impacto. En cuanto a los programas de Bolsa Escola, ya vimos que pueden tener algún efecto, bastante marginal, sobre la asistencia de los alumnos a la escuela, pero no existe ninguna indicación de que ello ayude a mejorar el desempeño de los estudiantes beneficiados.

Existen dos políticas que podrían tener un impacto muy significativo sobre la calidad de la educación básica, pero que como son controvertidas no integran la agenda de reformas de educación de Brasil ni de la mayoría de los países de la región. La primera es la adopción de prácticas pedagógicas basadas en el método fónico del aprendizaje de la lectura y escritura para los niveles iniciales. En el Brasil, como en la mayoría de los países de América Latina, todavía predomina el llamado “método constructivista” que, combinado con la mala calidad de formación de los profesores y el capital cultural limitado que la mayoría de los escolares trae de su ambiente, lleva al gran fracaso educacional revelado por SAEB y PISA. Existen propuestas alternativas en favor de métodos pedagógicos más estructurados y apropiados en cuanto a material didáctico de calidad, elaborados a partir de la evidencia internacional ya acumulada al respecto, pero ellas encuentran mucha dificultad para superar las ideologías pedagógicas que impregnan el ambiente educativo (Comissão de Educação e Cultura, 2003; Oliveira, 2002).

La superioridad de las escuelas privadas sobre las públicas, aun con respecto a alumnos en condiciones sociales similares, plantea el tema del rol de la autonomía gerencial y el compromiso de los dirigentes escolares con el resultado de sus alumnos, que normalmente termina diluido en las escuelas públicas. ¿Qué debe hacerse, entonces, para lograr que la escuela conceda prioridad a sus resultados pedagógicos y esté en condiciones de perfeccionar y modificar sus procedimientos para atender a este fin? El primer paso es la evaluación externa a partir de la cual será posible devolver a las escuelas las

informaciones sobre su desempeño en forma comparada; luego, involucrar a los padres y a la comunidad local en la discusión acerca del desempeño de la escuela y en el apoyo a sus proyectos de cambio; y, al mismo tiempo, dar al director de la escuela la necesaria autonomía y los incentivos adecuados para que busque el mejor desempeño posible para sus alumnos.

Algunos estados brasileños como San Pablo y Minas Gerais desarrollaron sistemas de evaluación del desempeño escolar por escuela. En Paraná, el gobierno anterior, más allá de la evaluación, había creado un “boletín de escuela” que debía ser utilizado para implementar un programa de movilización de las escuelas y padres en favor de la calidad, experiencia que fue abandonada por el gobierno actual. En relación con el funcionamiento de las escuelas, es necesario experimentar con otras modalidades de organización de las redes escolares, tornándolas más independientes de las formalidades burocráticas de las secretarías estatales y municipales de educación. Existe toda una gama de posibilidades, desde las *charter schools* y sistemas de *vouchers* para los estudiantes en los Estados Unidos hasta los sistemas de autonomía e incentivos al desempeño escolar adoptado en Chile, que deben ser entendidas y evaluadas mejor (Carnoy - McEwan; Gauri - Vawda, 2003; Murnane - Levy, 1996; OECD, 2004; Peterson - Hassel, 1998). El Brasil tiene algunas experiencias limitadas en cuanto a reforzar la competencia de los directores de escuela concediéndoles más responsabilidad y autonomía, como es el caso en Bahía y en Minas Gerais, pero el tema encuentra una fuerte resistencia y no ha recibido la atención necesaria.

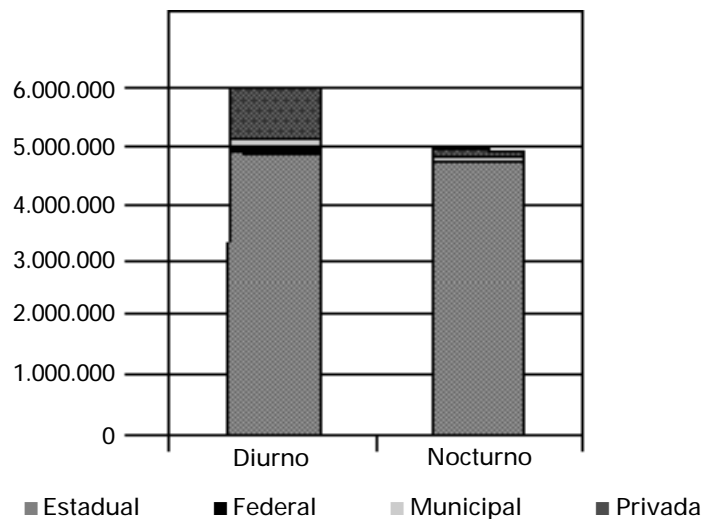
III. Educación media

La educación media creció en el Brasil de forma acelerada en la década de los 90, pero aún está lejos de aproximarse a la cobertura casi universal que tiene en otros países de América Latina. Según el censo escolar de 2004, había 9,5 millones de estudiantes matriculados en el nivel medio, lo que comparado con la población estimada en 10,5 millones para las edades de 15 a 17 da una tasa de matrícula bruta cercana al 90 %. Sin embargo, a causa del gran número de estudiantes con una edad superior a la normal, la tasa neta de matrícula es solamente del 44 %.

En el pasado, la enseñanza media en el Brasil era dominada por escuelas particulares y un número restringido de escuelas públicas de buena cali-

dad y bastante selectivas. Hoy, la enseñanza media ya es predominantemente pública, la mitad de las clases en las escuelas públicas se dictan de noche, el 45 % de los alumnos supera la edad correspondiente. El 50 % trabaja y la mayoría de las antiguas escuelas públicas ya no tienen la calidad y el prestigio de antes. Según datos del PNAD 2003, solamente el 44 % de la población entre 15 y 17 años estaba matriculada en la enseñanza media, con un 36 % en el nivel inferior, un 17 % ya sin estudiar y los demás en diferentes situaciones.

GRÁFICO 2
Matrículas en la enseñanza media, 2004

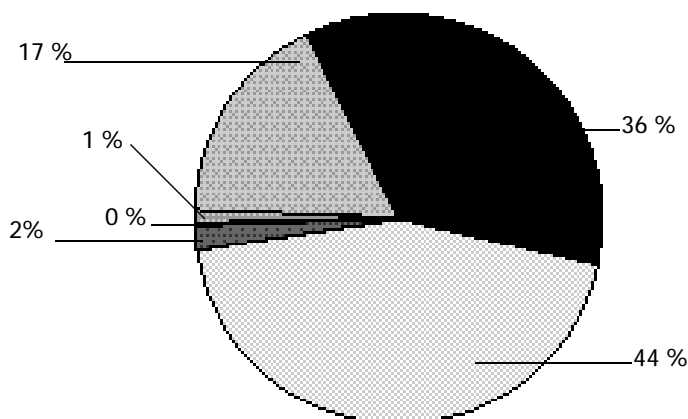


Fuente: Censo Escolar, 2004

Existe un consenso generalizado en cuanto a que la enseñanza media, así como la enseñanza en la escuela fundamental de 4to. a 8vo. año tiende a ser impartida en forma burocrática y repetitiva, y que está basada en la memorización y acumulación enciclopédica de informaciones de poca relevancia para la vida de los estudiantes. Una de las razones es que la enseñanza media está en gran parte orientada hacia el entrenamiento de los estudiantes para pasar los exámenes de admisión de las universidades públicas,

exámenes que también tienden a ser de naturaleza enciclopédica, sobre todo en las carreras más disputadas como la medicina, el derecho y las ciencias de la ingeniería. Algunas escuelas privadas consiguen entrenar a los estudiantes para esto y ganan prestigio por su capacidad de lograr que sus alumnos sean aprobados en los exámenes de admisión. La gran mayoría sigue el mismo modelo pedagógico pero sin obtener los mismos resultados. La otra razón es la mala formación o, mismo, la inexistencia de profesores de nivel medio por la pérdida de competitividad de la carrera docente en relación a otras carreras del nivel superior.

GRÁFICO 3
Situación de los jóvenes de 15 a 17 años



■ Fundamental ■ Media ■ Supletoria □ Superior ■ Pre-universitaria ■ Sin estudios

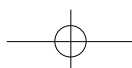
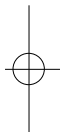
Fuente: PNAD 2003.

Los resultados de PISA y de SAEB para los alumnos de nivel medio, así como del Examen Nacional de Enseñanza Media, el ENEM (Castro - Tiezzi, 2005), confirman el mismo cuadro en cuanto a la dificultad de la mayoría de los estudiantes que concluyen la enseñanza media en comprender lo que leen y hacer uso de este entendimiento, un cuadro que es tanto más grave cuanto más pobre y menos educada es la familia de origen del estudiante.



Dos tipos de políticas han sido propuestas para la enseñanza media, con escasos resultados. La primera persiguió el objetivo de eliminar el carácter rígido, burocrático y anticuado de los cursos, al transformar los antiguos currículos obligatorios en parámetros curriculares amplios y flexibles (Brasil, Ministério da Educação, 1998; Mello, 1999). La dificultad reside en que las escuelas y profesores normalmente no tienen condiciones para hacer uso de la flexibilidad de manera adecuada, y frecuentemente los currículos adoptados acaban por ser despojados del poco contenido empírico e intelectual que poseen (Krawczyk, 2003; Ribas, 2005). Esta libertad escolar también es dificultada por la tendencia del Legislativo a imponer la enseñanza obligatoria de determinadas disciplinas, como por ejemplo, recientemente, el español y la filosofía, que las escuelas se ven obligadas a incluir en sus programas.

El otro intento consiste en tratar de desarrollar la enseñanza técnica y profesional en el nivel medio. El propio término “enseñanza media”, adoptado en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Brasileña de 1996 en sustitución de la antigua “enseñanza secundaria”, expresa la intención de combinar la formación técnica y profesional con la formación más académica. Entre tanto, fue abandonada la exigencia de que las escuelas de nivel medio fueran obligadas a proporcionar educación técnica después de algunos años, y el Brasil nunca consiguió desarrollar un sistema de educación técnica diferenciado y de dimensiones significativas. El gobierno federal mantiene una pequeña red de escuelas técnicas federales bien financiadas y consideradas de calidad, pero por eso mismo disputadas por jóvenes de clase media y alta como preparación para los estudios universitarios; el Estado de San Pablo tiene un sistema propio de educación técnica de nivel medio y existen cursos técnicos proporcionados por instituciones patronales como el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial. Algunos países latinoamericanos, como Chile y Perú, desarrollaron sistemas bastante amplios de enseñanza técnica de nivel medio, pero la experiencia parece indicar que estos sistemas acaban por transformarse en una especie de sistema escolar de segunda clase para estudiantes que no consiguen seguir los cursos más tradicionales y académicos, de mayor prestigio y que abren la oportunidad de ingreso a las universidades. Parece claro, hoy, que la enseñanza de nivel medio debe concentrarse en la formación general de los estudiantes y que la formación técnica debe ser considerada un nicho importante, pero que depende de condiciones especiales para producir buenos resultados como, sobre todo, vínculos fuertes con el

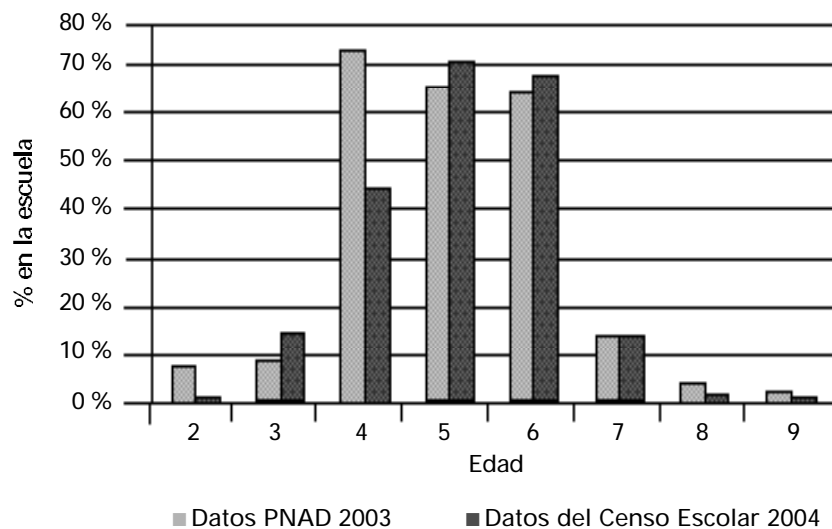


sector productivo y empresarial, y no puede sustituir al primero (Castro, 2005a; Schwartzman, 2005a).

IV. Educación preescolar

Con el fin de expandir la educación fundamental, y siendo la expansión de la enseñanza media una responsabilidad de los gobiernos estatales, los municipios brasileños iniciaron una expansión acelerada de la educación preescolar para niños de entre 4 y 6 años de edad, y existe una demanda bastante fuerte para que la educación inicial de 0 a 3 años también reciba financiamiento público. Los datos de matriculados en guarderías infantiles y en el nivel preescolar del PNAD 2003 y del Censo Escolar de 2004 difieren, particularmente en relación con los infantes de 4 años de edad. Sea cual fuere la explicación de estas diferencias, ambos datos confirman que más del 60 % de los infantes de 5 y 6 años de edad asisten al nivel preescolar, y que existe un número residual importante que sigue permaneciendo en este nivel cuando ya deberían estar en primer grado.

GRÁFICO 4
Matrículas en guarderías y preescolar por grupos de edad



Fuentes: PNAD 2003 y Censo Escolar 2004.

Para las madres que necesitan trabajar, tener un lugar donde dejar a sus hijos pequeños es una necesidad. Desde el punto de vista del infante, existe una literatura creciente que muestra que cuanto más temprano el niño comienza a adquirir vocabulario, informaciones y las habilidades que preceden al aprendizaje de la lectura y de la escritura, mejor será su desempeño posterior, tanto en la vida escolar como en la vida en general (Cunha *et al.*, 2005). El mejor lugar para iniciar eso es la familia. Para infantes muy pequeños, no hay nada que sustituya la relación afectiva, el contacto permanente y el estímulo que viene de los padres. Tener una guardería donde la madre puede dejar al infante mientras trabaja es mejor que dejarlo abandonado, pero sus efectos emocionales y educacionales pueden ser muy problemáticos. A partir de los cuatro años, una buena experiencia escolar puede ser importante, pero la simple ampliación de pre-escuelas, sin un contenido pedagógico apropiado, difícilmente tendrá el mismo efecto. En el Brasil, la expansión descontrolada de la pre-escuela y de la guardería ha sido defendida en términos de supuestos beneficios pedagógicos y educativos que traerían, sin que exista, sin embargo, ninguna evaluación y ningún esfuerzo sistemático en ver si estos establecimientos, en su mayoría municipales, están efectivamente haciendo lo que deberían hacer como instituciones de enseñanza.

V. Educación de jóvenes y adultos y programas de aceleración de aprendizaje

Para los jóvenes que se atrasan en sus estudios o que abandonan la escuela antes de concluir la educación básica o media, existen programas que buscan prepararlos en forma acelerada, recuperar el tiempo perdido y completar la escolaridad mínima cada vez más exigida por el mercado de trabajo. La experiencia muestra que cuando están bien estructurados, los programas de aceleración de aprendizaje pueden dar buenos resultados (Oliveira, 2005). En relación con la educación de jóvenes y adultos que ya no asisten a la escuela, el riesgo que se presenta es que el proceso educativo se transforme en un simple procedimiento burocrático que redunde, finalmente, en el otorgamiento de un título formal al joven, sin la formación y la adquisición de los conocimientos correspondientes. Este riesgo es tanto mayor en la medida en que no hay patrones nacionales o, mismo, estatales,

que sirvan de referencia para definir lo que los estudiantes deben estudiar y necesitan demostrar que saben para obtener el título. Por eso, a pesar de que el mercado de trabajo requiere un título formal, los alumnos que se gradúan a través de los programas de educación de jóvenes y adultos corren el riesgo de ser estigmatizados (Gomes - Carnielli, 2003).

En resumen, tanto las políticas de aceleración de aprendizaje como los programas de educación de jóvenes y adultos son importantes para corregir las deficiencias de la educación regular y merecen recibir las inversiones necesarias en materia de recursos y de atención, pero no resuelven el problema fundamental, que es el de mejorar la calidad de la educación básica.

VI. Educación superior

El Brasil tiene tasas relativamente bajas de matrícula en la educación superior y los temas de la expansión del sistema y de equidad de acceso han dominado la pauta de las políticas propuestas por el presente gobierno para el sector. Una característica peculiar del sistema brasileño es la fuerte presencia de instituciones privadas que hoy absorben más del 70 % de la matrícula, lo que también ha sido objeto de preocupación.

Dos razones principales explican esta situación. Por una parte, el crecimiento extremadamente lento de la educación media hasta hace poco tiempo atrás limitó el universo de nuevos candidatos para la enseñanza superior; por el otro, la existencia de procesos selectivos de admisión de estudiantes en las instituciones públicas limitó aún más su crecimiento, abriendo espacio para la expansión del sector privado. En este sentido, el Brasil se ha manejado de manera diferente a países como la Argentina o México, que impulsan políticas de acceso amplio a las universidades públicas y no abren un espacio tan importante para la expansión del sector privado. El costo por estudiante en las universidades públicas brasileñas es bastante alto, varias veces superior al de cualquier otro país de América Latina y similar a los patrones de muchos países más desarrollados. Este alto costo se explica por la existencia de un gran contingente de profesores contratados como funcionarios públicos y que trabajan en régimen de tiempo completo y también por la falta de evaluaciones adecuadas de costo-beneficio en la asignación de partidas federales a las universidades.

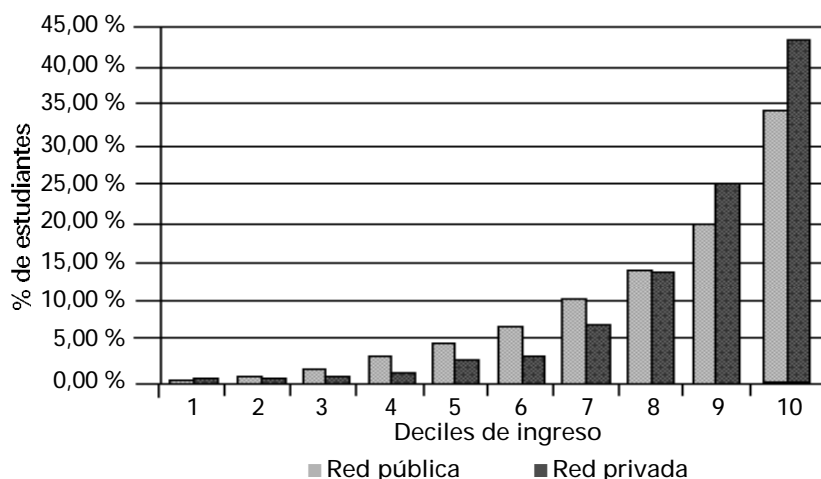
Existen dos diagnósticos que no necesariamente son conflictivos pero sí, ideológicamente opuestos entre sí en cuanto a la visión de los problemas de la educación superior brasileña. El primero señala que el Brasil posee un sistema de enseñanza superior cerrado, elitista, con espacio demasiado amplio para intereses privados y que esto debería ser resuelto con una política deliberada de expansión de las matrículas en el sector público y severas restricciones al sector privado. Esta es la visión que ha predominado en el gobierno de Lula, que ha forzado a las universidades federales a abrir carreras nocturnas, ha impulsado por diversos medios políticos la institución de cupos raciales en las universidades y ha introducido restricciones al crecimiento del sector privado. A pesar de esto, el gobierno implantó un programa denominado “Universidad para todos”, que consiste en inducir al sector privado a abrir vacantes gratuitas para estudiantes carenciados a cambio de exención de impuestos. Al mismo tiempo, el gobierno ha intentado transferir más recursos a las universidades públicas federales y a tal efecto, el proyecto de reforma de la enseñanza superior elaborado por el Ministerio de Educación prevé un aumento del porcentaje de recursos federales para la enseñanza superior en detrimento de otros niveles y un aumento general de los recursos para la educación superior.

El otro diagnóstico es que la universidad pública brasileña no tiene la calidad y el desempeño que debería tener en función de los recursos que recibe ni en relación con la formación de alto nivel, ni en la absorción de la demanda creciente de acceso a la enseñanza superior. Desde esta perspectiva, la mejora de la calidad y relevancia depende de la creación de un sistema apropiado de incentivos, basado en evaluaciones externas, autonomía de gestión interna de recursos y criterios de financiamiento público basados en indicadores explícitos de desempeño y contratos de gestión. La ampliación del acceso, para ser efectiva, requiere que el sistema de enseñanza superior se diversifique y abra espacio para instituciones proporcionando carreras cortas o largas, con énfasis más académico o más práctico, con mayor hincapié en la enseñanza o en la investigación, y adoptando diferentes formatos institucionales. El sector privado, en lugar de ser considerado una deformación, debe ser visto como un coadyuvante y socio importante, y estimulado a mejorar su calidad y desempeño. Para que esta diversificación ocurra, es necesario reducir al máximo los controles formales y burocráticos del gobierno sobre las instituciones de enseñanza, sustituyéndolas por sistemas de información y evaluación que estimulen la

competencia por resultados. Es necesario avanzar también en la reducción de regulación excesiva de las profesiones que estimula el credencialismo y separar la formación que se imparte en las instituciones de enseñanza del licenciamiento para el ejercicio de la profesión que, allí donde sea absolutamente necesario, debe ser responsabilidad de las asociaciones profesionales específicas (Castro - Schwartzman, 2005; Castro, 2005b; Durham, 2005). El llamado "Proceso de Bolonia", que viene desarrollándose en Europa y que prevé la adopción de un sistema de educación superior organizado en tres niveles –típicamente tres años de formación general o especializada, dos años de formación profesional y 3 a 4 años de formación avanzada–, es visto con mucho interés por algunos sectores en el Brasil, como un posible camino para la alcanzar la necesaria diferenciación y flexibilidad (Davidovitch, 2004).

En el pasado, gracias al financiamiento público, el tamaño limitado de las clases y la selección de estudiantes por exámenes rigurosos, muchas carreras superiores brasileñas consiguieron establecer patrones bastante razonables de desempeño. Esto también fue fomentado por el hecho de que la mayoría de sus alumnos provenía de familias de ingresos elevados que podían mantener a sus hijos en carreras diurnas de varios años de duración, totalmente financiadas por el sector público. En tanto que los estudiantes de familias menos pudientes y con educación media de peor calidad tenían que buscar carreras nocturnas que eran proporcionadas casi exclusivamente por el sector privado. Esta combinación perversa entre enseñanza pública y gratuita de elite y enseñanza privada y paga de masas ha comenzado recientemente a ser modificada, con la ampliación de carreras superiores nocturnas y de más fácil acceso en el sector público, sobre todo en universidades estatales, y por el desarrollo creciente de instituciones privadas de mejor calidad que compiten por estudiantes de elevados ingresos y educación con las universidades públicas. La educación superior en el Brasil todavía es, en gran parte, un privilegio de estudiantes provenientes de los niveles más elevados de ingreso, aunque ya se puede observar que el sector público tiene proporcionalmente más estudiantes de ingresos bajos que el sector privado, con la proporción inversa verificándose en relación con los de mayores ingresos.

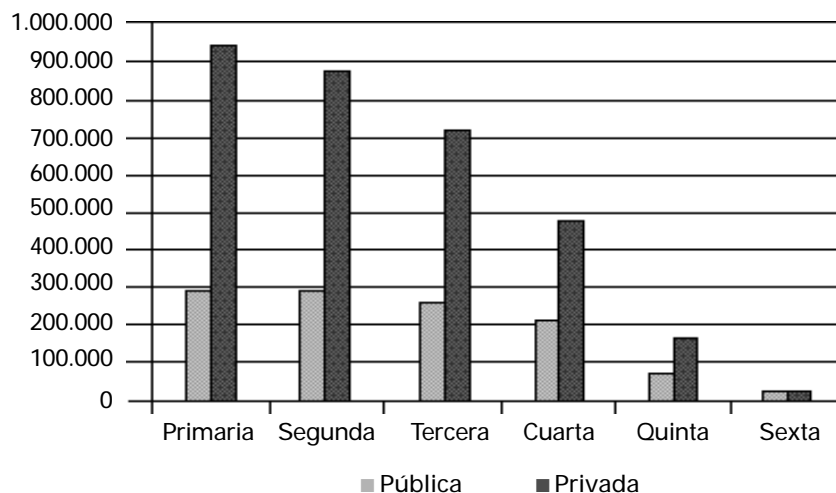
GRÁFICO 5
Estudiantes en el nivel superior por deciles de ingreso familiar



Fuente: PNAD 2003.

La enseñanza superior brasileña evoluciona, por lo tanto, rápidamente en dirección a un patrón que ya se observa en la enseñanza media, con un sector privado atendiendo a los estratos sociales más elevados y proporcionando una educación de mejor calidad y un sector público que a medida que va masificándose va perdiendo calidad. En cierto sentido es una evolución elogiada, brindándole al sector público la responsabilidad de atender a aquéllos que tienen menos recursos y haciendo que los más pudientes paguen por su educación. Existen, no obstante, dos problemas serios. El primero es que el sector privado difícilmente conseguirá desarrollar actividades de investigación y formación de alto nivel, más costosas y complejas, que requieren inversiones mayores y de largo plazo y cuyos resultados financieros son inciertos. El segundo es que al masificarse el sector público sin la necesaria transformación para atender a una población muy distinta a los estudiantes de elite del pasado, pierde la calidad que llegó a tener en muchos casos, frustrando así las aspiraciones de sus estudiantes, a un costo social cada vez más elevado, expresado en las altas tasas de deserción que se observan y que llegan aproximadamente a un 30 % entre el primer y cuarto año de estudio en el sector público, y a más del 50 % en el sector privado.

GRÁFICO 6
Matrículas en la enseñanza superior por año, sector público y privado



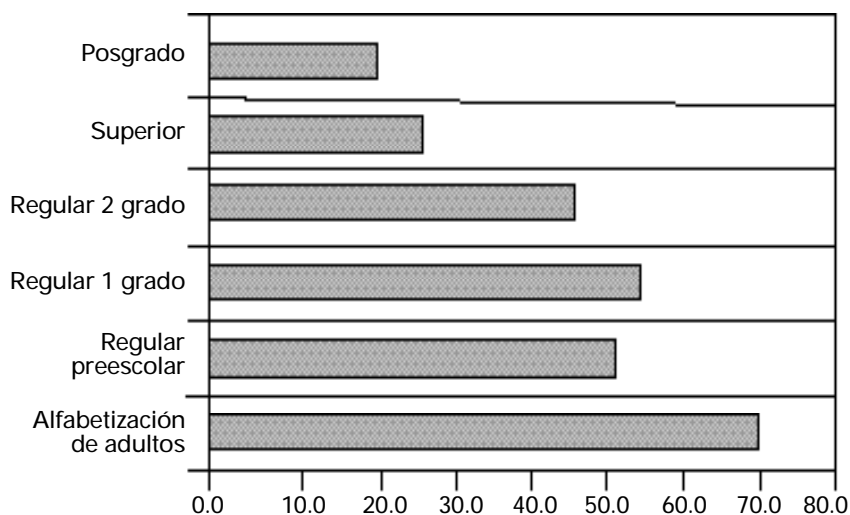
Fuente: PNAD 2003.

VII. Diferenciación cultural y discriminación

Las fuertes desigualdades sociales que existen en la educación brasileña se reflejan en las diferencias de “color” o “raza”, en la forma en que esta dimensión es medida de las encuestas de hogares y censos del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística, así como en otras fuentes. En estas encuestas se pregunta a los encuestados por su “color” y “raza” y el resultado de esta auto-clasificación, según el PNAD 2003 es que el 52,1 % se declara “blanco”; el 41,4 %, “pardo”; el 5,9 %, “negro”; el 0,4 %, “amarillo u oriental”; y el 0,2 %, “indígena”. Existe un gran debate sobre estas categorías considerando, entre otras cosas, que sus límites son fluidos e imprecisos y que el término “pardo” no es utilizado por la población, y puede estar incluyendo tanto descendientes de los esclavos africanos como de indígenas (Schwartzman, 1999). A pesar de esto, los análisis estadísticos muestran que existen diferencias sociales importantes asociadas a esta clasificación que están fuertemente correlacionadas, pero que no se reducen totalmente a las diferencias de ingresos o educación (Silva, 2000; Silva - Hasenbalg, 1992; Telles, 2003).

En la educación, las desigualdades de acceso entre grupos de distinto color prácticamente desaparecieron en la educación básica y preescolar, pero todavía subsisten en la educación superior y de postgrado. En el extremo opuesto, los programas de alfabetización de adultos para poblaciones de bajos ingresos, son predominantemente ocupados por sectores de origen no blanco. A pesar de esta convergencia en el acceso a los años iniciales de la enseñanza formal, existe evidencia de que las desigualdades de desempeño persisten en el interior de los sistemas educativos (Albernaz *et al.*, 2002). Sin intentar ofrecer aquí una respuesta a un problema complejo y que trasciende la situación brasileña (Jencks - Phillips, 1998), es importante observar que políticas orientadas a mejorar el acceso a la educación en función de criterios de raza o color difícilmente reducirán, por sí mismas, los problemas que surgen en el interior de los sistemas educativos.

GRÁFICO 7
Proporción de estudiantes no blancos en distintos niveles de la educación



VIII. Financiamiento

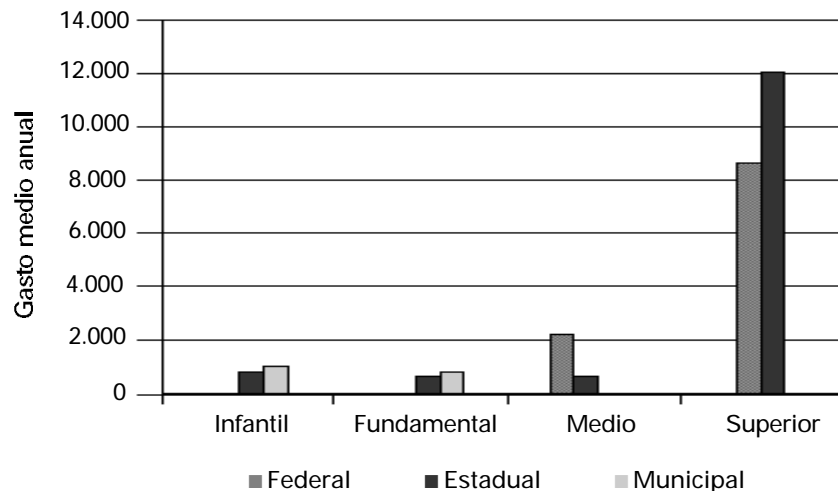
Según el Instituto de Estadísticas de la UNESCO, el sector público del Brasil gastó, en 1998/9, un 5,2 % del Producto Nacional Bruto en educación, porcentaje que cayó al 4,2 % en 2001/2. No fue posible verificar esta información en detalle. Un relevamiento hecho por el Instituto de Investigaciones Económicas y Aplicadas (IPEA) indicaba hasta 1999 un aumento progresivo del gasto público en educación en las diversas esferas de gobierno, pasando de un total del 3,9 % del PIB en 1994 al 4,3 % en 1999. Según un documento reciente del Ministerio de Hacienda, los gastos federales en educación se mantuvieron en alrededor del 0,7 % del PIB entre 2001 y 2004, destinándose la mayor parte, cerca del 56 %, a la enseñanza superior (Ministerio de Hacienda, Secretaría de Política Económica, 2004). Según datos del IPEA de 1999, el sector federal gastó el 0,82 % del PBI en educación, en tanto que los gobiernos estatales gastaron el 2,18 % y los municipios, el 1,9 %. Además, existe una contribución importante del sector privado, que puede añadir otro punto porcentual del PIB.

El gran peso de los gastos de los gobiernos estatales se explica por el hecho de que ellos son responsables por el mantenimiento de casi todo el sistema de educación media del país, así como por una parte sustancial de la educación fundamental, de quinto a octavo año, y todavía mantienen redes importantes de educación superior. Los municipios, por su parte, tienen como principal responsabilidad la enseñanza fundamental de primero a cuarto año y, en medida creciente, la educación preescolar.

Las estimaciones que pueden efectuarse en este nivel de agregación están sujetas a importantes diferencias de criterios, metodológicas y disponibilidad de datos, y por eso deben ser tomadas sobre todo como indicadores de órdenes de magnitud. En términos comparados, el 4,2 % del producto bruto que el Brasil ha gastado en educación pública en 2002 es inferior al gasto en Finlandia (6,6 %), Francia (6,4 %) y México (5,3 %), semejante al que gasta Chile (4,2 %) e Italia (4,7 %) y superior al que gasta Argentina (3,3 %). Sería importante incrementar este porcentaje y aproximarse a los niveles de gastos de los países europeos, pero los grandes déficit en las cuentas públicas brasileñas en todos los niveles, combinados con las bajas tasas de crecimiento económico, no indican que un cambio de esta magnitud pueda ocurrir en el corto plazo.

Mientras que el volumen total de recursos no aumente, sería importante gastar mejor lo que se tiene. La distribución de recursos por estudiante muestra una gran discrepancia entre lo que se gasta en educación superior y lo que se gasta en los demás niveles educativos. Está claro que este gasto tan elevado en la educación pública superior solo es posible porque el tamaño del sector es todavía muy reducido, pero es evidente que cualquier cambio en la distribución relativa de estos recursos en favor de la educación básica sería bienvenido. Esto podría hacerse, en parte, mediante el arancelamiento de la enseñanza superior para los alumnos pudientes y, en parte, para mayor transferencia de recursos del gobierno federal a los estados más pobres, y con un aumento en el porcentaje de los recursos federales en educación en favor de programas que benefician la educación básica.

GRÁFICO 8
Gasto medio por alumno, por dependencia administrativa y nivel de estudios



Fuente: INEP. Valores en reales.

La Constitución brasileña requiere que el gobierno federal dedique el 18 % de sus recursos a la educación y los estados y municipios, el 25 %. En 1996, el gobierno introdujo una legislación creando el Fondo de

Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza y Valorización del Magisterio (FUNDEF), que transfiere el 15 % del 25 % de los recursos para educación de cada Estado y sus municipios en un fondo único, que es repartido entre gobiernos estatales y municipales conforme al número de alumnos de las respectivas redes de enseñanza básica. El restante 10 % es destinado a la enseñanza media, preescolar y otras actividades educativas de los estados y municipios. La ley también prevé que será establecido un mínimo nacional de gastos por estudiante y por profesor y que el gobierno federal complementará los fondos estatales con recursos propios cuando fuera necesario (Castro, 1998; Kolslinski, 2000). La evaluación general es que el FUNDEF realizó una contribución muy importante al racionalizar el uso de los recursos para la educación y concentrarlos allí donde son más necesarios en la educación fundamental del primero al octavo año. Fue posible, también, comenzar a fiscalizar la forma en la que los estados y municipios estaban utilizando los recursos destinados a la educación.

El gobierno de Lula tiene un proyecto para transformar el FUNDEF en un fondo mayor, el FUNDEB, que pasaría a atender también a la enseñanza media y preescolar, vinculando la totalidad de los recursos estatales y municipales para la educación. Como la enseñanza fundamental ya incorpora la casi totalidad de la población de referencia, el objetivo ahora sería financiar la expansión del nivel preescolar y de la enseñanza media. Para que esto sea posible, forma parte del proyecto la propuesta de que el gobierno federal aumente sus transferencias de recursos al Fondo. La propuesta está siendo tramitada por el Congreso Nacional con buenas perspectivas de ser aprobada, bajo presión de los sindicatos del área de educación. Por el momento no se sabe, sin embargo, si el gobierno federal estará dispuesto o en condiciones de incrementar los recursos adicionales que serán necesarios.

IX. Conclusión

A pesar de las especificidades de las cuestiones de política educativa en los diferentes niveles, esta visión de conjunto y de las principales políticas que están siendo debatidas muestra cómo las demandas por la ampliación del sistema educativo por más partidas presupuestarias y más acceso predominan sobre todas las demás cuestiones y acaban condicionando las políticas de los

gobiernos. Existen buenas razones para esta demanda porque, de hecho, la educación brasileña, como la del resto en toda América Latina, necesita ser mejor financiada y brindar una mayor posibilidad de acceso y oportunidades a los que hasta ahora no consiguieron beneficiarse de ella. El problema es que, además de esta necesidad real, las demandas por más recursos y mayor participación pueden terminar por ocultar y relegar la necesidad de utilizar mejor los recursos existentes y rever prácticas y comportamientos comprobadamente ineficientes y discriminatorios, o ambas cosas. Es siempre más fácil y políticamente menos conflictivo, por ejemplo, pedir más partidas para las universidades públicas que comenzar a cobrar aranceles a los estudiantes o distribuir los recursos entre las universidades conforme a su productividad. Es más fácil defender mejores salarios para profesores y distribuir becas que modificar la formación de los profesores y las prácticas pedagógicas; es más fácil universalizar la educación preescolar que garantizar que todas los infantes de siete años de edad aprendan a leer y escribir en la escuela; y así sucesivamente.

A raíz de la creciente demanda educativa y las presiones por el aumento del gasto en este sector, es probable que el sistema continúe expandiéndose en América Latina, a costos cada vez mayores, en la medida en que los recursos existan o que se descuide el control sobre este gasto. Lo que es menos claro es si, siguiendo esta tendencia, los países y sus habitantes tendrán la educación que necesitan.

Notas

1. Las dificultades que crea la desigualdad social para el desarrollo son el tema central del *World Development Report* más reciente del Banco Mundial (World Bank, 2005).
2. Véase al respecto el capítulo sobre “las agendas de reforma”, en Schwartzman, 2004c, pp. 191-196 y Schwartzman, 2005b.
3. Para una discusión más profunda de los diversos aspectos de la educación brasileña, ver Brock - Schwartzman, 2005.
4. Existen dos fuentes principales de datos estadísticos sobre la educación en el Brasil, las estadísticas producidas por el Ministerio de Educación a través de los censos escolares, y los datos de la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), producidos anualmente por el Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística a partir de una muestra de cerca de cien mil hogares. En este texto, salvo observación en contrario, estaremos usando siempre los datos de la PNAD 2003.

5. En la clasificación utilizada en el Brasil, la educación básica incluye la educación fundamental, de 8 años, para niños entre 7 y 14 años; y la educación medida de 3 años de duración, para las edades de 15 a 17 años.
6. En este sentido, la focalización de estos programas desde el punto de vista del grupo de edad de los niños estaba totalmente equivocada, según los datos de 2003. La focalización era mejor desde el punto de vista del ingreso de las familias, aun cuando se observaron algunas distorsiones. El pequeño valor del auxilio, aun cuando significativo para las familias en situación de pobreza extrema, no conduce a una alteración significativa del patrón de distribución desigual de la renta en el país.

Referencias bibliográficas

- ABADZI, H. (1994). *What we know about Acquisition of Adult Literacy: is there Hope?*, Washington, D.C., World Bank.
- ABADZI, H. (2003). *Improving Adult Literacy Outcomes: Lessons from Cognitive research for developing countries*, Washington, D.C., World Bank.
- ALBERNAZ, Â., FERREIRA, F. H. G., & FRANCO, C. (2002). *Qualidade e equidade na educação fundamental brasileira*, Rio de Janeiro, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia.
- BAKER, D. (2004). *Inequality Across Societies: Families, Schools and Persisting Stratification* (1st ed.), Amsterdam London, JAI.
- BARBOSA, M. L. d. O. - Fernandes, C. (2001). "A escola brasileira faz diferença? Uma investigação dos efeitos da escola na proficiência em Matemática dos alunos da 4a série", en C. Franco (Ed.), *Promoção, ciclos e avaliação educacional* (pp. 155-172), Porto Alegre, Artmed.
- BARROS, R. P. d. - FOGUEL, M. N. (2000). "Focalização de gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil" en R. Henriques (Ed.), *Desigualdade e pobreza no Brasil* (pp. 719-739), Rio de Janeiro, IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- BOURGUIGNON, F - FERREIRA, F. H. G. - LEITE, P. G. (2003). "Conditional cash transfers, schooling, and child labor: micro-simulating Brazil's Bolsa Escola program", *World Bank Economic Review*, 17(2), 229-254.
- BRASIL MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (1998). *Parâmetros curriculares nacionais - ensino médio*, Brasília, Ministério da Educação.
- BROCK, C. - SCHWARTZMAN, S. (Eds.). (2005). *Os desafios da educação no Brasil*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- CARDOSO, E. - SOUZA, A. P. (2003). *The Impact of Cash Transfers on Child Labor and School Attendance in Brazil*, São Paulo, Departamento de Economia da Universidade de São Paulo.

- CARNOY, M. - MCEWAN, P. (n.d.). *Does Privatization Improve Education? The Case of Chile's National Voucher Plan*, Stanford, CA.
- CASTRO, C. D. M. (2005a). "Educação técnica, a crônica de um casamento turbulento", em C. Brock - Schwartzman (Eds.), *Os desafios da educação no Brasil* (pp. 153-180), Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- CASTRO, C. D. M. - SCHWARTZMAN, S. (2005). *Reforma da Educação Superior - Uma Visão Crítica*, Brasília, FUNADESP.
- CASTRO, J. A. d. (1998). "O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental", *Texto Para Discussão* (Vol. 604, pp. 1-46), Brasília, IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- CASTRO, M. H. d. M. (2005b). "Estado e mercado na regulação do ensino superior", em C. Brock - S. Schwartzman (Eds.), *Os desafios da educação no Brasil* (pp. 197-240), Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- CASTRO, M. H. G. d. - TIEZZI, S. (2005). "A reforma do ensino médio e a implantação do ENEM no Brasil", em C. Brock - S. Schwartzman (Eds.), *Os desafios da educação no Brasil* (pp. 119-152). Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- CASTRO, V. (1999). *Educational Policies for Reducing Poverty and the Example of the Brasília Bolsa-Escola Educational Program*, Unpublished MA dissertation, Reading University.
- COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA (2003). *Grupo de Trabalho Alfabetização Infantil: os novos caminhos. Relatório Final*, Brasília, Câmara dos Deputados.
- CUNHA, F. - HECKMAN, J. J. - LOCHNER, L. - MASTEROV, D. V. (2005). *Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation*, National Bureau of Economic Research, Inc.
- DAVIDOVITCH, L. (Ed.). (2004). *Subsídios para uma reforma sobre a educação superior*, Rio de Janeiro, Academia Brasileira de Ciências.
- DE FERRANTI, D. M. - PERRY, G. - GILL, I. - GUASCH, J. L. - SCHADY, N. (2002). *Closing the Gap in Education and Technology*. Washington, DC: The World Bank, Latin America and Caribbean Department.
- DURHAM, E. R. (2005). Educação superior, pública e privada (1808-2000). In C. Brock & S. Schwartzman (Eds.), *Os desafios da educação no Brasil* (pp. 197-240), Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- FERNANDES, M. A. d. C. - ROCHA, D. C. C. d. - OLIVEIRA, M. M. S. d. - RIBEIRO, J. A. C. - AQUINO, L. M. C. d. (1998). Gasto social das três esferas de governo — 1995, *Texto para Discussão* (Vol. 598), Brasília, IPEA.
- FLETCHER, P. R. (1970). *Paulo Freire and Concientizacion in Latin America*. Stanford, CA: Center for Latin American Studies.
- FLETCHER, P. R. (1983a). *Mass Education as a State Agency of Legitimation in Brazil*, Unpublished Ph. D., Stanford University, Stanford.

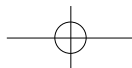
- FLETCHER, P. R. (1983b). *O MOBREAL e a alfabetização : a promessa, a experiência e alguma evidência dos seus resultados*. Stanford, CA, Jonsson Library of Government Documents Stanford University Libraries.
- FRANCO, C. (2004). Ciclos e letramento na fase inicial do ensino fundamental. *Revista Brasileira de Educação*, 25, 30-38.
- FREIRE, P. (1970). *La educación como práctica de la libertad* (2. ed ed.), Santiago de Chile, ICIRA.
- GAURI, V. - VAWDA, A. (2003). *Vouchers for Basic Education in Developing countries: a Principal-agent Perspective*, Washington, D.C., World Bank Development Research Group Public Services and Human Development Network Education Team.
- GOMES, C. A. - CARNIELLI, B. L. (2003). Expansão do ensino médio: temores sobre a educação de jovens e adultos. *Cadernos de Pesquisa*, 119, 47-69.
- GOMES, C. A. C. (2005). Dissertação dscolar: alternativa para o sucesso? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 3(46), 11-38.
- HUSEMANN, R. - HEIKKINEN, A. (2004). *Governance and Marketisation in Vocational and Continuing Education*. Frankfurt am Main, New York, Peter Lang.
- INEP. (2003). Nível de leitura e matemática da maioria dos alunos é "crítico". Retrieved 27 de abril, 2003, from http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/saeb/news03_02.htm
- JENCKS, C. - PHILLIPS, M. (1998). *The Black-white Test Score Gap*. Washington, DC, Brookings Institution Press.
- KOLSLINSKI, M. C. (2000). *O processo de implementação de políticas sociais descentralizadas: o estudo do FUNDEF*, Unpublished dissertação de mestrado, Universidade de Campinas, Campinas.
- KRAWCZYK, N. (2003). A escola média: um espaço sem consenso. *Cadernos de Pesquisa*(120), 169-202.
- MÉDICI, A. C. (2002). Los gastos en salud en las familias de Brasil. Algunas evidencias de su carácter regresivo, *Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- MELLO, G. N. d. (1999). *As diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio*, Rio de Janeiro, FGV.
- MINISTERIO DA FAZENDA SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA (2003). *Gasto Social do Governo Central, 2001-2002*, Brasília, Ministério da Fazenda.
- (2004). *Orçamento social do governo federal - 2001 - 2004*. Brasília: Ministério da Fazenda.
- MURNANE, R. J. - LEVY, F. (1996). *Teaching the new basic skills : principles for educating children to thrive in a changing economy*, New York, Free Press.
- O GLOBO (2005, 9 outubro). Bolsa Família é a principal arma de Lula para a campanha da reeleição, *O Globo*, p. 4.

- OECD (2001). *Knowledge and skills for life - first results from PISA 2000 - Education and skills*, Paris, OECD Programme for International Student Assessment.
- (2003). *Knowledge and skills for life - further results from PISA 2000*, Paris, OECD Programme for International Student Assessment.
- (2004). *Reviews of national policies for education, Chile*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OLIVEIRA, J. B. A. (2002). Construtivismo e alfabetização: um casamento que não deu certo. *Ensaio*, 10(135), 161-200.
- (2005). Desigualdade e políticas compensatórias, em C. Brock - S. Schwartzman (Eds.), *Os desafios da educação no Brasil* (pp. 53-90). Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- OLIVEIRA, J. B. A. - SCHWARTZMAN, S. (2002). *A escola vista por dentro*. Belo Horizonte, Alfa Educativa Editora.
- PAIVA, V. P. (1987). *Educação popular e educação de adultos* (4a ed.). São Paulo, Edições Loyola.
- PETERSON, P. E. - HASSEL, B. C. (1998). *Learning from school choice*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- REIS, C. O. O. - RIBEIRO, J. A. C. - PIOLA, S. F. (2001). Financiamento das políticas sociais nos anos 1990: o caso do Ministério da Saúde, *Texto para Discussão*, Brasília, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).
- RIBAS, D. M. L. (2005). A reforma do ensino médio nos anos de 1990: o parto da montanha e as novas perspectivas, *Revista Brasileira de Educação*, 28, 24-36.
- ROCHA, S. (2000). *Applying minimum income programs in Brazil: two cases studies, Belém and Belo Horizonte*, Rio de Janeiro, IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- SCHWARTZMAN, S. (1999). Fora de foco: diversidade e identidades étnicas no Brasil, *Novos Estudos CEBRAP*, 55, 53-96.
- (2004a). Educação: a nova geração de reformas. In F. Giambiagi, J. A. d. Reis & A. Urani (Eds.), *Reformas no Brasil: balanço e agenda* (pp. 481-504), Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira.
- (2004b). Equity, quality and relevance in higher education in Brazil, *Anais da Academia Brasileira de Ciências*, 26(1), 173-188.
- (2004c). *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo*, São Paulo, Augurium Editora.
- (2005a). *A expansão do ensino superior, a sociedade do conhecimento, e a educação tecnológica*, Rio de Janeiro, IETS - Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade.

- (2005b). Brazil: globalization, poverty, and social inequity. In J. S. Tulchin & G. Bland (Eds.), *Getting Globalization Right - the dilemmas of inequality* (pp. 125-155), Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, Inc.
 - (2005c). Education-oriented social programs in Brazil: the impact of Bolsa Escola, *Paper submitted to the Global Conference on Education Research in Developing Countries (Research for Results on Education), Global Development Network*, Prague, IETS - Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade.
- SILVA, N. d. V. (2000). A research note on the cost of not being white in Brazil, *Studies in Comparative International Development*, 35(2) (Summer).
- SILVA, N. d. V. - HASENBALG, C. A. (1992). *Relações raciais no Brasil contem - porâneo*, Rio de Janeiro, Rio Fundo Editora.
- SOARES, J. F. (2005). Qualidade e equidade na educação básica brasileira: fatos e possibilidades. In C. Brock & S. Schwartzman (Eds.), *Os desafios da educação no Brasil* (pp. 91-110), Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- SOARES, J. F. - CÉSAR, C. C. - MAMBRINI, J. (2001). Determinantes de desempenho dos alunos do ensino básico brasileiro: evidências do SAEB de 1997. In C. Franco (Ed.), *Avaliação, ciclos e promoção na educação*, Porto Alegre, Artmed.
- TELLES, E. E. (2003). *Racismo à brasileira : uma nova perspectiva sociológica*, Rio de Janeiro, Relume Dumará.
- THE ECONOMIST. (2005) Poverty in Latin America: new thinking about an old problem, *Sept 15*.
- WORLD BANK, (2002). *Brazil: An Assessment of the Bolsa Escola Programs*. Washington, The World Bank, Human Development Sector Management Unit, Brazil Country Management Unit, Latin America and the Caribbean Regional Office.
- (2005). *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington, DC, The World Bank.

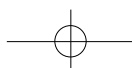
RESUMEN

La pobreza, la desigualdad social y la ausencia de servicios básicos en el área de la educación y la salud son importantes en relación con las dificultades que los países enfrentan para salir del círculo vicioso del subdesarrollo, ya que impiden que las personas hagan uso de sus talentos y competencias, limitando así la capacidad de crear las instituciones necesarias para desarrollar políticas económicas y sociales adecuadas. A pesar de las especificidades de las



cuestiones de política educativa en los diferentes niveles, esta visión de conjunto y de las principales políticas que están siendo debatidas muestra cómo las demandas por la ampliación del sistema educativo por más partidas presupuestarias y más acceso predominan sobre todas las demás cuestiones y acaban condicionando las políticas de los gobiernos.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXII - Nº 4 - Diciembre, 2005



Educación y pobreza en Argentina

Alberto Sileoni

I. Introducción

Un informe de la ONU (*Clarín*, 1/7/05) indica que 96 millones de habitantes en América Latina viven con menos de un dólar por día. Esa cifra representa el 18,6 % de la población, y esa suma no alcanza para comer, para vestirse, para recibir buena asistencia médica y, mucho menos, para sostener a los hijos en la escuela. La pobreza afecta especialmente a la infancia: la mayoría de los niños son pobres y la mayoría de los pobres son niños. Además, la pobreza infantil está a menudo asociada con la exclusión de los servicios y las oportunidades que les corresponden, lo que contribuye a perpetuar su transmisión intergeneracional.

Malas condiciones de vivienda, inadecuada alimentación, analfabetismo, incapacidad para obtener empleos, horizontes de vida estrechos. “Ser pobres significa también envejecer rápidamente y morir joven, trabajar duro y no tener control sobre su entorno político. Ser en la práctica ciudadanos de segunda, y a menudo ni siquiera este derecho se les reconoce” (Bell Lara).

ALBERTO SILEONI

Abogado y profesor nacional de Historia. Profesor de la Universidad de Buenos Aires. Director de Educación de Adultos y Subsecretario de la Ciudad de Buenos Aires (1993-1996). Coordinador nacional del Proyecto Educación y Trabajo dependiente del Ministerio de Educación de la Nación (1996-1999). Director de Educación Polimodal y subsecretario de Educación de la Pcia. de Buenos Aires (1999-2003). Desde junio de 2003 se desempeña como secretario de Educación del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

La educación no es una actividad que actúe con independencia de otros aspectos de la vida de las comunidades. Por eso, no parece correcto analizar la situación educativa del país y de la región sin echar una mirada sobre sus indicadores sociales y económicos.

No es posible examinar el deterioro de la calidad educativa en la Argentina, omitiendo el análisis de la distribución desigual de la riqueza o el proceso por el cual, en pocos años, esta sociedad llegó al 25 % de desempleo, al 60 % de pobreza, a rozar el 40 % de indigencia, etc. En la época en que se produjo la crisis en la Argentina –fin de 2001, 2002–, en nuestro Norte Grande, aproximadamente el 80 % de los niños era pobre, dato que debe ser incluido al realizar una evaluación seria de los resultados educativos obtenidos.

A la vez, la heterogeneidad regional que existe en nuestro país, entre otros factores, impide que constituyamos una verdadera nación educativa. En el siglo XIX, Domingo F. Sarmiento denunciaba este problema, afirmando que todos los argentinos querían la unidad, pero sobrevenía la *realidad de las cosas* y echaba por tierra ese deseo. La *realidad de las cosas* era, y sigue siendo, las profundas diferencias regionales, presentes en nuestro país desde comienzos de la organización nacional, a principios del siglo XIX. Más acá en el tiempo, coincidiría Alejandro Bunge al formular la idea de la “Argentina, [como un] país abánico”, señalando que la abundancia de bienes económicos y sociales eran menores en el interior que en Buenos Aires y alrededores.¹

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y Mendoza producen aproximadamente el 85 % del producto bruto geográfico y concentran alrededor del 75 % de las inversiones que se realizan en el país (PNUD, 2004).

Nuestro federalismo, que tuvo una marcada influencia de los Estados Unidos de América, a diferencia de su modelo, se desarrolló con estados subnacionales –provincias– débiles y un desequilibrio geográfico y político presente desde sus orígenes.

En educación, este proceso histórico, unido a determinaciones normativas producidas en la década del 90 –como la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos N° 24.049/92– provocó un estado de fragmentación que es necesario subsanar, un “archipiélago triste con algunas islas felices” que dista mucho de tener unidad y sentido.



II. La pobreza como obstáculo educativo

La pobreza condiciona la educación de los niños, impacta en su biografía y trayectoria escolar e influye en su permanencia dentro del sistema educativo. Trataremos de enunciar algunas de las dificultades y limitaciones que conlleva desenvolverse en condiciones de pobreza extrema.

A. La infancia que no está

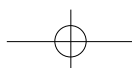
Diversos autores coinciden en que la pobreza les diluye a los chicos los límites de su niñez y adolescencia. Si la infancia es una institución en la que confluyen, construyéndola, la familia y la escuela, la ausencia o deterioro de estas instituciones en la vida de los chicos pertenecientes a los sectores más pobres impide la vivencia de ese momento que debería estar caracterizado por el resguardo, el afecto y la presencia del adulto educador. En medio de la extrema pobreza puede ocurrir que no haya infancia, sino niños sueltos que crecen del modo en que pueden.²

B. Las condiciones de educabilidad

Para que los chicos puedan afrontar la escuela con éxito, deberían existir condiciones materiales mínimas, de salud, alimentación y “que hayan internalizado un conjunto de representaciones, valores y actitudes que los dispongan favorablemente para el aprendizaje escolar” (López, 2005, pág. 82).

Juan Carlos Tedesco afirma que “el concepto de educabilidad no se refiere a factores hereditarios de carácter biológico o genético, inmodificables por medio de políticas sociales. La educabilidad se refiere, en cambio, a dos tipos de factores distintos: a) un desarrollo cognitivo básico, que se produce en los primeros años de vida y está vinculado a una sana estimulación afectiva, buena alimentación y condiciones sanitarias adecuadas, y b) una socialización primaria mediante la cual los niños adquieren los rudimentos de un marco básico que les permita incorporarse a una institución especializada distinta de la familia, como la escuela” (Feijoo, 2002, pág. 30).

Estos saberes, anteriores al conocimiento escolar, se refieren a aspectos elementales como atarse los zapatos o tomar los cubiertos en la mesa, y otros de



otra naturaleza, como acatar la autoridad, construir el concepto de trabajo, esfuerzo, etc. La conformación del capital cultural es un aprendizaje para el cual el hogar resulta una instancia imprescindible.

C. La escolaridad de los padres

El nivel de estudios que han adquirido los padres, sobre todo la madre, es decisivo respecto de la escolaridad de los niños. Hay investigaciones que advierten que la mayoría de los alumnos que repiten pertenecen a hogares cuyos padres tienen menos años de escolaridad. La repitencia está asociada con la sobre-edad, y en general “se puede advertir la relación inversa entre el desempeño escolar y el ambiente familiar. La tasa de sobre-edad disminuye a medida que aumenta el nivel de instrucción formal del cónyuge del jefe de hogar” (Tenti Fanfani, 2004).

D. Las mínimas condiciones materiales

Como decíamos anteriormente, para aprender es necesario poseer condiciones materiales mínimas. El aspecto nutricional es una de ellas: *gordos de la pobreza* se denomina a aquellos niños cuya alimentación se caracteriza por el alto consumo de hidratos de carbono y la insuficiencia de nutrientes, combinación que significa un serio obstáculo para mantener la energía y la salud física que se requieren para afrontar el esfuerzo. La desnutrición infantil, flagelo visible en algunas de las regiones de nuestro país, reduce las posibilidades y el futuro de los chicos que la padecen. La pobreza puede revertirse con la generación de empleo, pero el empobrecimiento cognitivo producto de una alimentación deficitaria llega para quedarse.

Asimismo, resulta necesario poseer un espacio físico digno para poder realizar las tareas, con buena iluminación, donde encontrar silencio y un ambiente que favorezca la reflexión.

Esas condiciones imprescindibles se completan con la posesión de libros de texto y de lectura, materiales didácticos apropiados, útiles escolares y una vestimenta que incluya guardapolvos, zapatillas, ropa de abrigo, etc.

E. La incorporación temprana al mercado de trabajo

Una causa muy frecuente de abandono es la necesidad de los niños y niñas de obtener ingresos que colaboren en la economía familiar. Para las familias pobres, sostener a los hijos en la escuela es un esfuerzo muy grande, por los gastos originados por la educación y porque las obliga a prescindir de aquellos ingresos que los chicos aportarían si trabajaran.

F. El cuidado de hermanos menores

La obligación de cuidar hermanos menores en el tiempo en que sus padres salen a trabajar resulta una causa frecuente de abandono del sistema educativo (*Clarín*, 7/4/03), hecho que se da principalmente tratándose de mujeres.

G. La falta de motivación y curiosidad

La escasa valoración que los padres tienen de la educación de sus hijos y las bajas expectativas referidas a sus logros significan un factor obstaculizador. En esos contextos disminuye la curiosidad por el conocimiento, desaparece el deseo de aprender nuevas cosas, se produce cierto estado de *anorexia intelectual* (Feijoo - Corbetta, 2004).

Un informe sobre educación y pobreza (IIPE, 2001) afirma que los chicos pobres tienen aproximadamente cuatro años menos de escolaridad que los no pobres y que están sujetos a repetir cuatro veces más en la escuela primaria y cinco veces más en la secundaria. Esa situación plantea un problema social que debe enfrentarse con políticas generales y educativas específicas.

Sin embargo, esta realidad también se observa en contextos de mejores índices sociales y económicos, que también presentan situaciones de heterogeneidad social. Bill Gates, en una nota aparecida en el diario *Clarín* el 8/3/05, afirma que en los Estados Unidos, los no blancos son arrestados cuatro veces más que los blancos, circunstancia que debe interpretarse como una problemática de clase, en relación directa con la posición social y económica. En la misma época, el mismo periódico (*Clarín*, 25/5/05) publicaba un informe sobre la educación en el Estado de California, en el que sostenía que de la escuela secundaria egresaba solamente el 39 % de los latinos y el 47 % de los afroestadounidenses que cursaban, muy lejos de las cifras de egreso de la población escolar blanca.

III. El concepto de equidad

La noción de equidad educativa adquiere visibilidad en nuestro país y en la región en la década del 90. Está presente en nuestra Constitución Nacional, que en su artículo 75 enumera las atribuciones del Congreso de la Nación, entre las que se encuentra la de “sancionar leyes de organización y de base de la educación que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”. La Ley Federal de Educación N° 24.195, sancionada en 1993, también hace referencia al concepto de equidad y lo relaciona con distribución de los servicios, obtención de resultados equivalentes y calidad educativa.

No obstante haber emergido con fuerza en la década del 90, no resulta un concepto nuevo. Hacia el siglo IV a.C, Aristóteles instaló la distinción entre justicia conmutativa, la que propone *igual tratamiento para los iguales*, y justicia distributiva, *desigual tratamiento para los desiguales*, concepto que conlleva en su esencia la noción de equidad. A la justicia distributiva la pensaba como propia del ámbito de la *polis* de la política, idea que desarrolla en algunas de sus obras, como la *Ética a Nicómaco*.

El concepto de equidad educativa ha provocado cierta resistencia, quizá porque la noción se instaló en un campo donde reinaba la idea de igualdad (López, 2005). Debe señalarse que la noción de igualdad educativa se puede sostener en sociedades más homogéneas, no tan impactadas por la fragmentación y la falta de cohesión social. En ese sentido, la igualdad de oportunidades educativas en contextos de pobreza o de fuerte desigualdad social resulta un concepto insuficiente que debe ser complementado con la obtención de parámetros de igualdad en los resultados educativos.

De la idea de equidad se desprende la de discriminación positiva y de ambas surgen las políticas compensatorias encaminadas a solucionar las diferencias de origen de los estudiantes: becas de retención, becas de reinserción, comedores escolares, distribución de útiles, transporte escolar, guardapolvos, zapatillas, libros, equipamiento informático y otras.

IV. Algunas estrategias para paliar la pobreza educativa

Ni la teoría más ajustada a los hechos puede expresar cabalmente la angustia que la pobreza provoca en aquellos que la padecen.

En tiempos de graves necesidades sociales, no puede aceptarse un Estado espectador, pasivo y cómplice. Se hace imprescindible avanzar en el diseño y ejecución de políticas educativas que enfrenten la pobreza.

Una de las funciones más significativas que tiene el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación es la de compensar las desigualdades personales y regionales implementando políticas de equidad sustentables, generales y con racionalidad pedagógica.

Existe una discusión académica sobre la naturaleza de las políticas de equidad: ¿resultan acciones útiles para compensar desigualdades o, por el contrario, su efecto es legitimar esas diferencias de origen? Algunas posturas aseguran que la distribución material que se realiza a través de estas políticas consolida la posición subordinada del otro como receptor de una dádiva del Estado, reforzando su estado de minoridad ciudadana y que construye identidades agradecidas y no consolida realmente ciudadanía en las personas. Al mismo tiempo se afirma que, como políticas focalizadas, distraen al Estado de su tarea central, que es desarrollar estrategias universales y estructurales más profundas.

Por nuestra parte, no creemos que exista tal antinomia: es posible compensar desigualdades a la vez que llevar adelante políticas estructurales. Lo que ocurre es que hay urgencias que no esperan. Como sostiene algún pensador contemporáneo, la esencia del hambre es que sucede ahora, no existe el hambre de ayer.

Diferentes programas compensatorios de las desigualdades se llevan a cabo en los ministerios de Salud, Desarrollo Social y Educación. Son políticas sustentadas en el mandato ético de la solidaridad y en la noción de la no neutralidad del Estado como garante de los derechos de los más vulnerables.

Coincidimos en la idea de que no resulta un destino definitivo para un Estado realizar acciones compensatorias y de distribución material; es sabido que estas políticas tienen limitaciones si no se intenta resolver, al mismo tiempo, los problemas estructurales de fondo. Se puede decir que estas políticas compensatorias muestran los límites de la escuela como herramienta de inclusión y cierran la puerta a la utopía de la igualdad e integración (Feijoo, 2002).

En sociedades fragmentadas, con brechas y diferencias muy amplias, deben atenderse dos planos a la vez: lo urgente y lo estructural, dimensiones que necesitan de políticas diferenciadas. “Es obvio que la educación sola no puede reducir la pobreza y que un mayor nivel de escolaridad no se traduce necesariamente en la generación de un empleo. Por lo tanto, son necesarias políticas que se complementen en los campos de inversión en educación, salud y en la generación de empleo y otras formas de compensación para incidir efectivamente sobre la pobreza” (IIPE, 2001).

Se puede afirmar que la mejor estrategia educativa es construir una sólida política social y económica. Si no disminuyen los índices de desempleo ni se reducen las brechas de ingresos ni los índices de pobreza e indigencia, el Estado estará indefinidamente dedicado a la realización de acciones compensatorias para mejorar la condición de vida de sus ciudadanos. La dificultad que se plantea es que esas acciones resultan insuficientes para resolver los temas en su cabal profundidad. Los esfuerzos en educación no bastan en sí mismos si las condiciones socioeconómicas no acompañan; son una condición necesaria pero no suficiente para resolver esos problemas. Si la población objetivo es un flujo, si no mejora el contexto en el que educamos, las políticas compensatorias tienen serio riesgo de perpetuarse a través del tiempo.

V. Algunas de las acciones desarrolladas por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación

A. Programa Nacional de Becas Estudiantiles

Se distribuyen 450.000 becas destinadas a jóvenes de 13 a 19 años en riesgo de abandonar sus estudios, que están cursando 8° y 9° año de EGB y el Polimodal. El objetivo es retener a los alumnos en la escuela a través de un incentivo económico.

B. Programa Nacional de Inclusión Educativa “Todos a estudiar”

El Programa se propone dar respuesta al problema de la exclusión educativa y social de chicos y adolescentes entre 11 y 18 años de edad que se

encuentran fuera del sistema escolar. El objetivo central es la inclusión en la escuela de aquellos que por diversos motivos nunca ingresaron o que abandonaron los estudios.

El Programa distribuye 50.000 becas destinadas a jóvenes del Tercer Ciclo de EGB y Polimodal para su reinserción en la escuela. A fin de garantizar la vuelta a la escuela, se ha creado por primera vez el Fondo Escolar para la Inclusión Educativa, que incluye 40.000 becas de \$ 400 anuales para los jóvenes que inician el proceso de inclusión.

C. Centros de actividades juveniles

Son 800 centros que realizan diversas actividades culturales, deportivas y comunitarias para adolescentes y jóvenes. Los mismos funcionan en las escuelas los fines de semana. Se cambia el enfoque y la escuela se convierte en un lugar de encuentro y aprendizaje con propuestas diferentes a las curriculares. Los jóvenes son los protagonistas y los educadores se convierten en guías y acompañantes de las expectativas de los chicos. El proyecto busca, además, impulsar una estrategia de desarrollo local favoreciendo o fortaleciendo el establecimiento de alianzas de trabajo con el entorno. La construcción de espacios más atractivos que los clásicos formatos escolares intenta incidir en los procesos de retención y reinserción de jóvenes que han desertado de la escuela o están en riesgo de hacerlo. Las actividades a desarrollar son variadas y de calidad, intentando acercar a los lugares visitados un menú amplio y diverso de propuestas artísticas. Se realizan espectáculos, muestras fijas, proyecciones y talleres educativos.

D. Programa "Aprender enseñando"

El objetivo del programa es brindar apoyo escolar a niños y adolescentes entre 12 y 18 años en riesgo económico, para evitar situaciones de repitencia y deserción. Se trabaja en tutorías ejercidas por alumnos de los niveles superiores de institutos de formación docente. En 17 provincias, alrededor de 1.200 estudiantes tutores acompañan a 12.000 alumnos para ayudarlos a mejorar su aprendizaje y a permanecer en la escuela.



E. Libreta escolar

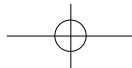
En 2004, 196.000 alumnos recibieron una libreta escolar para el seguimiento de su trayectoria educativa. Al finalizar el presente año, llegará a 190.000 niños más. Se trata de un documento ideado conjuntamente con el Ministerio de Salud, a través del cual se realiza un seguimiento del alumno durante toda su escolaridad básica, facilitando la comunicación entre las familias y la escuela al brindarse mutuamente información actualizada acerca de la salud y la educación de los estudiantes. Constituye un herramienta fundamental que registra la trayectoria escolar y sanitaria, integrando aspectos sociales y pedagógicos desde el nivel inicial hasta la finalización de la escolaridad obligatoria. Los indicadores que la integran (datos personales, familiares, de salud, del establecimiento, y sus respectivas modificaciones, entre otros) permiten registrar la historia escolar, la asistencia y el rendimiento académico del alumno y la toma de conciencia acerca de la importancia de asistir con periodicidad a los centros de salud más cercanos.

F. Programa Federal de Turismo Educativo y Recreación Infantil

Durante los años 2004-2005, 8.700 alumnas y alumnos de escuelas de todo el país viajaron a los complejos turísticos de Embalse Río Tercero y Chapadmalal para pasar sus vacaciones. Este programa está destinado a la comunidad escolar de los establecimientos de EGB1 y 2 del Programa Integral de Igualdad Educativa. Los alumnos están a cargo de personal especializado y tienen una estadía con transporte y pensión completa en forma totalmente gratuita. Las actividades que se realizan son recreativas, destinadas a fortalecer la integración, mejorar la convivencia escolar y promover la salud.

G. Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP)

Es necesario que los chicos de la Argentina tengan aprendizajes equivalentes en cualquier lugar que vivan. Para evitar la dispersión educativa de objetivos y contenidos, en 2004 se concertó con los gobiernos provinciales la elaboración de Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) para el Nivel Inicial y el Primer Ciclo de EGB.



En 2005, se han distribuido 230.000 cuadernillos con los NAP y 490.000 con material de apoyo a la enseñanza para los docentes. Además, se distribuyeron 4.400.000 publicaciones para las familias con los NAP y otros instrumentos que acompañan la escolaridad de los chicos. El objetivo de construir estos núcleos ha sido consensuar sobre los aprendizajes que los alumnos de todo el país deberían adquirir, apuntando a revertir dos problemas centrales del sistema educativo: su fragmentación y desigualdad.

H. Programa Nacional 700 Escuelas

El programa construye 700 escuelas nuevas en conjunto con el Ministerio de Infraestructura y Planificación Federal en todo el territorio nacional. El objetivo es ampliar y mejorar la infraestructura edilicia de cada provincia. También prevé la sustitución de los edificios escolares existentes. De acuerdo con el monto oportunamente asignado, cada jurisdicción establece un listado de edificios escolares, detallando las características generales: localización (urbana, rural), nivel educativo, superficie y costo estimado. Para los casos de creación de nuevos establecimientos, se deberá garantizar que los mismos pertenezcan al sector de enseñanza pública de gestión estatal.

Este Programa se ejecutará en cuatro años, y para el primer año de ejecución se decidió comenzar con la construcción de edificios destinados a la atención del nivel EGB 3, Polimodal/Medio.

I. Programa de Apoyo al Último Año de Nivel Medio/Polimodal para la Articulación con el Nivel Superior

En 2004 se puso en marcha el primer curso de apoyo para ingresar a la universidad en el que participaron 13.000 alumnos del último año del Nivel Medio/Polimodal de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este año, la experiencia se ha ampliado a las regiones del Noroeste y del Noreste, alcanzando a 11 provincias y 35.000 alumnos más.

El objetivo del programa es ofrecer capacitación extracurricular en contenidos facilitadores que les posibilite una mejor inserción en el nivel terciario o universitario.

J. Campaña Nacional de Lectura

En 2004 se distribuyeron 3.500.000 de libros de texto para alumnos de EGB y Polimodal (450.000 para primer grado y más de 3.000.000 para la escuela media).

En el año 2005 se duplicó la compra de libros de texto para las escuelas y bibliotecas escolares incrementando a 7.000.000 la cantidad.

En el marco de la Campaña Nacional de Lectura se distribuyeron, entre 2004 y 2005, 12.500.000 cuentos en espacios no tradicionales. Se han realizado campañas en las playas, terminales de ómnibus, estadios de fútbol, hospitales públicos, transporte público, etc.

K. Plan Nacional de Lectura

El Plan forma parte de una política pública nacional que propone que la lectura resulte una experiencia cotidiana en todas las escuelas, logrando ampliar la comunidad de lectores.

Se lanzó en 2004, con el apoyo de distintos representantes de la literatura y la cultura argentina, y se distribuyeron más de 1.300.000 libros de literatura en las escuelas, que se suman a los 2.000.000 de textos literarios para bibliotecas escolares que se están distribuyendo en el curso del presente año.

L. Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE)

El PIIE es un programa destinado a las escuelas socioeconómicamente más vulnerables de todo el país. Sus componentes son la financiación de proyectos pedagógicos, equipamiento, capacitación docente, distribución de libros, bibliotecas y útiles y obras de infraestructura.

En 2004 se incorporaron 1.100 escuelas de las 24 jurisdicciones del país, con una población escolar de 650.000 alumnos. Este año se incluyeron 500 establecimientos más, que elevan la cantidad de alumnos a 870.000, que representan el 28 % de la población de las escuelas urbanas de gestión estatal.

Con el Programa, además, se intenta fortalecer los procesos de enseñanza-aprendizaje, el vínculo con la comunidad y las condiciones institucionales.

M. Plan Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos

Si bien el analfabetismo en nuestro país es relativamente bajo en términos regionales, más de 700 mil argentinos y argentinas no saben leer y escribir. Esta deuda del siglo XIX debe ser saldada. El Ministerio Nacional entiende la alfabetización como la estrategia inicial que posibilita la continuidad de la educación de los jóvenes y adultos.

La función reparadora del Programa lo inscribe en el marco de justicia social con el objetivo de generar una mejor convivencia democrática y una revalorización del sujeto. La propuesta contempla un aprendizaje signado por las cuestiones sociales, las satisfacciones y problemas que cada alfabetizando tiene en su entorno y da cabida a todos aquellos que quieran prestar ayuda a otro compatriota que necesita ser alfabetizado. Se implementa en convenio con organizaciones de la sociedad civil, con la modalidad del voluntariado, y está presente en todas las provincias. La cobertura se amplía con su difusión a través del medio televisivo.

En 2005 se ha puesto en marcha el programa en todo el país a través de la apertura de 12.000 centros y la convocatoria a nuevas instituciones. Se estima que 120.000 personas serán beneficiadas con el plan en el transcurso del año.

N. Programa Nacional de Educación Intercultural y Bilingüe (EIB)

La EIB se inscribe en las estrategias encaminadas a obtener la igualdad educativa a través de la plena participación de las lenguas y las culturas aborígenes en el proceso de enseñanza y aprendizaje, reconociendo la diversidad sociocultural como atributo positivo de una sociedad.

En el marco de sus acciones se entregaron 6.000 becas a estudiantes aborígenes y se prevé entregar la misma cantidad durante 2005. Asimismo, se brinda apoyo y asistencia técnica a 400 proyectos educativos institucionales innovadores para la educación intercultural bilingüe en escuelas de EGB 1, 2 y 3 y Polimodal.

Ñ. Campaña Nacional de Alfabetización Digital

Esta campaña se propone acercar las tecnologías a las instituciones de enseñanza de todos los niveles. En el período 2004-2006, 6.500 establecimientos de todo el país recibirán 55.000 computadoras con las que se equiparán las aulas informáticas de 5.000 establecimientos educativos de todo el país (en su mayoría escuelas medias, técnicas de zonas desfavorecidas). Además, está prevista la inauguración de 2.000 aulas de informática. También se distribuyeron 120.000 CD para docentes.

VI. Otros aportes a la discusión

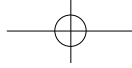
A. Pensar la pobreza produciendo más pobreza

Hay ideas y representaciones sobre las personas y las cosas que funcionan como un fuerte condicionante de decisiones. Con frecuencia, algunos docentes, atendiendo la condición social de sus alumnos pobres, tratan de retenerlos en la escuela y promoverlos de cualquier modo. No se les exige lo necesario, se tienen actitudes complacientes en virtud de “entender” que hay una merma de sus posibilidades como producto de las adversas condiciones en que viven. Estas conductas, muchas veces construidas de buena fe, no son acciones de *discriminación positiva* sino, más bien, de *discriminación reiterada*, ya que se les retacea a esos niños y jóvenes la confianza básica que tanto necesitan en su desarrollo. Se persiguen objetivos empobrecidos para niños empobrecidos, procedimiento que renueva aquella profecía autocumplida: ¿para qué les vamos a exigir, si son pobres?

Desde el Ministerio de Educación de la Nación, sostenemos que donde hay pobres expectativas materiales deben sostenerse altas expectativas pedagógicas, porque cada alumno es un enigma y no hay certeza científica de dónde se encuentra su límite y cuánto puede rendir.

B. La educación como herramienta de emancipación

Una de las funciones de la educación es su carácter emancipatorio. El aprendizaje es un vehículo para que los chicos descubran que son sujetos de derecho, ya que el conocimiento genera autonomía y la ignorancia, dependencia.



Este proceso de autonomía, tarea central de la educación de las personas, adquiere singular importancia cuando se educa en contextos de pobreza. Emanciparse significa atreverse a tomar la palabra, atreverse a preguntar, a asumir decisiones propias y a seleccionar valores.³

C. La importancia de construir vínculos sólidos

Otro aspecto que consideramos fundamental en la lucha para reducir las brechas y mejorar la calidad educativa de los sectores más postergados es la construcción de sólidos vínculos educativos.

Resulta fundamental ampliar el recorte habitual de lo que se enseña, que no es sólo lo relacionado con las prescripciones curriculares, con los contenidos y las materias. No sólo transponemos didácticamente las asignaturas, también enseñamos a través de nuestro modo de relacionarnos. John Dewey, que ya en el siglo XIX unía educación y ciudadanía, sostenía que “se enseña en la manera en que se enseña”, destacando que las relaciones entre las personas educan a las personas. En ese punto hay que insistir, porque las relaciones entre los docentes, entre los docentes y los alumnos, entre los alumnos entre sí y entre todos ellos y las familias constantemente envían mensajes axiológicos e ideológicos muy claros. Frecuentemente, las prácticas pedagógicas concretas están divorciadas de los fines que se quieren sostener. Debe superarse la incoherencia de buscar objetivos nobles a través de prácticas autoritarias. Hay un límite en el cual fondo y forma no llegan a distinguirse, donde metodología e ideología son la misma cosa.

Martín Buber, que desarrolló la filosofía del encuentro, nos invita en sus obras a advertir la necesidad de cultivar los buenos vínculos. Sostenía que se asignaba mucha importancia a los verbos, que son dinámicos e indican acciones, a los sustantivos, que nombran las cosas, pero siempre olvidábamos las preposiciones, que son las que nos vinculan con los demás: junto, hacia, por, entre, para, desde.

D. Valorizar los saberes de los alumnos

La escuela debe valorizar el conocimiento de los más pobres. Si no incorporamos la mirada del otro empobrecido, ¿cómo podríamos comunicarnos con él?



Sin duda, se trata de una tarea ardua porque no nos han enseñando a reconocer los saberes provenientes de esos sectores. A la pobreza en general se la instala en el lugar del no saber, en la incapacidad, en la ausencia de conocimiento.

Esa valorización también es un proceso de pluralismo cultural. La escuela debe ser el privilegiado escenario donde se desenvuelven múltiples culturas, entendiendo que en ella conviven los adultos con los adolescentes, ambos portadores de miradas sobre el mundo bastante disímiles.

E. Construir el futuro

Un valor fundamental que obtenemos de la educación es la posibilidad de construir un proyecto, de proveer a los alumnos un futuro posible. Esto, para los jóvenes, para los adolescentes, adquiere singular importancia; poseer un para qué, inscribir el esfuerzo en un objetivo superador. Pocas cosas producen más desazón que advertir que nuestros afanes son vanos, no conducen a nada, son inútiles.

Un tema que origina controversia es el referido a los embarazos juveniles. Habitualmente se denominaban *embarazos no queridos* a todos los que se verificaban en jóvenes menores de 18 años. Investigaciones recientes ponen en entredicho esta afirmación, al sostener que una alta proporción de esas chicas deciden quedar embarazadas por tres razones: porque un embarazo les da fortaleza, porque un niño les hace compañía y porque un hijo representa un proyecto de vida. Y en este punto es donde la educación puede hacer una diferencia. Porque a pesar del respeto que se debe tener por la vida humana, el proyecto de una adolescente debe ser asistir a la escuela, concluirla y tener expectativas de seguir trabajando y estudiando. La maternidad vendrá más adelante, cuando su mente y su cuerpo se encuentren aptos para tal responsabilidad.

VII. El financiamiento de la educación

Por las razones expuestas, resulta imperioso incluir a los niños y jóvenes más pobres en el sistema educativo. Incorporar a los que nunca han ingresado, retener en la escuela a los que asisten, reinsertar a aquellos que se han ido y mejorar la calidad educativa de todos son tareas imprescindibles.

El Poder Ejecutivo Nacional, a través del señor Presidente de la Nación, ha presentado el Proyecto de Ley de Financiamiento Educativo, que está siendo tratado por el Senado de la Nación.

El Proyecto propone incrementar del 4 % al 6 % la inversión educativa respecto del Producto Interno Bruto, establece un plazo de inversión de un quinquenio, 2006 a 2010, y ratifica el rol central del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, que aumentará su compromiso presupuestario del 22 % actual al 40 % de la inversión educativa.

Los objetivos, metas y acciones más importantes que el Proyecto de Ley persigue son:

- Incluir en el nivel inicial al 100 % de la población de cinco años de edad y asegurar la incorporación creciente de los niños de tres y cuatro años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos.
- Garantizar un mínimo de diez años de escolaridad obligatoria para todos los niños, niñas y jóvenes, asegurando la inclusión de aquellos que posean necesidades educativas especiales. Lograr que, como mínimo, el 30 % de los alumnos de educación básica tenga acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos.
- Avanzar en la universalización del nivel medio/polimodal logrando que los jóvenes no escolarizados, que por su edad deberían estar incorporados a este nivel, ingresen o se reincorporen y completen sus estudios.
- Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema.
- Producir las transformaciones pedagógicas que posibiliten mejorar la calidad del sistema educativo nacional en todos los niveles y modalidades, garantizando la apropiación de los núcleos de aprendizajes prioritarios por la totalidad de los alumnos de los niveles de educación inicial, básica/primaria y media/polimodal.
- Expandir la incorporación de las tecnologías de la información y de la comunicación en los establecimientos educativos y extender la enseñanza de una segunda lengua.
- Fortalecer la educación técnica y la formación profesional impulsando su modernización y vinculación con la producción y el trabajo e incrementar la inversión en infraestructura y equipamiento de las escuelas y centros de formación profesional.

- Mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes de todos los niveles del sistema educativo. Promover la jerarquización y profesionalización de la carrera docente. Fortalecer y mejorar la calidad de la formación docente inicial y continua.
- Fortalecer la democratización, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación brindada en el sistema universitario nacional.
- Jerarquizar la investigación científico-tecnológica y garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos para el sistema científico-tecnológico nacional.

A pesar de constituir un poderoso instrumento de mejora de la educación argentina, no es una ley sectorial, para el beneficio de los docentes de nuestro país. Se trata de una ley para la sociedad en su conjunto: para los 37 millones de argentinos y los 11 millones de alumnos.

Una ley para mejorar la competitividad de la economía argentina y aumentar la población empleable. Una información reciente del INDEC da cuenta de que el 15 % de los empleos ofrecidos en los últimos tiempos no ha podido ser cubierto por falta de mano de obra capacitada. La educación posibilitará esas calificaciones.

Es una ley que tendrá la consecuencia de evitar los embarazos no deseados, ya que las investigaciones determinan que es en la escuela donde los alumnos y alumnas se informan mejor sobre temas sexuales.

Es una ley para consolidar las prácticas democráticas, evitar el clientelismo y las manipulaciones políticas. También, para prevenir problemas de salud y seguir haciendo descender la mortalidad infantil. Para que las madres educadas puedan alimentar mejor a sus hijos.

Es una ley que posibilitará que en el mediano plazo miles de compatriotas prescindan de los planes sociales y comiencen a tener empleos dignos. Una reciente estadística indica que de los últimos empleos ofrecidos, el 86 % exige el nivel secundario de estudios, al tiempo que el 80 % de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar no tiene completo ese nivel educativo. Esta combinación nos plantea un horizonte muy preocupante: esos argentinos difícilmente puedan salir de esa situación, y deban vivir *¿para siempre?* de la asistencia del Estado.

Es una ley que posibilitará que se reduzca el delito; en los últimos cinco años se ha incrementado en un 44 % la población de las cárceles federales, al tiempo que sólo aumentó el 5 % la población en general. La mayoría de los

reclusos que se incorpora a las escuelas existentes dentro del sistema penitenciario no reincide en el delito.

Es una ley, en suma, que desafía a la sociedad en su conjunto para construir una mejor educación en una mejor sociedad.

VIII. Conclusión

Existen estudios que determinan que por cada año de escolaridad se reduce hasta en un 6 % la posibilidad de ser pobre. Por eso resulta imprescindible que nuestros niños salgan de esa dolorosa trampa, y la educación puede hacer una diferencia fundamental en esa lucha contra la pobreza.

En la República Argentina, el Estado está haciendo un gran esfuerzo para volver a ser el organizador de la vida social y atender los derechos básicos de sus ciudadanos: la educación, la salud, la vivienda, el trabajo; en suma, el derecho a vivir dignamente.

Transitamos la etapa de reconstrucción del Estado, garante de los derechos, promotor del bien común, que recupere el concepto de ciudadanía social y nos devuelva el orgullo de patria.

El sentido de caminar juntos sólo se sostiene desde el logro de metas comunes. Genera gran frustración formar parte de un colectivo que reiteradamente incumple sus objetivos.

Por eso es necesario un Estado que devuelva la esperanza y que permita esbozar el futuro.

Porque los chicos pobres nacen con el destino escrito, y sigue siendo la escuela una de las pocas instituciones que puede romper esa profecía originaria de la cuna.

Notas

1. Esta idea se desarrolla en el artículo de Beatriz Balián de Tagtachian, "Desocupación, pobreza y piquetes en la Argentina", *Diálogo político* N° 3, año 2005, Konrad-Adenauer-Stiftung A.C.
2. Esta idea se desarrolla en Corea, Cristina y Lewkowicz, Ignacio, *Pedagogía del aburrido. Escuelas destituidas, familias perplejas*, Buenos Aires, Paidós Educador, 2004.
3. Jürgen Habermas desarrolla esta idea.

Referencias bibliográficas

- COREA, CRISTINA - LEWKOWICZ, IGNACIO (2004). *Pedagogía del aburrido. Escuelas destituidas, familias perplejas*, Buenos Aires, Paidós Educador.
- FEIJOO, MARÍA DEL CARMEN (2002). *Equidad social y educación en los años '90*, Buenos Aires, IIPE UNESCO.
- FEIJOO, MARÍA DEL CARMEN - CORBETTA, SILVINA (2004). *Escuela y pobreza. Desafíos educativos en dos escenarios del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, IIPE UNESCO.
- LÓPEZ, NÉSTOR (2005). *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*, Buenos Aires, IIPE UNESCO.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2004). *Informe: El desarrollo humano en la Argentina del siglo XXI*, Buenos Aires, PNUD.

RESUMEN

La pobreza es un factor determinante en la vida de todas las personas que forman parte de una sociedad y afecta principalmente a los niños y condiciona su futuro. La educación constituye una herramienta fundamental para revertir las desigualdades imperantes en nuestros pueblos. Es por ello que debe formar parte de una política de Estado que elabore acciones equitativas y compensatorias de esas desigualdades. En este artículo se intentará presentar algunas de las dificultades y limitaciones que surgen al convivir en situaciones de extrema pobreza realizando un recorrido a través de diferentes conceptos que permitan reflexionar y discutir sobre el diseño y ejecución de políticas educativas que hagan frente a la pobreza y proporcionen a los niños un proyecto de vida que los integre a la sociedad en su conjunto.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXII - Nº 4 - Diciembre, 2005

Educación y desarrollo: una mirada desde la economía para Bolivia

Kathlen Lizárraga Zamora

I. Introducción

“Para recuperar la inocencia se tiene que pensar primero en cómo se la perdió”; así comienza un amigo un artículo periodístico sobre teatro... Para entender la relación entre pobreza y educación y aplicarla en la perspectiva de alcanzar las metas del milenio en cuanto a la reducción de la pobreza, habría que comenzar volviendo a los inicios y dejando los vicios, diría yo.

¿Qué es lo que quiero decir con esto? Probablemente que, por el hecho de que esta relación es una de las más estudiadas, demostradas e implementadas en acciones de política, paulatinamente se han ido olvidando las condiciones determinantes para el éxito: no entender la política educativa como una política social o cultural, sino como una política de crecimiento y desarrollo, tener en cuenta que es importante administrar el sistema educativo con eficiencia económica y tener en mente que la educación tiene efectos

KATHLEN LIZÁRRAGA ZAMORA

Doctora en Economía (Univ. Westfálica de Muenster-Alemania). Tiene experiencia profesional en formulación, seguimiento y evaluación de políticas educativas, políticas para la reducción de la pobreza (en el marco de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza) y economía institucional (análisis y funcionamiento de las instituciones políticas y de mercado). Durante los últimos años ha dirigido el Estudio “Propuesta de modalidades de financiamiento para la Formación Técnica y Tecnológica” (Proyecto BID 1093/SF-BO) y ha trabajado en la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales del Gobierno de Bolivia.

intergeneracionales y que, por lo tanto, es necesario tomar decisiones y emprender acciones en el presente para asegurar resultados futuros.

Esta contribución tiene como objetivo fundamental poner sobre la mesa de discusión algunos elementos determinantes para que la educación efectivamente constituya una política de crecimiento económico y, por lo tanto, de lucha contra la pobreza en Bolivia. Se inicia la discusión identificando los enlaces estratégicos entre educación y pobreza o entre educación y crecimiento y desarrollo, desde una óptica micro y macroeconómica. Posteriormente, se analiza la situación boliviana desde una perspectiva comparada y se identifican los problemas existentes en la implementación de los esfuerzos educativos. La identificación de los problemas sirve como marco para elaborar recomendaciones de política con miras a despertar controversias sobre los canales esperados de repercusión de la educación para la lucha contra la pobreza.

II. Educación y pobreza: enlaces estratégicos

A. Educación y crecimiento económico

Ya los antiguos economistas habían alertado sobre la relación entre educación y crecimiento económico, aunque no lograron explicar los canales de transmisión, al no introducir la educación como variable específica o endógena en sus modelos de crecimiento. Recién a mediados de los años 80 logró hacerse visible esta relación en el marco de los postulados de la nueva teoría del crecimiento.

La característica más importante de la nueva teoría del crecimiento es que toma en cuenta el capital en una forma más amplia, o sea, no sólo como capital material, sino también como capital humano incorporado en las personas y como conocimiento imbuido, por ejemplo, en patentes, franquicias y producción científica. Por lo tanto, según los postulados de esta teoría, la fuerza motora del crecimiento es el progreso técnico, que se genera a través de la acumulación de conocimiento, a través de inversiones en capital físico y humano, actividades de investigación y desarrollo e innovaciones en productos y procesos (Hofman - Koop, 1991).

Los modelos existentes en el marco de esta teoría (Maussner - Klump, 1996) muestran diversas posibilidades de cómo la productividad marginal decreciente del factor capital físico puede ser contrarrestada mediante una

combinación de factores como conocimiento e ideas y, a través de ello, generar productividad constante o creciente en la función de producción y de esta manera lograr crecimiento.

En este contexto, la política educativa adquiere extrema importancia como parte fundamental de la política de crecimiento y desarrollo, ya que mediante ella se puede contribuir de manera cuantitativa y cualitativa al mejoramiento de la formación de capital humano. En esta perspectiva, la discusión sobre intervenciones político-económicas para fomentar el desarrollo económico alcanzan una nueva dimensión: el paso de una etapa de desarrollo a la próxima y el paso de la pobreza a la no pobreza no sucede automáticamente ni es por sí solo el resultado de políticas de redistribución del producto generado por los agentes económicos, sino que es el resultado de cambios institucionales y de medidas concretas de política educativa destinadas a posibilitar y la formación de capital humano y conocimiento.

Los mecanismos de transmisión del capital humano al proceso de crecimiento y desarrollo adquieren diferentes formas. En los modelos de acumulación de capital se hacen visibles estos mecanismos a través de una redefinición del factor trabajo; en procesos de producción modernos ya no se usa trabajo sin formación, sino capital humano. Por lo tanto, el rol que pueda jugar el sistema educativo en la formación de los trabajadores adquiere una crucial importancia para apuntalar el crecimiento y desarrollo.

En los modelos del *learning-by-doing*, se supone que el progreso técnico está fuertemente ligado a la acumulación de capital físico en las empresas. A medida que se incrementa el capital físico en las mismas, se incrementa la experiencia en los trabajadores y ésta constituye conocimiento adicional. Debido a que este conocimiento adicional posee un efecto multiplicador entre los trabajadores, existen externalidades para las empresas y la sociedad.

Los modelos basados en innovaciones suponen que las innovaciones aparecen en forma estocástica y por esto se pueden observar saltos (brechas) de crecimiento en las diversas industrias. En condiciones de competencia imperfecta, las posibilidades de obtener beneficios para las empresas inducen a innovar.¹ Sin embargo, una vez que el conocimiento y la información se producen, pueden ser utilizados por otras personas sin costo adicional. Por lo tanto, y en el agregado, los efectos positivos del sector de investigaciones posibilitan una tasa de crecimiento equilibrada.

Como muestran estas relaciones, el tema central de las investigaciones en materia de crecimiento ha evolucionado de los clásicos determinantes

capital y trabajo hacia la capacidad de fomentar la formación de estos factores y mejorar su implementación. La importancia de los procesos de toma de decisiones y el papel del Estado para fomentar la existencia de un sistema de educación que sea capaz de funcionar eficientemente se ponen de esta manera de claro manifiesto.

En este sentido, la política educativa pasa a ser considerada no solamente como parte de la política social y cultural sino, sobre todo, como parte de la política económica y de lucha contra la pobreza. Sobre todo en los países en vías de desarrollo, la política educativa pasa a estar en el centro de las estrategias de largo plazo para asegurar crecimiento y desarrollo.

B. Educación como inversión

El análisis del capital humano y de los beneficios de la educación desde la perspectiva microeconómica o individual fue desarrollado por Becker, quien obtuvo el Premio Nobel por su trabajo (Becker, 1964). La teoría del capital humano vincula el conjunto de las capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos con sus posibilidades futuras de generar mejores ingresos y presenta evidencia sobre este hecho.

La noción de capital expresa la idea de un *stock* inmaterial imputado a una persona que puede ser acumulado y usarse para mejorar sus condiciones de vida. En esta perspectiva, la formación de capital humano representa una opción individual y se define como una inversión. La teoría del capital humano explica la demanda por educación en relación con factores como capacidades, expectativas de rendimiento futuras, capacidad de asumir los costos directos y de oportunidad y la situación del mercado de trabajo. Se demuestra que existe una relación causal entre inversión en educación, incremento de la productividad y mejora en los ingresos y se supone que las facultades individuales son en parte una condición innata, pero pueden ser ampliadas y complementadas mediante procesos educativos.

En esta perspectiva se distinguen dos formas posibles de formación: la formación general, adquirida en el sistema educativo, y la formación no formal, adquirida mediante experiencia en el trabajo. La formación general eleva la productividad de las personas independientemente de las habilidades que se requieran en una fuente específica de trabajo y es transferible entre empresas,

sectores e industrias. Bajo condiciones de competencia perfecta en el mercado de trabajo, el salario se incrementa en la proporción en que se incrementan las habilidades del trabajador. En el caso de la formación no formal, la productividad del trabajador se incrementa de acuerdo con las necesidades de las empresas y, por lo tanto, no es transferible entre empresas, sectores y profesiones.

La característica de transferibilidad de la formación general y no transferibilidad de la formación específica explica que mientras la primera debe ser financiada por el trabajador, los costos de la segunda son asumidos por la empresa, ya que este tipo de formación le permite al trabajador mejorar su productividad dentro de la misma, pero nada, o bien, poco, fuera de ésta. En este caso, el financiamiento se realiza por la firma y por el trabajador al mismo tiempo, puesto que durante el período de formación, el salario recibido por el trabajador es inferior al que hubiera podido recibir fuera de la empresa y ésta debe incurrir en los costos de enseñanza práctica del trabajador.

C. Educación, ingresos y lucha contra la pobreza

El modelo más conocido para la evaluación de la relación entre educación e ingresos individuales fue formulado por Mincer (Mincer, 1974). En su forma general, el modelo viene representado por una ecuación lineal que relaciona el logaritmo del ingreso por hora trabajada con factores como los años de escolaridad, la experiencia de trabajo y el desgaste del capital humano asociado al tiempo, entre otros.

A lo largo de los años, innumerables trabajos han utilizado el modelo de Mincer para analizar la relación entre ingresos y educación en relación no sólo con los factores originalmente estudiados por Mincer, sino también en relación con otros factores. En Bolivia, estudios realizados en el campo de la educación (Contreras - Urquiola, 1994; Fields - López-Calva - Pérez de Rada, 1998) determinaron que la educación constituye la principal variable para la explicación de los diferentes niveles de ingresos (más que todos los demás determinantes combinados) y que, por lo tanto, una política educativa de amplia cobertura constituiría en Bolivia el instrumento principal en la lucha contra la pobreza.

Sobre la base de este modelo se estudiaron también los retornos por niveles educativos (Lizarraga, 2003), los retornos de la educación asociados a variables como escolaridad de los padres, el idioma en el que se aprendió

a hablar, las condiciones socioeconómicas de la familia, etc. (PNUD, 1998; Morales, 2004; Andersen - Muriel, 2003). Estos estudios demostraron que aquellos elementos determinantes para la asistencia, permanencia y logro educativo de los niños y, por lo tanto, para su futuro rendimiento medido en ingresos, son:

- la escolaridad de los padres, sobre todo de la madre,
- el nivel de ingresos de la familia y del jefe de hogar,
- la oferta educativa existente,
- la calidad de la educación,
- el hecho de haber terminado el grado y contar con certificación o no.

Estos resultados muestran que el rendimiento posterior de una persona, es decir, su capacidad de generar ingresos y, por lo tanto, de mejorar sus condiciones de vida, están explicados por la educación pero, al mismo tiempo, los factores socioeconómicos y los factores del entorno son importantes. Se constata que si la persona no cuenta con un nivel educativo terminado, es decir, no tiene certificación de lo que puede hacer, su retorno en el mundo laboral es menor. Al mismo tiempo, se demuestra que la calidad de la educación, medida por la cercanía del hogar a la escuela y el equipamiento de la escuela, entre otros, es también un factor importante en la explicación de las diferencias de ingreso.

Por otra parte, las condiciones socioeconómicas juegan un rol preponderante en la explicación de los diferenciales de ingresos: se constata que si los padres, particularmente la madre, no saben leer ni escribir, el rendimiento posterior del niño es menor que el de su cohorte. Esto demuestra que la pobreza es una condición intergeneracional y que las mejoras determinadas por la educación inciden no sólo en una generación sino a través del tiempo, sobre las condiciones de vida de la persona.

III. Esfuerzos educativos como marco para la lucha contra la pobreza

El último siglo en Bolivia se ha caracterizado por la realización de reformas profundas en el interior del sector educativo. En la década de 1930 se dio inicio a la primera Reforma Educativa. En el marco de la misma se reconoció la

autonomía de las universidades públicas y se entregó a comisiones independientes la tutela sobre el sistema educativo, desligándose el Estado de su responsabilidad directa sobre el mismo (Lizarraga, 2002).

La segunda Reforma se llevó a cabo durante la Revolución Nacional de 1952. La disolución de la estructura feudal de la sociedad y la nacionalización de sectores clave como la minería fueron el resultado de la presión de las organizaciones sindicales. Consecuente con esta lógica, el sistema educativo fue organizado bajo la tutela del sindicato de maestros y se privilegió el nivel de enseñanza primaria y universitaria.

El control adquirido por los maestros dentro del sistema desembocó en la formación de fuertes grupos de poder sindical, cuyo objetivo era menos garantizar la calidad de la educación y más la independencia en el uso de los recursos. En una situación en la que los sindicatos abogaban por mayor presupuesto mientras que el Estado luchaba por imponer control dentro del sistema educativo y en un modelo económico de capitalismo de Estado, quedó poco espacio para la formulación de una política de educación coherente para Bolivia.

A. La Reforma Educativa de 1994

A partir de 1990 y bajo el convencimiento de que la educación es un elemento determinante en la lucha contra la pobreza, los diferentes países, sobre todo latinoamericanos, comenzaron a implementar reformas a sus sistemas educativos con el fin último de mejorar sus indicadores de educación. En Bolivia, esta tendencia no pasó de largo y se plasmó en el diseño de un programa ambicioso de reforma de la educación (Contreras - Talavera, 2005).

La Reforma Educativa se implementó en un contexto de, por un lado, altas expectativas de la sociedad y, por el otro, de fuerte resistencia de las universidades y de los sindicatos de maestros debido a susceptibilidades en relación con el debilitamiento de sus posiciones logradas a través años de lucha sindical. Este hecho fue justificado por la percepción sindical de que la Reforma constituía un paso más en el proceso de privatización y camino hacia el libre mercado que había sido asumido por Bolivia a partir de 1985. Sin embargo, el alto índice de apoyo de la sociedad civil a una medida entendida como integral y necesaria para Bolivia determinó que finalmente se pudiera dar inicio al proceso de implementación en 1995.

La Reforma Educativa se concibió y se aplicó sobre todo para el nivel de educación primaria, que comprende 8 años de estudio. La ley (Ley 1.565 del 7 de julio de 1994) declara los 8 primeros años de educación obligatorios y compromete al Estado a proveer gratuitamente la oferta necesaria para este tiempo de estudio; éste es un paso grande en cuanto a la socialización de la educación, puesto que hasta antes de la Reforma el compromiso del Estado abarcaba solamente los primeros 5 años. Aunque la Ley contiene directrices para los otros niveles, el Programa de Reforma Educativa sólo abarca los 8 años de primaria con objetivos fijos, instrumentos para su aplicación, líneas de financiamiento y un programa gradual de implementación.

Medida en cuanto a sus objetivos principales, cuales fueron a) mejorar la calidad de la educación, y b) incrementar la tasa de cobertura del sistema (Anaya, 1997), se puede observar que la Reforma Educativa ha alcanzado buenos resultados en cuanto al segundo objetivo, existiendo muchos problemas en cuanto a la consecución del primero.

B. Indicadores educativos

En efecto, los indicadores educativos muestran en líneas generales grandes avances en cuanto al incremento de los promedios de años de estudio de la población boliviana y en lo relativo a la cobertura.

Según datos del Ministerio de Educación (Ministerio de Educación, 2004), el promedio de años de estudio de la población mayor de 19 años se ha incrementado de 6,1 a 7,4 años. En líneas generales, se ha logrado subir en menos de una década en más de un año el promedio de años de estudio para la cohorte de 19 años. La desagregación por sexo muestra que la evolución para los hombres fue de 7 a 8,2 años, mientras que para las mujeres los promedios han subido de 5,2 a 6,7. Por lo tanto, el aumento del promedio de años de estudio es mayor en las mujeres (1,5 años), aunque en términos netos las mujeres muestran aún un promedio menor de estudios que los hombres.

Por otra parte, los principales indicadores de educación para el período inter-censal (1993-2001) muestran importantes avances, como se puede apreciar en la Tabla 1. En cuanto a las tasas de analfabetismo, se puede observar que éstas bajaron significativamente en promedio. Para el año 1992, el INE (Pereira, 1993) calculaba valores totales alrededor del 20 y 36 % para el

analfabetismo y el analfabetismo funcional, respectivamente. Actualmente, esas tasas se han reducido hasta alcanzar valores del 14 y 13 %. Sin embargo, persisten diferencias sustanciales entre áreas: las tasas de analfabetismo son más altas en el área rural, tanto para hombres como para mujeres. De hecho, en el área rural de Bolivia es donde persiste la pobreza. De acuerdo con datos del Censo 2001, un 90 % de la población en el área rural se encuentra en situación de pobreza con necesidades básicas insatisfechas, contra un 39 % del área urbana (INE, UDAPE, 2002).²

En cuanto a las tasas de asistencia, se puede constatar que la asistencia bruta en primaria es superior al 100 %. Esto significa que cierto porcentaje de la población está asistiendo a este ciclo educativo sin pertenecer al grupo de edad correspondiente.³ La asistencia neta muestra, en cambio, que existe aún un porcentaje considerable de la población en edad escolar que no está asistiendo a la escuela. Aunque en este caso las diferencias entre áreas no son significativas, las altas diferencias entre tasas brutas y netas indican que el sistema educativo boliviano enfrenta problemas de sobre-edad, retención y repetición.

Las disminuciones de las tasas de asistencia entre nivel primario y secundario (102,6 % a 70,2 % en el caso de las tasas brutas y 89,1 % a 50,7 % en las tasas netas) muestran que un porcentaje importante de la población en el rango de edad de 14 a 17 años (50 % en todo Bolivia) no está asistiendo al colegio o lo abandona antes de concluir la secundaria. El porcentaje de inasistencia es mayor en el área rural (69 % de la población), pero también en el área urbana es alto (39 %). Esto muestra que los problemas educativos en este nivel pueden estar relacionados con cobertura, altos costos de oportunidad para la población de este rango de edad tanto en el campo como en las ciudades, o falta de expectativas de la población para continuar estudiando (Lizárraga, 2003).

Dada la relativa baja asistencia en el nivel secundario, es sorprendente para Bolivia encontrar tasas de asistencia altas para la educación universitaria en el rango de edad de 18 a 24 años. Particularmente en las ciudades, estas tasas llegan a alcanzar valores netos superiores a 25 %, dado que internacionalmente se acepta que tasas superiores al 15 % son altas (PNUD, 2000; Carnoy - Moura Castro, 2001).⁴

Las altas tasas de asistencia universitaria en el área urbana para el grupo de edad comprendido entre los 18 y 24 años, sobre todo en hombres, muestran la preferencia de la población boliviana por este tipo de educación. Sin

embargo, también indican que el sistema educativo boliviano está orientado sobre todo hacia la educación universitaria, puesto que este nivel es el que tiene una amplia oferta subvencionada.

En efecto, si se revisan las tasas de asistencia del nivel de formación técnica para el mismo grupo de edad (18 a 24 años), se puede ver que éstas son bajas en comparación con las universitarias. Las tasas de asistencia del nivel de formación técnica cubren solamente el 8 % de la población en el área urbana y apenas al 1 % de la población en el área rural. Si se considera que ambos niveles forman profesionalmente a los individuos permitiéndoles adquirir competencias y habilidades que mejoran su capacidad productiva y de generar ingresos, y que existen diferencias entre las preferencias y capacidades individuales, el desequilibrio entre cobertura universitaria y técnica no puede ser explicado solamente por factores relacionados con la demanda, sino, sobre todo, con factores relacionados a la oferta educativa.

IV. Problemática educativa en Bolivia

A. Falta de visión integral de la política educativa

Uno de los problemas recurrentes en el sector educativo boliviano es la falta de una visión integral de la política educativa. A pesar de haber puesto en marcha un ambicioso y costoso programa de Reforma Educativa, el país no ha contestado la pregunta sobre qué es lo que se quiere en educación y bajo qué estructura es que se quieren lograr los resultados esperados.

Esta falta de visión integral de la educación se puede visualizar sobre todo en dos aspectos importantes: i) el programa de Reforma Educativa fue liderado e implementado por un equipo técnico no directamente perteneciente al Ministerio de Educación, y ii) las decisiones de política educativa no se coordinan entre niveles.

La no inserción directa del equipo técnico encargado de la Reforma Educativa en el Ministerio de Educación se justificó en un principio por la falta de personal humano calificado y la necesidad de contar con una estructura propia y ágil para cumplir los objetivos propuestos. Sin embargo, durante el proceso de implementación se pudieron notar problemas relativos a la falta de coordinación de las acciones previstas dentro de la repartición responsable de la educación primaria (el Viceministerio de

Educación Inicial, Primaria y Secundaria) con el equipo técnico de la Reforma Educativa. Por otra parte, las acciones de la Reforma Educativa no se coordinaron con las instancias responsables de la formación Técnica y Tecnológica y la Educación superior (el entonces Viceministerio de Educación Alternativa y el Viceministerio de Educación Superior).

Esta falta de engranaje en el interior del Ministerio de Educación y las competencias divididas entre las tres reparticiones determinan que en Bolivia no exista hasta ahora una visión integral de la política educativa y, por lo tanto, que las acciones no puedan ser coordinadas entre las diferentes reparticiones. Por este lado es donde surgen los problemas relacionados con la falta de oportunidades futuras para los estudiantes “producto” de la Reforma Educativa.

Como se puede ver en el Gráfico 1, la presión hacia otros niveles de profesionalización, como ser el técnico y el universitario proveniente de la mayor cantidad de personas con la primaria concluida (en mucho producto de la Reforma), ya existe y se prevé un incremento para los próximos años. Ante la falta de oportunidades de profesionalización en el nivel de formación profesional o técnica, las personas deben optar por entrar a la universidad y cursar carreras humanísticas. Esta situación tiene un doble costo social, puesto que, por una parte, los recursos destinados a la universidad pública crecen desproporcionadamente y, sobre todo, la universidad ha dejado de ser una institución de elites intelectuales encargadas de la conducción de un país, debido a la masificación y la presencia de estudiantes no adecuadamente capacitados en sus aulas.

En este sentido, cualquier esfuerzo que tenga por objetivo luchar contra la pobreza desde el sector educación se ve restringido por las condiciones adversas del contexto institucional educativo. Sin una política integral de educación que tome en cuenta los flujos de estudiantes provenientes de otros niveles, el esfuerzo educativo se diluye, puesto que los estudiantes no tienen alternativas para continuar sus estudios o lo hacen en instituciones no acreditadas, donde la calidad es cuestionable.⁵

B. La asignación de recursos públicos no responde a criterios de eficiencia

Bolivia es uno de los países que han demostrado tener la voluntad para realizar un importante esfuerzo económico por mejorar las condiciones de la educación. La asignación de recursos para educación ha ido continuamente

ascendiendo en los últimos años, como puede verse en el Gráfico 2. En 1970 se destinaba tan solo 3,6 % del PIB para educación, mientras que para el año 2002 ese porcentaje había subido a 6,7 %. Por lo tanto, Bolivia es uno de los países de Latinoamérica que porcentualmente destina mayores recursos para educación. Sin embargo, esos recursos se utilizan en un contexto que viene determinado por la falta de eficiencia y transparencia en la administración del sistema.

En cuanto a la distribución de recursos por niveles educativos, se puede ver que el Estado actualmente destina el 52 % del gasto corriente para la educación primaria y el 27 % para la educación secundaria, siendo estos los niveles con mayor asignación de recursos. La educación terciaria, en cambio, sólo recibe, el 12 % y la formación laboral o educación técnica recibe un 1 %. Estas cifras muestran que existen grandes desequilibrios, sobre todo entre los niveles de formación profesional como son las universidades y los institutos técnicos.

El aspecto de la desigual asignación de recursos es importante, puesto que se ha demostrado que los retornos de la educación y, por lo tanto, el nivel de ingresos de las personas, dependen menos de si “sabe leer y escribir” y más de si “sabe hacer algo” adecuadamente. En otras palabras, el mercado de trabajo premia cada vez más a las personas con formación profesional, ya sea universitaria o técnica, y menos a las personas con formación básica. Por lo tanto, si bien la educación primaria debería seguir siendo una prioridad, la desigual asignación de recursos entre niveles profesionales en un contexto donde existen problemas de desocupación de personas con formación universitaria (Lizárraga, 2002) resulta difícil de justificar en Bolivia.

C. No existe una orientación hacia el mundo del trabajo

La falta de orientación hacia el mundo del trabajo se refleja en una situación en la que la política educativa no está logrando los resultados esperados en cuanto a condiciones de empleo y ocupación de las personas. Morales (Morales, 2004a) demuestra que en Bolivia las personas desocupadas tienen un mayor promedio de años de estudio que las ocupadas. Es decir, la orientación del sistema educativo a mejorar la cobertura y los promedios de años de estudio de las personas no está necesariamente impac-

tando sobre la posibilidad de conseguir trabajo y generar mayores ingresos. Este es un tema muy importante, puesto que si uno de los objetivos de la educación, sobre todo en los países en vías de desarrollo, es ayudar a los individuos a salir de la pobreza, el que el promedio de años de estudio de los individuos desocupados sea mayor que el de los ocupados muestra las falencias en la falta de orientación de la política educativa hacia el mundo laboral.

Por otra parte, en el contexto latinoamericano se puede ver que Bolivia es uno de los países que tienen el mayor porcentaje de la población económicamente activa sin ninguna educación y menor porcentaje de ocupados con educación. Como se puede observar en la Tabla 2, en 1999 Bolivia tuvo un porcentaje de ocupación del 62 % de la población sin educación, contra un promedio latinoamericano igual a 52 %. En este indicador Bolivia es sólo superada por Honduras, que presenta un porcentaje igual a 67 puntos. En cuanto al porcentaje de ocupación de las personas con la primaria incompleta y la primaria completa, la situación es similar, puesto que el porcentaje de ocupación en Bolivia es en todos los casos mayor que el promedio latinoamericano y se pueden observar grandes brechas entre hombres y mujeres.

En cambio, en el caso de la población económicamente activa que tiene la secundaria incompleta, la secundaria completa y algún tipo de educación terciaria, la situación es diferente. En este caso, los porcentajes bolivianos son en todos los casos menores que el promedio latinoamericano. Esta situación muestra dos elementos importantes:

1. En Bolivia existe un porcentaje importante de la población ocupada con déficit de educación. Este hecho se confirma contrastando los datos del Censo 2001 (Lizarraga, 2004), donde se muestra que el 80 % de la población ocupada no tiene formación o tiene sólo formación primaria, es decir, sabe leer y escribir, mientras que tan sólo aproximadamente un 20 % tiene alguna educación secundaria o alguna educación terciaria.
2. Si la teoría demuestra que la educación es el determinante principal para conseguir un trabajo, la situación en Bolivia atenta contra la racionalidad académica. Sin embargo, este hecho tiene probablemente que ver más con las características propias de la economía boliviana y menos con el hecho de que la educación “no sirva” para conseguir

trabajo. En Bolivia, el sector informal es bastante grande y en la industria a veces se prefiere contratar a personas para formarlos en las empresas mediante *learning by doing* que contratar personas con educación formal, puesto que estas últimas con más caras y en muchos casos no cuentan con las habilidades que las empresas requieren por el hecho de que no existen nexos entre el sistema educativo y el mundo laboral.

Sin embargo, la situación ocupacional de las personas muestra que en Bolivia se necesita con urgencia encarar el tema de la educación desde una perspectiva integral con nexos hacia el mundo del trabajo.

D. Existencia de grupos de poder

Cualquier sociedad presenta una resistencia al cambio, sobre todo si el cambio toca directa o tangencialmente a grupos de interés. Los grupos de interés se caracterizan por tener capacidad de organización y, por lo tanto, pueden influir directamente en las decisiones políticas defendiendo los intereses de sus miembros.

En Bolivia se puede constatar la existencia de grupos de poder en la dirigencia sindical del magisterio (Sindicato de Maestros) y en las universidades públicas. El Sindicato de Maestros representa un grupo de interés, puesto que bloquea decisiones importantes que podrían repercutir en el mejoramiento de la educación primaria y secundaria. Las conquistas sindicales de los años posteriores a 1952, año de la Revolución Nacional, determinaron que estos grupos adquirieran poder en la administración del sistema educativo, logrando preferencias como, por ejemplo, el hecho de tener un empleo asegurado al concluir los estudios y constituir uno de los grupos mejor remunerados por hora dentro de la escala salarial boliviana (Lizárraga, 2004).

Sin embargo, la existencia de un fuerte grupo de interés dentro del magisterio determina que los maestros estén continuamente movilizados con el objetivo de lograr aumentos salariales y en defensa de sus intereses. Esta situación genera huelgas y paros del magisterio, con el consecuente perjuicio para los niños y la disminución de la calidad de la educación, al no ser posible cumplir con el calendario escolar programado.⁶

En cuanto al sistema universitario, en Bolivia existe una figura única en el mundo denominada el co-gobierno (Lizárraga, 2002). Esta forma de

gobierno consiste en que docentes y alumnos gobiernan la Universidad en forma paritaria. Si bien la figura es interesante, en los últimos años el cogobierno ha mutado hacia un “pacto de mediocridad” donde los docentes realizan concesiones a los alumnos y los alumnos son tolerantes con los docentes. En esta situación, los indicadores de eficiencia interna de la universidad boliviana son altamente cuestionables: el tiempo promedio de estudio en la más grande universidad del sistema, la Universidad de San Andrés, en La Paz, alcanza a 9 años (el tiempo reglamentario es 5 años), la tasa de titulación en el tiempo reglamentario alcanza a aproximadamente el 5 %, ante una asignación por estudiante en dólares corrientes ascendente para la década del noventa (Lizárraga, 2003).

Estos elementos muestran que en la conducción del sistema de educación boliviano existen grandes problemas y que éstos no serán resueltos si no se encara la problemática de los grupos de poder. Ante la existencia de grupos de poder, el contexto institucional se debilita y cualquier iniciativa por mejorar la situación y los resultados de la educación no puede rendir los resultados esperados.

E. Se considera la educación como una política social y no una política económica de crecimiento y desarrollo

Probablemente uno de los problemas más importantes para que realmente funcione la relación entre educación y crecimiento es el hecho de que existe una tendencia arraigada a entender la educación y la política educativa como una política social y cultural y no como parte de una política de crecimiento y desarrollo. Esta característica se presenta sobre todo en países que se han regido bajo modelos de capitalismo de Estado y en aquellos que en el pasado financiaron su sistema educativo mediante recursos provenientes de la venta de materias primas.

Esta situación se presenta en Bolivia, puesto que el cambio de un modelo de capitalismo de Estado hacia una economía de libre mercado no ha sido asumido por sectores importantes de la sociedad boliviana. En este contexto, el sistema educativo se mantiene atrapado en una situación mixta; ya que, por una parte, se reconoce la importancia de la educación y del capital humano para el crecimiento y desarrollo pero, por otra, socialmente se disculpan las condiciones de ineficiencia en las que funciona y no se discute el tema de asignación y uso de recursos.



V. ¿Puede Bolivia salir de la pobreza con la ayuda de la educación?

La discusión del punto anterior debería llevar hacia las preguntas: ¿qué hacer entonces? ¿Es que para Bolivia no vale la relación entre educación y crecimiento?

Para contestar estos interrogantes es necesario volver la vista atrás y analizar los determinantes de la relación entre educación y pobreza. En este contexto, vale la pena destacar que a pesar de los problemas referidos a la estructura y funcionamiento del sistema de educación boliviano, la educación continúa siendo probablemente el instrumento más eficiente en la lucha contra la pobreza (World Bank, 2005).

Esto es así porque contra la pobreza se puede luchar solamente si se genera crecimiento y se crea riqueza. En Bolivia, las políticas de redistribución han demostrado no tener la fuerza necesaria, sencillamente porque es poco lo que se puede redistribuir. Por lo tanto, la política de lucha contra la pobreza debería estar centrada en el fortalecimiento de las capacidades individuales para generar mayores ingresos y de esta manera salir del círculo vicioso de la pobreza. En esta perspectiva, la política educativa debería adquirir un carácter agresivo y centrarse en el tema de la necesidad de velar por la integralidad en la concepción de las acciones e instrumentos de la política y velar por el buen uso de los recursos públicos.

Si se toma en cuenta que cualquier inversión adicional en un contexto educativo de institucionalidad débil no rendirá los efectos esperados y que la política educativa es una política de largo plazo y generacional, resulta claro que Bolivia, como sociedad, debe encarar el problema de la educación de forma responsable y agresiva, puesto que en este tema se están poniendo en juego las posibilidades de salir paulatinamente de la situación de pobreza.

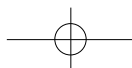


TABLA 1
Principales indicadores de educación en Bolivia, 2001
(en %)

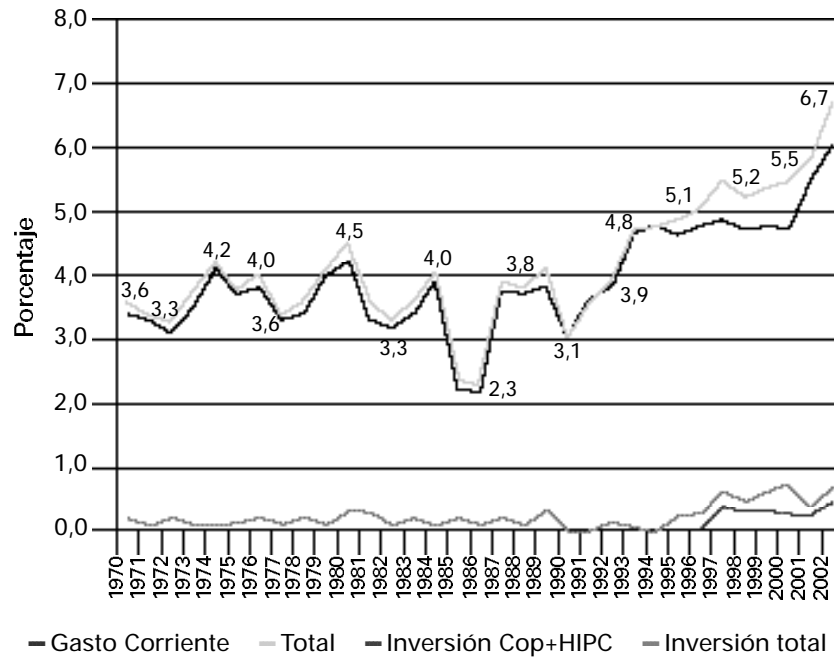
Indicadores	Área urbana			Área rural			Total
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	
Tasas analfabetismo							
Analfabetismo*	3,1%	11,5%	7,5%	13,4%	41,4%	27,4%	14,5%
Anal. funcional	6,1%	10,7%	8,5%	22,6%	22,8%	22,7%	13,5%
Tasa asistencia bruta							
1-8 primaria	104,9%	104,7%	104,8%	101,8%	97,1%	99,5%	102,6%
9-12	88,3%	79,7%	83,9%	51,2%	38,5%	45,5%	70,2%
Universitaria (1-5)	46,9%	35,7%	40,9%	2,9%	1,5%	2,2%	29,7%
Técnico (1-4)	12,1%	12,6%	12,4%	3,1%	1,5%	2,3%	9,5%
Tec. Uni.	1,2%	1,2%	1,2%	1,3%	0,6%	1,0%	1,1%
Tec. Inst.	11,0%	11,4%	11,2%	1,8%	0,8%	1,3%	8,3%
Tasa asistencia							
1-8 primaria	91,9%	90,5%	91,2%	87,4%	84,7%	86,0%	89,1%
9-12 secundaria	63,7%	59,7%	61,6%	35,9%	26,5%	31,2%	50,7%
Universitaria (1-5)	28,7%	22,5%	25,4%	2,0%	1,2%	1,6%	18,5%
Técnico (1-4)	7,6%	8,2%	8,0%	1,0%	0,9%	1,0%	5,9%
Tec. Uni.	0,5%	0,5%	0,5%	0,2%	0,5%	0,3%	0,5%
Tec. Inst.	7,2%	7,7%	7,5%	0,8%	0,4%	0,6%	5,5%

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Encuesta MECOVI 2001.

* Población mayor a 15 años.

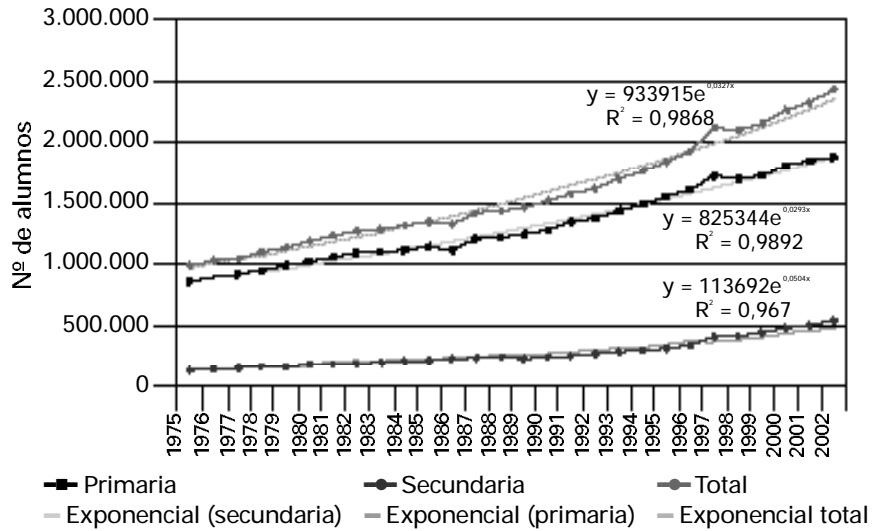
** Población mayor a 15 años que sólo asistió hasta 3ro. de primaria.

GRÁFICO 1
Serie histórica del gasto en educación (% PIB)



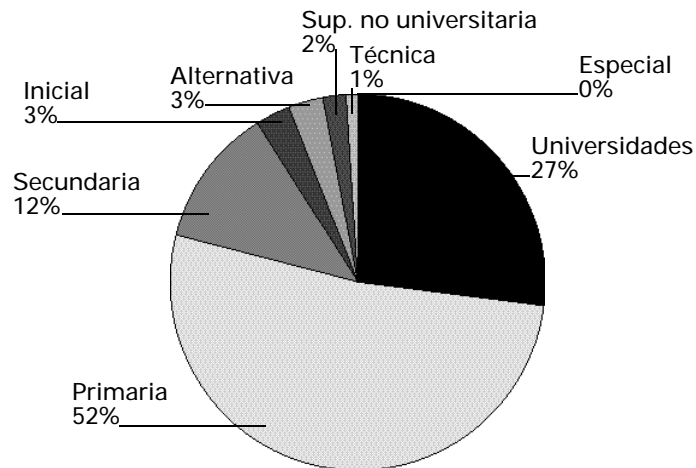
Fuente: elaboración propia: 1970-1989 Boletines Estadísticos del BCB, 1990-2002 Ministerio de Educación.

GRÁFICO 2
Evolución de la matrícula (dependencia pública y privada) 1975-2002



Fuente: Lizárraga, 2004.

GRÁFICO 3
Estructura porcentual del gasto corriente estatal en educación* (año 2002)



Fuente: Ministerio de Educación.

* No incluye gasto administrativo central ni departamental.

TABLA 2
Población económicamente activa: tasa de participación en el mercado laboral según educación y sexo
(población 15-64 años)

País	Año	Sin educación		Primaria incompleta		Primaria completa		Secundaria incompleta		Secundaria completa		Algo terciaria							
		Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer						
Argentina	1998	40,7	59,2	30,7	61,2	81,8	42,0	66,5	90,5	44,1	51,9	66,5	36,1	75,6	93,8	60,1	76,4	83,9	70,6
	1999	45,6	48,5	44,0	61,9	82,0	44,1	65,8	88,6	43,6	49,8	63,4	35,0	77,7	93,9	63,6	76,9	84,0	71,7
Bolivia	1997	56,8	86,0	50,8	68,7	90,2	55,3	71,0	90,3	56,3	51,6	65,7	37,3	62,6	77,4	45,3	66,0	72,6	58,6
	1999	62,3	nr	60,3	72,0	90,9	59,9	70,2	90,7	54,1	49,8	62,6	35,5	62,5	73,3	49,8	65,7	73,0	57,8
Brasil	1997	56,5	80,7	36,3	66,2	84,4	46,6	65,9	84,4	47,5	65,9	82,4	50,1	79,0	90,2	70,3	85,1	90,9	79,9
	1998	56,5	78,6	37,2	63,5	83,2	44,5	64,7	83,6	47,0	65,8	80,5	51,6	79,1	90,4	70,1	84,5	90,3	79,5
Chile	1999	57,2	78,4	38,6	64,6	83,2	46,0	65,3	83,5	48,3	66,2	80,6	52,2	79,1	90,1	70,6	84,3	89,7	79,6
	1998	45,5	67,2	29,6	57,3	84,5	35,9	56,7	82,5	36,1	49,7	67,8	32,5	73,2	93,3	55,6	69,9	77,3	62,6
Colombia	2000	nr	nr	nr	56,1	80,2	35,1	54,4	73,7	37,6	47,5	64,2	32,0	70,0	87,4	54,4	73,3	80,6	65,6
	1997	50,1	76,5	33,2	63,2	87,9	44,7	67,5	90,5	48,5	53,9	68,3	41,9	75,8	88,6	65,4	78,7	83,7	73,8
Costa Rica	1998	54,6	76,4	38,8	66,0	89,1	49,0	68,0	88,3	51,5	56,9	70,5	45,0	75,7	88,5	65,5	78,8	83,2	74,6
	1999	55,9	78,0	41,4	67,1	89,1	50,1	71,3	90,1	55,7	58,1	69,3	48,3	77,5	89,3	67,8	80,2	84,9	75,8
Rep.	1997	34,9	52,7	22,1	56,7	85,2	31,7	64,0	90,3	41,3	52,6	70,7	35,1	67,1	86,5	50,3	74,7	82,1	67,3
	1998	45,2	67,5	28,5	58,7	86,2	37,4	64,9	90,0	42,5	54,9	71,9	38,9	67,6	85,6	50,7	77,0	85,9	68,5
Ecuador	2000	44,0	62,3	28,3	57,5	86,1	32,7	64,3	87,9	42,2	53,6	71,1	36,4	68,3	85,6	53,7	76,5	85,4	68,4
	1996	48,1	78,2	24,7	57,7	82,4	31,4	60,4	81,6	33,7	47,5	65,0	28,3	68,6	86,0	47,0	78,4	86,2	67,7
El Salvador	1998	60,4	85,6	41,2	66,7	85,4	47,5	66,4	83,6	48,7	55,2	70,4	43,8	75,4	89,3	64,1	82,7	91,1	76,0
	1995	66,7	79,7	59,0	71,7	88,8	57,8	73,2	92,3	55,3	60,2	77,1	44,4	71,1	87,7	58,6	80,0	89,8	70,6
Guatemala	1998	59,6	79,8	50,0	70,6	86,6	58,5	75,9	95,3	55,6	62,8	79,3	46,8	72,4	90,6	57,9	80,2	88,4	72,2
	1998	61,5	79,9	51,9	66,8	85,1	54,2	68,9	85,9	53,7	57,6	69,5	46,1	80,6	91,6	71,8	68,3	74,6	62,3
Guatemala	1999	61,0	80,7	51,2	68,4	85,7	55,9	68,4	83,2	56,0	65,3	79,6	52,2	78,6	90,3	68,9	67,9	72,6	63,2
	1998	66,7	87,1	56,2	71,2	90,4	57,4	73,0	90,9	55,2	56,7	69,4	44,3	80,7	90,2	73,4	80,1	84,5	74,1

Educación y desarrollo en Bolivia

81

Honduras	1998	60,5	85,0	44,9	71,1	91,6	53,5	71,6	89,8	53,8	52,3	68,3	38,4	76,0	89,9	68,1	70,1	79,4	59,5
	1999	67,3	89,8	51,5	71,2	92,2	53,5	73,7	90,2	58,1	52,5	67,5	39,7	79,5	94,7	70,2	72,7	79,8	65,0
México	1998	46,4	75,8	30,9	56,5	85,3	34,8	59,6	88,9	37,3	56,6	75,4	35,3	62,2	83,7	49,9	70,8	81,7	56,7
	1999	46,3	74,9	30,0	55,2	84,8	33,4	57,5	86,7	35,4	54,7	73,5	33,2	60,4	81,6	47,6	69,2	80,1	55,9
Nicaragua	1998	57,9	78,3	44,0	61,2	79,9	46,5	60,7	76,7	45,7	49,1	65,3	34,5	62,9	72,1	56,6	72,1	78,5	64,4
	2001	59,4	85,2	39,6	68,0	86,6	50,3	66,3	84,0	48,4	57,6	66,2	50,5	67,7	76,5	62,7	70,7	77,2	63,8
Panamá	1998	37,4	60,1	21,1	59,2	82,4	38,9	63,2	83,0	44,9	51,0	67,2	35,1	71,4	88,0	56,0	71,3	83,7	71,9
	1999	40,3	63,2	25,4	55,6	77,0	36,7	63,7	83,6	43,7	49,7	65,3	35,3	69,7	86,0	54,4	76,7	85,1	69,7
	2000	30,7	53,9	16,1	51,2	76,6	30,4	59,1	80,2	38,9	48,3	65,0	31,9	65,8	81,4	51,0	75,4	84,3	68,6
Paraguay	1998	49,0	74,2	37,6	67,7	91,2	49,9	73,8	90,3	59,5	66,9	80,5	52,2	79,1	91,0	66,3	86,9	93,0	81,0
	1999	48,1	59,5	42,0	65,1	83,7	50,4	69,8	90,6	53,4	61,7	76,2	46,5	77,6	88,5	66,9	84,7	91,0	79,3
Perú	1997	51,0	58,2	48,8	67,8	85,5	55,5	65,0	83,2	51,6	55,9	69,3	42,5	70,4	87,6	53,8	73,9	83,5	63,8
	2000	53,6	65,2	51,3	70,6	87,8	59,6	63,0	84,2	48,2	55,3	66,3	44,0	67,3	82,6	52,3	72,7	80,7	64,7
Uruguay	1998	28,6	38,1	18,7	61,6	81,3	42,7	69,3	88,0	52,3	70,7	82,4	59,4	79,3	89,2	68,8	82,9	88,5	79,3
	2000	22,6	31,4	nr	61,8	81,1	43,4	70,1	88,3	53,3	72,0	83,4	61,1	78,9	88,0	69,3	82,2	87,1	79,1
Venezuela	1998	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
	1999	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
Promedio	1997	49,8	70,8	38,0	64,3	86,7	46,7	66,7	87,7	49,0	56,0	71,3	41,4	71,0	86,0	57,0	75,7	82,6	68,7
	1999	52,1	69,0	41,6	63,7	84,6	47,1	66,5	87,1	48,8	56,9	71,3	42,3	72,9	86,6	61,2	75,7	82,5	69,1

Notas

1. La competencia imperfecta es una condición de mercado que se distingue por el hecho de que los vendedores y los compradores están conscientes de su capacidad de influir en el precio y la cantidad de un producto.
2. La medición de pobreza sobre la base de Necesidades Básicas Insatisfechas toma en cuenta: inadecuados materiales de vivienda, insuficientes espacio de vivienda, inadecuados servicios de agua y luz, insuficiencia en educación, inadecuada atención en salud, etc.
3. Cobertura bruta = $\frac{\text{Población inscrita en un ciclo educativo}}{\text{Población total en edad correspondiente a ese ciclo}}$
Cobertura neta = $\frac{\text{Pobl. inscrita en edad correspondiente a ese ciclo}}{\text{Población total en edad correspondiente a ese ciclo}}$
4. Internacionalmente es aceptado que tasas de cobertura universitaria superiores al 15 % de la población son altas.
5. Por ejemplo, el primer Censo de Institutos de Formación Técnica en Bolivia mostró que en Bolivia existen 1.958 institutos de ese tipo.
6. Durante la implementación de la Reforma Educativa no existieron huelgas y paros de parte del magisterio, puesto que el cumplimiento del calendario escolar estuvo premiado con un "bono al cumplimiento".

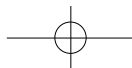
Referencias bibliográficas

- ANAYA, AMALIA (1997). "Bolivia: equidad y grupos de interés en la Reforma Educativa", en *Las reformas sociales en acción*, CEPAL, Serie Políticas Sociales No. 16.
- ANDERSEN, LYKKE - MURIEL, BEATRIZ (2003). "Cantidad versus calidad en educación: implicaciones para pobreza", en *Estadísticas y Análisis, Revista de Estudios Económicos y Sociales*, La Paz.
- BECKER, GARY (1964). *Human Capital, a Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, New York.
- CARNOY, MARTIN - DE MOURA CASTRO (1991). *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?*, BID, Washington.
- CONTRERAS, MANUEL - TALAVERA, MARÍA LUISA (2005). *Examen parcial, la Reforma Educativa boliviana 1992-2002*, Fundación PIEB, Segunda Edición, La Paz.
- FIELDS, LEARY - LÓPEZ-CALVA - PÉREZ DE RADA (1998). "Perfil de pobreza y sus determinantes en las ciudades principales de Bolivia", *Documento de Trabajo 48/97*, UDAPSO, La Paz.

- HOFFMAN, BERT - KOOP, MICHAEL (1991). "Die Neue Wachstumstheorie und ihre Bedeutung fuer die Wirtschaftspolitik", en *Die Weltwirtschaft*.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS (2002). *Bolivia: mapa de pobreza 2001, necesidades básicas insatisfechas*, La Paz.
- JIMÉNEZ, WILSON - RIVERO, ROBERTO (1999). "Diferencias salariales en el mercado de trabajo urbano de Bolivia", en *Análisis Económico*, Vol. 17.
- LIZARRAGA ZAMORA, KATHLEN (2002). *Economía y universidad pública*, Plural Editores, La Paz.
- (2003). "Educación técnica en Bolivia: efectos sobre los ingresos", en *Análisis Económico*, Vol. 18, La Paz.
- (2003a). "La reforma de la educación superior: un tema pendiente", en *Tinkazos, Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, Nro. 14.
- (2004). *Sistematización y diagnóstico actualizado de la situación y extensión del sistema de formación técnica en Bolivia*, Ministerio de Educación de Bolivia, La Paz.
- MAUSSNER, ALFRED - KLUMP, RAINER (1996). *Wachstumstheorie*, Berlín.
- MINCER, JACOB (1974). *Schooling, Experience, and Earnings*, Columbia University Press, New York.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2002). *Nuevo compendio de legislación sobre la Reforma Educativa y leyes conexas*, Ley 1.565 de Reforma Educativa.
- (2004). *La educación en Bolivia: indicadores, cifras y resultados*, La Paz.
- MORALES, ROLANDO (2004). *Determinantes de los rendimientos escolares en Bolivia*, documento elaborado para el Ministerio de Educación, La Paz.
- (2004a). "La difícil relación entre la economía y la educación", *Papeles de Trabajo de Econometría*, La Paz.
- PEREIRA, LUIS (1993). *Indicadores de situación de la educación vinculados al empleo y los ingresos*, INE, La Paz.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD (1998). *Desarrollo humano en Bolivia*, La Paz.
- WORLD BANK (2005). *Bolivia Poverty Assessment: Establishing the Basis for More Pro-Poor Growth*, Report No. 28.068-Bo. Washington.

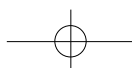
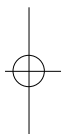
RESUMEN

El trabajo establece los nexos estratégicos entre educación y pobreza o entre educación y crecimiento económico. Se muestra que el paso de la pobreza a la no pobreza no sucede automática-



mente, sino que es resultado de medidas concretas de política educativa y cambios institucionales destinados a organizar y posibilitar la formación de capital humano y conocimiento. A partir de esta realidad, se discute la situación educativa en Bolivia, identificando como necesidad primaria para la lucha contra la pobreza el encaramiento de la política educativa de forma integral y el tomar en cuenta que la educación es una política generacional.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXII - N° 4 - Diciembre, 2005



La educación y su incidencia sobre la pobreza en Colombia

María Margarita López

La situación de pobreza en el mundo ha sido descrita de múltiples maneras y las estadísticas muestran cifras y tendencias que siguen siendo preocupantes al inicio de este siglo XXI. Que alrededor de la tercera parte de la población de América Latina viva en condiciones de pobreza, que ésta sea la región del mundo con las inequidades más pronunciadas y que durante la década pasada los índices de pobreza se hayan mantenido en niveles similares son todas afirmaciones que, además de avergonzar, inquietan frente a las posibilidades reales de transformación de esta compleja situación en momentos en que el crecimiento económico no muestra indicios de mejoría.

Tomando como base el caso colombiano y partiendo de la relación estrecha que existe entre la educación y la pobreza, en este artículo se hace una exploración de los programas puestos en marcha desde el sector educativo que pueden contribuir a mitigar la pobreza.

MARÍA MARGARITA LÓPEZ

PhD en Ciencia Política con énfasis en Análisis de Políticas Públicas (Universidad Laval de Quebec, Canadá). Actualmente se desempeña como consultora en política pública y educación. Fue directora ejecutiva de la Corporación Mixta para la Investigación y el Desarrollo de la Educación Básica-Corpoeducación, directora de Planeación del Ministerio de Educación de Colombia y jefa de la División de Educación del Departamento Nacional de Planeación.

I. El círculo vicioso y virtuoso que relaciona la pobreza y la educación

La pobreza, la equidad y la vulnerabilidad constituyen un trío inseparable en los recientes análisis sobre el estado de desarrollo, bienestar y calidad de vida de la población. En efecto, no basta con abordar el tema de las privaciones, sino que se vuelve fundamental mirarlo en un contexto comparativo que permita observar las diferencias o brechas existentes entre diferentes grupos sociales, así como los riesgos que corren algunos de ellos de caer en la pobreza o de agravar aún más su situación de carencia y exclusión.

Partiendo de aproximaciones muy ligadas al ingreso, la productividad y la carencia de alimentos, vivienda, agua, salud y educación, la definición de la pobreza ha experimentado cambios en los últimos años, incorporando dimensiones nuevas ligadas a factores políticos y humanos. Se afirma entonces que el ingreso no es la única medida de la pobreza y que el crecimiento económico solo no terminará con ésta. Para propiciar cambios de fondo que afecten la situación de pobreza, se requiere fortalecer las capacidades individuales y ampliar el acceso de las personas a los recursos y a las instituciones.

Los aportes de la filosofía, la economía y la sociología han marcado la discusión sobre la igualdad de los ciudadanos en las diferentes esferas de su actuación en la política y en el mercado, así como en lo referente a su identidad cultural y a su propia percepción de privación o exclusión social. Los trabajos de John Rawls, de Peter Townsend y, posteriormente, los de Amartya Sen, entre otros, se han constituido en paradigmas que han dado forma a diseños de políticas públicas orientadas hacia el mejoramiento de la igualdad y la equidad social, poniendo de relieve la necesidad de igualar las oportunidades de los individuos así como la de contar con contextos que les permitan gozar de libertad para tomar sus propias opciones. Así, además de ofrecer igualdad de oportunidades, acabar con la pobreza significa abrir el espacio para la toma de decisión individual. Independientemente de las circunstancias al momento de nacer, una persona debería poder contar con las mismas oportunidades que tienen los demás; esto, por supuesto, con base en sus propias capacidades.¹

Los estudios se han referido, por una parte, a una dimensión absoluta de la pobreza que se refleja en la carencia de bienes y servicios y en la privación de los derechos humanos y, por otra parte, a una dimensión relativa de ésta en función de la distancia entre los recursos y las capacidades propias y

La educación y su incidencia sobre la pobreza en Colombia 87

las de los demás en términos de oportunidades para acceder a bienes y a la participación social y política. Dado que el acceso a los bienes y servicios depende en buena medida del acceso a las instituciones, es decir, a las reglas que definen las prácticas y a las organizaciones que las aplican, es fundamental conocer dichas instituciones y contar con la posibilidad de manifestar la *voz* mediante la participación en su definición, creación y funcionamiento. Sin embargo, debido a las mismas limitaciones impuestas por la situación de pobreza, los individuos más pobres suelen tener muy poco o ningún acceso e influencia sobre las instituciones.²

En este punto es importante retomar el tema de la inserción social del individuo y su capacidad para desempeñarse como ciudadano; para ello es útil referirse al concepto de capital social, que consiste en el conjunto de conocimientos, capacidades y aptitudes cívicas que poseen las personas. Al respecto, la literatura ha señalado la importancia de conocer y entender el tipo de relaciones que se dan entre los individuos, las redes sociales y las normas de reciprocidad y de confianza en las que desarrollan sus vidas.³ Se ha visto entonces que para evitar la marginación y la exclusión social es importante fortalecer el capital social individual, y para ello se debe contar con el involucramiento ciudadano, la igualdad política, la solidaridad, la confianza, la tolerancia y una vida asociativa fuerte. Estos elementos remiten, además, a una manera específica de actuar frente a las instituciones, considerando que éstas contienen y reflejan la organización política y social de una sociedad y, por lo tanto, la distribución del poder en dicha sociedad. Poseer mayor o menor capital social incide finalmente en la comprensión de las instituciones y en la relación que se tiene con ellas.

Teniendo en cuenta que el capital social no sólo se transmite entre generaciones⁴ sino que también se construye a lo largo de la vida de las personas, la educación aparece entonces como un elemento clave en dicha construcción y consolidación. La apropiación de conocimientos acerca del funcionamiento de las instituciones y el desarrollo de habilidades para el involucramiento ciudadano son elementos que favorecen la inserción social y su aplicación se convierte en una opción individual cuando se cuenta con la oportunidad de hacerlo. De esta manera, la educación fortalece las posibilidades de ejercer una mayor libertad en términos de las elecciones personales.

Sin embargo, cuando se aborda el tema educativo en relación con el fortalecimiento del capital social y con su incidencia en la pobreza, no basta con garantizar el acceso a la educación o la oportunidad educativa como tal, sino

que hilando más fino aparecen nuevos elementos que se vuelven fundamentales para que la educación que se ofrece en una sociedad pueda ser útil para la disminución de la pobreza y la exclusión. Se trata principalmente de temas como la calidad, la pertinencia y la equidad en la educación.

Subyace la idea de que hay factores externos al sistema educativo que inciden en la oportunidad educativa; se trata de la incidencia de la pobreza en la educación, que se observa a través de indicadores como la matrícula y la deserción en los grupos más pobres. Los estudiantes más pobres abandonan la escuela o tienen enormes dificultades para avanzar en el sistema educativo debido a carencias en términos de nutrición, recursos para uniformes y material educativo, necesidad de trabajar para ayudar al sostenimiento de la familia y poca valoración de la educación por parte de los padres, asociada en buena parte al bajo nivel educativo de éstos.⁵ Pero por otro lado, hay factores de pobreza del propio sistema educativo como son, por ejemplo, las deficiencias en la capacidad de la oferta, en la calidad y en el flujo mismo de los estudiantes en él. Esta situación de “pobreza educativa” tiene a la vez incidencia en la pobreza, lo que se ha observado a través de indicadores de empleo, exclusión laboral e ingresos. En efecto, la educación que reciben los más pobres muestra los niveles más bajos de calidad y cuenta con los maestros menos capacitados (en el nivel rural, por ejemplo), lo que influye posteriormente en la búsqueda de empleo y en su nivel de remuneración. Dicho de otra manera, se trata de una pobre educación para los pobres o de la reproducción de las desigualdades de partida.

Se pone en evidencia, así, un círculo vicioso que corresponde al hecho de que la pobreza se relaciona frecuentemente con la carencia educativa o con una oferta educativa de baja calidad que a la vez no genera transformaciones profundas y mantiene al que pasa por el sistema educativo en la pobreza. Sin embargo, este círculo vicioso bien podría transformarse en uno virtuoso mediante la oferta de una educación de calidad para los más pobres, de tal manera que genere cambios más estructurales que permitan a las personas contar con mayores elementos para superar la situación de pobreza. Es importante, no obstante, resaltar que la pobreza no se vence solamente con mayores niveles educativos de la población, pues mucha de la desigualdad social se transmite por canales diferentes a los educativos.

En sus distintas aproximaciones a la pobreza, los estudios señalan que la educación es particularmente estratégica porque sus beneficios se transmiten a las generaciones siguientes, es decir, que tiene un impacto más profundo

La educación y su incidencia sobre la pobreza en Colombia 89

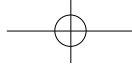
sobre la pobreza. Esto ha sido especialmente cierto en el caso de la educación de las niñas y de las mujeres, cuyos efectos se reflejan en la posterior crianza de sus hijos en condiciones de mayor salubridad y valoración de la educación. Se ha demostrado también que el patrimonio básico para combatir la transmisión intergeneracional de la pobreza es que cada persona cuente con por lo menos doce grados de educación o, dicho de otro modo, la falta de acceso a la educación se convierte en una trampa intergeneracional, un mecanismo reproductor tanto de la pobreza como de la inequidad (CEPAL, 1998).

Pero así como se observan progresos en las tasas de escolarización en América Latina que muestran avances en torno al acceso de los niños y niñas al sistema educativo, no parecen tan claras las mejorías en lo relacionado con la calidad de la educación. Los indicadores muestran avances importantes en los países latinoamericanos en torno al acceso de los niños y niñas al sistema educativo, pero también se observa que sigue habiendo segregación entre ricos y pobres. Tal como lo describe Reimers (1999), en cada país latinoamericano es posible encontrar dos países desde el punto de vista educativo: 30 a 40 % de la población con muy bajos niveles educativos –en ocasiones con apenas dos grados de primaria– y 20 % de la población con niveles educativos dos y tres veces superiores. La preocupación por el tema de la equidad aparece entonces como un imperativo en el diseño de las políticas educativas.⁶

Superar la pobreza atacando la inequidad y poniendo especial atención en el tema de la vulnerabilidad de ciertas poblaciones es una tarea compleja que aunque supera el ámbito educativo requiere de políticas públicas educativas tendientes a mejorar tanto la cobertura como la calidad de la educación pública, en ocasiones con programas compensatorios para los más desfavorecidos. Para ilustrar esta situación se presentan de manera resumida los programas puestos en marcha en Colombia a partir de la década pasada que directa o indirectamente afectan esta problemática.

II. Acciones desarrolladas desde la perspectiva educativa para reducir la pobreza

Como ha sucedido en la mayoría de los países latinoamericanos, el sector educativo colombiano ha integrado dentro de sus preocupaciones la atención específica a poblaciones con desventajas económicas y sociales. El



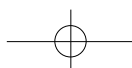
diseño y puesta en marcha de programas de ampliación de cobertura con énfasis en los sectores urbanos marginales más pobres, en la población rural o en la población indígena ha estado acompañado en ocasiones de políticas de calidad que pretenden, además, cubrir así el tema del mejoramiento de la equidad. Se presenta a continuación una descripción general de la situación educativa de la población colombiana y, posteriormente, un recuento de los programas que han sido implementados con el ánimo de incidir en la pobreza.

A. El nivel de educación de los colombianos más pobres

Para ofrecer una visión general de la situación de la educación en Colombia y especialmente de la situación de los más pobres, se han seleccionado seis indicadores estratégicos: la tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años, la tasa de escolarización neta por nivel educativo, el número de años promedio de educación de la población, las tasas de repetición y de deserción, los resultados en calidad, y los ingresos según el nivel de educativo alcanzado. Los valores para estos indicadores reflejan el rezaigo educativo colombiano y muestran que éste es más profundo en el caso de las poblaciones ubicadas en las zonas rurales y en los grupos de menores ingresos (Tabla 1).

La población de las zonas rurales (que incluye también la mayoría de los grupos indígenas) muestra por lo general indicadores que reflejan una menor cobertura del servicio educativo en comparación con la población de las zonas urbanas. Asimismo, se observa una diferencia de más de 3 años de educación entre la población pobre, correspondiente a los primeros quintiles de ingreso, y los no pobres.⁷ Y teniendo en cuenta que los promedios ocultan en ocasiones situaciones extremas, es importante explorar también el comportamiento de algunos de los indicadores en el nivel territorial: se observa, por ejemplo, que los departamentos con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI)⁸ presentan en general tasas de escolarización más bajas y niveles de repetición y de deserción más elevados (Tabla 3).

Definitivamente son preocupantes los niveles deficientes de acceso al nivel de preescolar, puesto que apenas alrededor de un tercio de los niños cursa este nivel, con las implicaciones negativas que esto puede tener en términos de su aprestamiento y desarrollo para su posterior avance en la



La educación y su incidencia sobre la pobreza en Colombia 91

primaria. En cuanto a la baja tasa de escolaridad para el nivel de secundaria y media, ésta refleja, por un lado, las dificultades experimentadas por los estudiantes en su flujo a lo largo de la primaria y muestra problemas de permanencia y de abandono del sistema educativo. Adicionalmente, en 1998 tan sólo la mitad de los jóvenes más pobres de 15 a 19 años de edad había aprobado el sexto grado, lo cual permite concluir que alrededor de la mitad de los más pobres ni siquiera ingresa a la secundaria (Sarmiento, 2001, pág. 32).

Vale la pena destacar lo que sucede en relación con la medición de la calidad de la educación, sobre la base de los resultados disponibles en diversas evaluaciones. Parece que la implantación de la metodología Escuela Nueva que ha sido llevada a las zonas rurales colombianas desde hace ya varios años permite que la calidad de la educación en esas zonas no sea inferior a la que reciben los niños de las zonas urbanas. La preocupación por hacer la educación más pertinente y flexible reconociendo las características propias de los niños que habitan dichas zonas es un factor que se ha incluido en la capacitación de los docentes y en la utilización de materiales educativos diseñados especialmente para la aplicación de esta metodología. Aunque la calidad no es la esperada en las pruebas, por lo menos en el caso de estos indicadores no se nota una diferencia tan grande entre las zonas urbanas y rurales.

Finalmente, el indicador que muestra el nivel de ingresos de acuerdo con el nivel educativo alcanzado permite concluir de manera contundente la potencialidad de la educación en el cambio de la situación económica personal y familiar: aquel que logra concluir sus estudios de educación superior gana alrededor de 3,6 veces más que la persona que simplemente cuenta con sus estudios de secundaria. Desgraciadamente, esta información contrasta con la tasa de escolaridad mencionada para el caso del nivel de la educación secundaria y media, pues alrededor del 40 % de los jóvenes se estaría quedando sin concluir este nivel educativo y, por lo tanto, con un ingreso esperado de apenas 1,2 salarios mínimos, superado en casi seis veces por los graduados en la educación superior.

Claramente, la situación de pobreza está influyendo en unos menores niveles educativos de la población más vulnerable, lo que sitúa el país en el círculo vicioso mencionado en la sección anterior. A continuación se revisan algunas de las medidas puestas en marcha para afectar esta problemática.

B. Políticas educativas orientadas hacia las poblaciones más desfavorecidas

Mitigar o erradicar la pobreza en contextos de ajuste para la reducción del gasto público, como es el caso para la mayoría de los países latinoamericanos, no es una tarea fácil. Si la educación pública tenía el objetivo de universalizar la cobertura hace unas décadas, hoy en día parecería enfocarse más al diseño de políticas compensatorias para las poblaciones más vulnerables. Podría pensarse que una vez logradas ciertas metas de ampliación de cobertura, lo cual ha sido el caso latinoamericano, que mostró un crecimiento importante durante los últimos cincuenta años, subsisten problemas graves de segregación y desventajas para los más pobres, que deben ser aliviados para lograr reducir efectivamente la pobreza. En ese marco, los países han puesto en marcha políticas, a menudo motivadas por los organismos multilaterales en el marco de créditos externos, para aumentar la cobertura educativa, mejorar su calidad y combatir la pobreza.

Estas medidas se pueden organizar en estructurales y coyunturales, unas de largo y otras de corto plazo. De manera general se ubican en tres grandes bloques correspondientes a la ampliación de la cobertura de la educación preescolar, básica y media, el mejoramiento de la calidad de la educación pública y los ajustes institucionales puestos en marcha en el sector educativo para dar respuestas más efectivas a las expectativas de la sociedad. En la Tabla 2 se resumen los programas implementados en Colombia, separándolos de acuerdo con su cobertura a todos los estudiantes de la educación pública o su focalización en las poblaciones más pobres.

Estrategias para ampliar la cobertura de la educación básica y media

Dentro del conjunto de programas destinados específicamente a la población más pobre, se observa que la mayoría de ellos se refiere a la ampliación de cobertura. El esfuerzo gubernamental se ha centrado en este tema mediante el diseño de diferentes programas y su financiación. Es así como desde la década pasada los créditos externos en educación se orientaron hacia la atención de la población más rezagada en su escolaridad. En la última fase del Plan de Universalización de la Primaria (financiado con recursos de un crédito del Banco Mundial), las actividades privilegiaron la

La educación y su incidencia sobre la pobreza en Colombia 93

atención de las zonas rurales y urbano-marginales. Posteriormente, desde el diseño mismo del Programa de Mejoramiento de la Cobertura y la Calidad de la Educación Secundaria (PACES), financiado también con un crédito del Banco Mundial, se definió la focalización de las acciones en los jóvenes de menores recursos.

Con el programa PACES, se inició también la puesta en marcha de un mecanismo de aprovechamiento de la infraestructura privada existente para expandir la cobertura mediante la financiación estatal de subsidios para que las instituciones educativas privadas atendieran jóvenes que no contaban con un cupo escolar en el sector oficial. Se trataba entonces de utilizar los cupos disponibles en los colegios privados o bien, de financiar su creación. La implementación de este programa generó situaciones nuevas en el país, puesto que se superaba el esquema anterior en el que de manera desordenada las entidades de gobierno transferían en ocasiones recursos a colegios privados de manera coyuntural o respondiendo a prácticas clientelistas. Con el programa de subsidios mencionado se puso orden a estas prácticas, ya que a partir de ese momento la cesión de recursos se hacía como contraprestación por la atención de niños y jóvenes que no contaban con un cupo escolar y, además, se exigían unos requisitos mínimos de calidad por parte de la institución educativa para ser beneficiaria del programa. Este esquema de operación ha seguido funcionando con algunas variaciones y actualmente el gobierno nacional ha dispuesto una suma significativa de recursos en el presupuesto nacional para que las entidades territoriales promuevan la ampliación de cobertura.

Otra manera de expandir la cobertura ha sido la de asociarse con el sector privado en la creación de instituciones educativas mediante contratos de concesión del servicio. Siguiendo esta vía, el Distrito de Bogotá ha focalizado programas de cobertura y calidad en los estratos más pobres desde 1998. La administración distrital aporta la infraestructura y los concesionarios (entidades de reconocida experiencia en educación), que son contratados bajo procesos de licitación pública, reciben una suma por alumno y se encargan de todos los aspectos relacionados con la prestación del servicio, incluida la contratación y administración de los maestros. Bajo este esquema se están atendiendo en la actualidad cerca de 25.000 estudiantes de los sectores más desfavorecidos de la ciudad.

Adicionalmente, como ha sucedido en otros países de América Latina –en México con el programa Progresá, en Chile y en otros países con el

funcionamiento de los Fondos de Inversión Social y con la implementación de proyectos destinados a los jóvenes en situación de vulnerabilidad (Proyecto Chile Joven y Proyecto Joven en Argentina)–, en Colombia se puso en marcha una Red de Apoyo Social como mecanismo de protección de la población más vulnerable frente a los efectos del desempleo y la reducción en el ingreso de los hogares. Debido a la recesión experimentada por el país entre 1998 y 1999 –la más fuerte de las últimas siete décadas–, los hogares del primer quintil de ingresos vieron una reducción de aproximadamente 21 % en sus ingresos. Así, el tema de la vulnerabilidad sirvió de base para justificar la puesta en marcha de esta estrategia que cuenta con tres programas: Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Empleo en Acción. El programa Familias en Acción fue diseñado para mitigar los efectos de la crisis económica a través de un esquema de subsidios para la salud, la educación y la nutrición a las familias cuya entrega está condicionada a la realización periódica de controles de talla, peso y asistencia escolar de los niños. Una evaluación realizada al programa en 2002, al cabo de uno y dos años de su implementación, alcanzó a mostrar un efecto positivo en la tasa de enrolamiento escolar de los jóvenes de 14 a 17 años en las zonas urbanas.⁹ Por no relacionarse directamente con las políticas educativas, no se mencionan los otros dos programas, aunque se rescata la importancia de que existan, reflejando así una manera más estructurada de abordar el tema de la pobreza y de la vulnerabilidad cubriendo varios frentes simultáneamente.

Finalmente, ya es un hecho reconocido que los programas de alimentación escolar (desayunos, almuerzos o refrigerios) contribuyen a la permanencia de los estudiantes más pobres en el sistema educativo. Aunque no se tienen estadísticas precisas sobre el impacto de estas medidas en la permanencia o en el rendimiento de los beneficiarios, cada vez más entidades territoriales están financiando este tipo de programas. De hecho, por ley (Ley 715 de 2001), todos los municipios reciben en Colombia una transferencia del nivel central para este propósito y muchos de ellos le adicionan recursos propios de sus presupuestos.

El mejoramiento de la calidad

Mejorar la calidad de la educación es una tarea compleja que requiere la atención de diferentes aspectos que incluyen, entre otros, la capacitación y actualización de los docentes, la disponibilidad de material educativo adecuado

La educación y su incidencia sobre la pobreza en Colombia 95

y suficiente, y contar con evaluaciones que permitan conocer los resultados de los estudiantes para orientar así las acciones de mejoramiento. En Colombia, una buena parte de los recursos para la calidad de la educación se destinó desde la década pasada a la puesta en marcha de un sistema de evaluación de la calidad, primero mediante la realización de pruebas muestrales y, posteriormente, con el diseño y aplicación de pruebas censales. En la actualidad, el Ministerio de Educación está promoviendo de manera decidida la realización de planes de mejoramiento institucionales basados en el análisis de los resultados obtenidos en dichas pruebas como una de las estrategias principales para mejorar la calidad de la educación. El foco se centra entonces en la institución educativa como unidad de intervención, asignándole la responsabilidad por los resultados de sus estudiantes.

Pero difícilmente se puede hablar de calidad sin asociarle el concepto de pertinencia de la oferta educativa. La oferta es pertinente si cumple con unos fines esperados por las familias y la sociedad en general. La calidad y la pertinencia de la educación favorecen, además, la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo así como su progresión dentro del sistema. En ese sentido, además de la definición de los estándares curriculares relacionados con las disciplinas básicas, se ha incorporado más recientemente la preocupación por fortalecer la formación de las competencias para el trabajo, así como de las competencias ciudadanas. Estos dos programas se desarrollan en la actualidad en el nivel nacional mediante la capacitación de los docentes y el diseño de materiales específicos para que su enseñanza sea lo más práctica posible.

En el tema educativo es difícil separar de manera tajante programas de cobertura y de calidad, puesto que algunos de ellos han sido diseñados con la pretensión de dar respuestas a estas dos problemáticas. Es el caso de los programas de Escuela Nueva, Etnoeducación o Aceleración del Aprendizaje, que fueron concebidos desde su inicio para atraer o mantener en el sistema educativo, respectivamente, a los niños de las zonas rurales, a los indígenas y a los niños que estando en extra-edad no han logrado avanzar o terminar el nivel de primaria. Los niños y jóvenes de estos grupos se sitúan casi siempre en condiciones de pobreza y se prevé que la utilización de metodologías más flexibles, que tienen en cuenta y adaptan sus calendarios a sus condiciones específicas, ayuden a su permanencia en el sistema educativo. Adicionalmente, estos programas han sido diseñados poniendo especial cuidado en el tema de la pertinencia de los contenidos que se enseñan,

haciéndolos más acordes a las realidades de los niños y jóvenes pero manteniendo exigencias de calidad que permitan que los estudiantes egresados de estos programas cuenten con el mismo nivel de desempeño que cualquier alumno de las escuelas tradicionales. Se puede decir que la metodología y los materiales utilizados hacen la diferencia en estos casos: la metodología activa en el caso de Escuela Nueva, así como sus materiales, y el bilingüismo en su oferta a poblaciones indígenas mediante el programa de Etnoeducación, son sin lugar a dudas elementos que han favorecido mayores aprendizajes por parte de los estudiantes. En cuanto al Programa de Aceleración del Aprendizaje, cuenta con materiales que prevén un nivel de madurez mayor de los niños y jóvenes en extra-edad y aunque desarrolla los mismos contenidos que se estudian en la primaria, la formación se hace a través de proyectos transversales que tienen en cuenta esta situación.¹⁰

Un valor agregado de estos programas consiste en que incluyen una reflexión importante acerca del reconocimiento y valoración de la identidad cultural del estudiante. Que sea campesino, indígena o, simplemente, un estudiante que ha perdido su autoestima debido al fracaso escolar repetido, estos son temas que se trabajan con los docentes, los estudiantes y, cuando es posible, con las comunidades.

Ajustes institucionales para responder a la pobreza desde el sector educativo

La administración del sector educativo se desarrolla en Colombia bajo un marco de descentralización en el que la responsabilidad por la prestación del servicio ha sido entregada a los departamentos (32), a los distritos (4) y a los 42 municipios que tienen más de cien mil habitantes (de un total de 1.094 municipios). Dado que la puesta en marcha de la atención educativa se da entonces en los niveles subnacionales, es muy importante conocer el lugar que estos gobiernos conceden al tema de la pobreza, así como sus acciones para prevenir su crecimiento y erradicarla.

Bajo el actual esquema de descentralización definido en las reformas de distribución de las competencias y de los recursos en 1993 y en 2001, las entidades territoriales tienen autonomía para definir sus planes de desarrollo bajo el liderazgo de gobernantes (alcaldes y gobernadores) elegidos directamente por el pueblo. Sin embargo, en la actualidad la financiación de la educación pública depende en su mayoría de los recursos de las transferencias

La educación y su incidencia sobre la pobreza en Colombia 97

constitucionales provenientes del nivel central y éstas se gastan casi totalmente en el pago del personal directivo y docente. Por ser éste un gasto recurrente inflexible, es poco el margen de libertad en el gasto que les queda a los municipios, distritos y departamentos.

Para intervenir de manera directa en las zonas más pobres, los niveles subnacionales cuentan entonces con dos opciones. La primera consiste en recomponer la actual distribución de los docentes haciendo que el número de niños que atiende un maestro sea más homogéneo en su territorio y evitando su concentración en las capitales y ciudades mayores. De esta manera se benefician las poblaciones más necesitadas, a las que usualmente no llega el número requerido de maestros. Por otro lado, pueden asignar recursos propios para inversión en educación en las zonas más pobres, los que pueden dirigirse a actividades como transporte escolar, construcción de infraestructura, dotación de material educativo y capacitación de los docentes.¹¹

Es importante mencionar que la pobreza ha sido considerada como una variable a tener en cuenta para el cálculo de las transferencias del nivel central a los niveles subnacionales. En efecto, al descentralizar la educación se ha buscado que los niveles subnacionales receptores de las nuevas responsabilidades puedan desarrollarlas de manera homogénea, evitando brechas entre unos y otros debido a factores políticos o económicos. Este principio ha llevado a la inclusión de ajustes en las fórmulas de transferencia que compensan las asignaciones de base en función de la población atendida y por atender, de acuerdo con factores como el índice de pobreza, entre otros. De hecho, desde la década pasada la fórmula de distribución ha incluido el concepto de equidad, que se ha materializado en el uso de un indicador de pobreza (el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI). Con estos ajustes se busca reducir las disparidades que han existido tradicionalmente entre entidades territoriales (la transferencia *per cápita* variaba de 1 a 5,9 veces en la década pasada), llegando por lo menos a un nivel similar de gasto por alumno.

En ese sentido, se observa hoy en día que la distribución de las transferencias del nivel central a los municipios –que, como se dijo, se dirige prioritariamente al financiamiento de gastos de inversión– ha mejorado, mostrando una tendencia hacia la convergencia en el nivel del gasto por alumno.

Sin embargo, no sucede lo mismo con los recursos que se transfieren a los departamentos, pues su cálculo permanece todavía muy ligado al costo de la nómina de personal y, dada la concentración de docentes de mayor grado en el escalafón en algunos departamentos que tradicionalmente recibieron

mayores recursos, se mantiene todavía cierto nivel de inequidad inter-departamental. Pero vale la pena señalar que hoy se observa un cambio positivo en la medida en que los departamentos más pobres, que anteriormente recibían un monto *per cápita* menor, hoy muestran una brecha menor con respecto a los que recibían más. El ritmo lento de este ajuste se debe en buena parte a que los recursos se reparten en más del 80 % en función de las nóminas y escalafones de los docentes y a que en las ciudades o municipios en donde hay una mayor calidad de vida hay nóminas más grandes y los docentes tienen escalafones más altos, por lo que resulta más costosa su nómina.

De acuerdo con una reciente evaluación realizada por el DNP (2004) a la aplicación de la reforma durante el período 2001 a 2003, el 50 % de la población pobre del país recibió aproximadamente el 40 % de los recursos de las transferencias para educación para los departamentos, en tanto que esta relación en el nivel municipal muestra que la mitad de la población pobre recibió más del 60 % de la transferencia asignada a los municipios para educación. Desgraciadamente, todavía no se ha evaluado el impacto de la descentralización en la ampliación de la cobertura educativa ni en los cambios relacionados con la calidad de la oferta, lo cual limita también la posibilidad de mirar estos efectos en las poblaciones más pobres.

Los ajustes institucionales para adecuar la administración de la educación al tema de la pobreza y la vulnerabilidad también se pueden ver en la última reestructuración del Ministerio de Educación Nacional. En el año 2003 se creó una Dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales, cuya función es ocuparse específicamente de los programas y proyectos orientados a los grupos en condiciones de vulnerabilidad teniendo en cuenta su condición étnica, cultural, social y personal (Decreto 2.230 de 2003). Esta Dirección promueve en las secretarías de Educación departamentales la valoración y la importancia del trabajo educativo con estas poblaciones.

III. Consolidar la formación en democracia y ciudadanía

Una vez presentados los distintos programas educativos puestos en marcha en Colombia, tanto aquellos que de manera universal cubren toda la educación pública como aquellos que tienen una orientación clara hacia

La educación y su incidencia sobre la pobreza en Colombia 99

la atención de las poblaciones más vulnerables, surge la pregunta acerca de sus posibilidades reales en términos de reducción de la pobreza. ¿Se está logrando efectivamente formar a los individuos para que puedan acceder al mercado laboral en condiciones tales que mejoren el nivel de ingreso personal y de su familia? ¿Se están forjando individuos capaces de tomar decisiones, seleccionar opciones y participar en la vida pública?

Sin lugar a duda, los programas tienen un alto potencial para impactar a corto y mediano plazo lo que se ha llamado pobreza educativa, es decir, las falencias de todo tipo existentes en el sistema educativo. La combinación de recursos financieros con estrategias diferenciadas para ampliar la cobertura debería permitir la expansión de ésta. Sin embargo, sería conveniente hacer mayor énfasis en la necesidad de apoyar de manera decidida la asistencia al preescolar de los niños más pobres dado el impacto positivo en su posterior escolaridad. Para ilustrar la transmisión de la desigualdad de oportunidades entre las generaciones basta retomar la dramática descripción que aparece en el reciente Informe de Desarrollo del Banco Mundial: mientras que niños ecuatorianos de tres años de edad provenientes de todos los grupos socioeconómicos obtuvieron resultados similares en una prueba de reconocimiento de vocabulario –resultados que además fueron muy cercanos a una población de referencia como estándar internacional–, cuando tuvieron cinco años, todos, exceptuando los provenientes de grupos más ricos y con padres que contaban con los mayores niveles educativos, quedaron por debajo del grupo de referencia (World Bank, 2005, pág. 5). Este ejemplo refuerza la idea de la necesidad imperiosa de ofrecer atención preescolar a los más pequeños para que su ingreso a la primaria no esté desde el inicio marcado por rezagos que con el tiempo se vuelven difíciles de superar.

De igual manera, es fundamental que las familias y los formuladores de políticas públicas entiendan la necesidad de que los estudiantes logren cursar por lo menos 12 años de escolaridad para contar con mayores posibilidades de vencer el círculo de la pobreza. Esto significa, entre otras cosas, mejorar la calidad y la pertinencia de la oferta para favorecer la permanencia de los estudiantes. Los programas mencionados han sido formulados y financiados parcialmente por el nivel central, pero el gran reto está en su implementación, que en buena parte corresponde hoy a los municipios, distritos y departamentos.

Lo anterior significa superar aquello de “una pobre educación para los pobres”; solamente así se puede esperar un efecto positivo de estos programas a

mediano y a largo plazo sobre la pobreza en términos del mejoramiento del ingreso familiar y del fortalecimiento de las capacidades y habilidades de los individuos para acceder a las instituciones. En este punto es necesario reconocer el enorme potencial que puede tener a futuro la formación de los estudiantes en competencias ciudadanas. Aunque su desarrollo es esencial en toda la población estudiantil, en el caso de los más desfavorecidos se convierte en un elemento fundamental para lograr el acceso a las instituciones manifestando su voz, reflejando así tomas de posiciones y libertad para tomar opciones. El desarrollo de las competencias ciudadanas debe permitir la comprensión de los asuntos públicos (la historia, la estructura y las funciones del gobierno), la naturaleza de la democracia y el ideal ciudadano, pero también debe aportar las herramientas y habilidades necesarias para que la persona desarrolle sus objetivos políticos en términos de la participación por medio del voto, la protesta, la petición y el debate público. Ofreciendo esta formación a los estudiantes de hoy se contará, probablemente, mañana, con ciudadanos más comprometidos y capaces de evaluar y tomar decisiones frente a sus opciones de vida.

En el documento *Making Services Work for Poor People* del Banco Mundial se plantea la necesidad de involucrar a las comunidades más pobres en el diseño y el monitoreo de los servicios que reciben como una manera de presionar para que dichos servicios no sólo lleguen sino que sean de calidad. En este caso no se trata ya de los estudiantes sino de sus padres y comunidades como agentes activos que pueden opinar y exigir frente a la prestación del servicio público educativo. Valdría la pena preguntarse si esto sucede en el caso de los programas en marcha en Colombia.

La participación ciudadana se ha dado en Colombia en el diseño de las políticas educativas, concentrándose particularmente –a través de los consejos territoriales de planeación– en el momento de la formulación de los planes de desarrollo tanto nacional como territoriales. Pero difícilmente se observa dicha participación en la definición más precisa de los programas o en el seguimiento de sus resultados, y se puede suponer que esto sucede todavía menos con la voz de las personas más pobres.

Reforzar la capacidad de exigencia de los más pobres es fundamental y para ello se debe contar con programas de formación que les permitan conocer sus posibilidades y desarrollar capacidades para que no se vean frustrados en un primer intento. Es igualmente importante pensar en inducir la participación mediante reglamentaciones y capacitaciones, puesto que las

comunidades más desfavorecidas suelen sentirse intimidadas o marginadas y con dificultad dan el paso necesario para hacer conocer su voz y su voto (López, 2005), especialmente en países como los latinoamericanos, que no se destacan por su tradición participativa.¹² Aparte de los Consejos Directivos y de los Consejos de Padres de Familia que funcionan en el nivel escolar y cuyo funcionamiento se desconoce con certeza, en Colombia no parece haber más espacios para opinar sobre la prestación del servicio educativo.

En este campo del acceso de los individuos a las instituciones es importante recordar que en el actual marco de descentralización, las instituciones locales se convierten en el objeto inmediato de interlocución y de monitoreo por parte de las comunidades. Para evitar la reproducción de vicios que tradicionalmente han impregnado la administración pública como los favoritismos y el clientelismo, es fundamental que exista una participación informada y exigente frente a las autoridades locales. Desgraciadamente, todavía no se conocen en Colombia estudios sobre el impacto de la descentralización en los indicadores de pobreza territoriales, pero no deberían esperarse grandes cambios a corto plazo, especialmente si se tiene en cuenta que los gobernantes locales muchas veces continúan con los programas que ya se venían implementando y disponen de presupuestos escasos para innovaciones.

Un estudio realizado por la OECD en 19 países (cuatro de ellos latinoamericanos: Bolivia, Brasil, México y Paraguay) concluye que el impacto de la descentralización sobre la pobreza parece depender menos de las características físicas de un país (superficie o calidad de su infraestructura) que de la capacidad y voluntad de los que deciden las políticas para orientar procesos a favor de los pobres (Jütting y otros, 2004). Esta afirmación reafirma la necesidad de que los más pobres y la sociedad en general expresen su voz ante los decisores de política para sensibilizarlos ante el tema de la pobreza.

IV. Conclusión

Los elementos y reflexiones anteriores permiten concluir que pese a los beneficios que aporta la educación a mediano plazo para el mejoramiento de los ingresos de los individuos y de sus familias, su incidencia en la reducción de la pobreza debe verse de manera más contundente en la formación de capital social y en la posibilidad que representa para la liberación de las comunidades más pobres aportándoles capacidades y herramientas para un

acceso más seguro a las instituciones a través de la participación y la expresión de su voz.

Sin olvidar la universalidad de ciertas políticas públicas educativas, no se puede negar la necesidad de orientar algunas de ellas hacia la ampliación de las oportunidades de quienes tienen menos representación, recursos y posibilidades. Para lograrlo, es necesario revisar la manera en que se está prestando el servicio en el marco de la descentralización, fortalecer mecanismos de rendición de cuentas de las administraciones públicas a la ciudadanía y promover una mayor participación y exigencia por parte de las comunidades en tanto clientes del servicio.

TABLA 1
La educación de los colombianos en cifras

Indicador	Valor
Tasa de analfabetismo (para mayores de 15 años) (1)	7,8 % nacional. 17,9 % rural. Aproximadamente 18 % en el quintil 1 de ingresos. Menos del 2 % en el quintil 5 de ingresos. 10 % y más en las regiones Atlántica y Pacífica, donde se concentran niveles elevados de pobreza.
Tasa de escolarización neta (2)	31 % en preescolar (niños entre 5 y 6 años de edad que asisten al grado obligatorio de preescolar). 82 % en primaria. 55 % en secundaria y media.
Años de educación de la población (1)	El promedio nacional no alcanza 8 años de educación. El promedio es de algo más de 4 años en el primer quintil de ingresos. El promedio es de 11 años en el quintil 5.
Tasas de repetición y deserción	La deserción era más elevada en todos los grados en la zona rural en 1998, especialmente en el primer grado (30,5 %) y en quinto grado (50,1 %), mientras que el agregado nacional mostraba respectivamente 7,8 % y 6,3 % (PREAL, Fundación Corona, y Corpoeducación, 2003).

La educación y su incidencia sobre la pobreza en Colombia 103

	De acuerdo con el Ministerio de Educación (datos Resolución 166 de 2003), en el año 2003 la deserción fue de 6 % en preescolar, 5 % en primaria y secundaria y 3 % en el nivel de media.
Resultados en calidad	Aunque los resultados son por lo general deficientes en el nivel nacional con respecto al nivel esperado en las pruebas de calidad SABER 1997-1999, en los grados evaluados (tercero, quinto, séptimo y noveno) en lenguaje, los estudiantes de las zonas rurales obtuvieron los resultados más bajos. En la prueba de matemáticas, con la excepción de los resultados de tercer grado en que los estudiantes de las zonas rurales superaron a los de las zonas urbanas, se presentó la misma tendencia (PREAL, Fundación Corona, y Corpoeducación, 2003). ¹³
	No hay grandes diferencias en el resultado promedio general obtenido en las zonas urbanas y rurales en la prueba de ciencias naturales aplicada en noviembre de 2003 a los estudiantes de quinto grado: 49,12 en la zona urbana y 49,93 en la rural.
Ingresos por nivel educativo alcanzado (en salarios mínimos mensuales SMM) (1)	0,8 SMM para la población con primaria incompleta. 1 SMM para la población con primaria. 1,2 SMM para la población con secundaria incompleta. 1,7 SMM para la población con secundaria. 2,3 SMM para la población con educación superior incompleta. 6,2 SMM para la población con educación superior.

Fuentes:

(1) DANE, Encuesta de Calidad de Vida ECV- 2003 y Millán (2005).

(2) Estadísticas educativas 2002 con base en formulario C-600 - Ministerio de Educación Nacional.

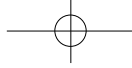
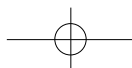
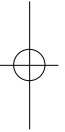


TABLA 2
Programas educativos con potencial para incidir en la pobreza

Ampliación de cobertura		Mejoramiento de la calidad		Ajustes institucionales	
Población general	Población pobre	Población general	Población pobre	Población general	Población pobre
Universalización de la primaria	Énfasis en zonas rurales y urbano-marginales	Planes de mejoramiento institucional	Escuela Nueva	Descentralización	Transferencias compensatorias por pobreza para entidades territoriales
Aumento de cobertura en secundaria y media	Programa de subsidios	Formación en competencias ciudadanas	Etnoeducación	Participación de padres y comunidad en Consejos de Planeación y Directivos	Creación de la Dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales en el Ministerio de Educación
	Programa de concesión educativa (en Bogotá)	Formación en competencias laborales	Programa de Aceleración del Aprendizaje		
	Programa de Familias en Acción				
	Programas de alimentación escolar				



La educación y su incidencia sobre la pobreza en Colombia 105

TABLA 3
Información educativa por departamento 2002

Departamento	Tasa bruta preescolar, básica y media	Tasa neta preescolar, básica y media	Tasa de repitencia	Tasa de deserción	Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas 2000
AMAZONAS	62%	58%	8	6.2	69.4
ANTIOQUIA	87%	85%	7	8	18.3
ARAUCA	75%	71%	5	13	53.8
ATLÁNTICO	77%	73%	4	8	23
BOGOTÁ	92%	90%	5	4	14
BOLÍVAR	71%	68%	7	7	35.2
BOYACÁ	76%	73%	7	6	24.5
CALDAS	76%	73%	8	11	15.4
CAQUETA	72%	71%	4	18	22.2
CASANARE	77%	74%	6	10	52.1
CAUCA	76%	73%	8	9	28.9
CESAR	73%	70%	3	8	36.3
CÓRDOBA	99%	94%	7	8	44
CUNDINAMARCA	88%	85%	7	7	23.4
CHOCO	92%	86%	9	8	60.6
GUAINIA	59%	55%	12	13	100
GUAVIARE	50%	49%	10	16	79.8
HUILA	87%	86%	6	8	28.6
LA GUAJIRA	88%	84%	4	6	32.6
MAGDALENA	67%	63%	4	8	34
META	83%	82%	5	11	26.2
NARIÑO	70%	66%	6	6	32.6
NORTE DE SANTANDER	72%	70%	6	7	19.2
PUTUMAYO	65%	62%	7	15	78.8
QUINDÍO	79%	78%	5	10	18.1
RISARALDA	80%	78%	4.9	10.5	16.7
SAN ANDRÉS	72%	69%	6	4	33.3
SANTANDER	77%	75%	4	7	20.8
SUCRE	87%	82%	7	8	39.8
TOLIMA	84%	82%	6	9	27.3
VALLE	76%	72%	4	6	15.7
VAUPÉS	73%	66%	18	12	100
VICHADA	52%	50%	11	8	88.9
COLOMBIA	82%	79%	6	7	

Fuente: Ministerio de Educación Nacional - Formulario C-600 para 2002 y DANE para el índice NBI.

Notas

1. Estas nuevas aproximaciones se reflejan en los informes de organismos internacionales y multilaterales como los Informes de Desarrollo Humano del PNUD y los Informes de Desarrollo Mundial producidos por el Banco Mundial.
2. En los dos últimos Informes de Desarrollo Mundial (World Bank, 2004 y 2005) se plantea la necesidad de hacer ajustes para que los servicios no sólo lleguen a los pobres, sino para que funcionen con calidad, y por otra parte se pone el énfasis en la importancia de la equidad en aspectos del ingreso pero también y sobre todo equidad en el acceso a las instituciones y la participación.
3. Los trabajos de J. Jacobs, J.S. Coleman, P. Bourdieu y R. Putnam ilustran la riqueza de este concepto y su importancia en los análisis que tienen que ver con la discriminación, los cambios intergeneracionales en grupos menos favorecidos y las posibilidades de cambio que genera el involucramiento de dichos grupos en decisiones que los afectan.
4. Putnam (1993) ha mostrado que el capital social se transmite entre generaciones, es acumulativo e incluso lo que se gana en un sector se puede transferir a otros espacios.
5. De hecho, el nivel educativo de los padres es un buen predictor del nivel de logro educativo en América Latina (Reimers, 1999).
6. Una dificultad adicional cuando se abordan los temas de calidad y equidad en la educación es la poca disponibilidad o comparabilidad de la información relacionada con el desempeño o resultados de los estudiantes, así como con la discriminación de los datos de acceso y de calidad por estrato socioeconómico.
7. Aunque todavía la brecha no desaparece, parecería haber un cambio para las generaciones más jóvenes ya que si se toma el número de años de educación para la población entre 15 y 24 años, esta disminuye a 2 años.
8. Este indicador combina el acceso a bienes de los hogares en términos de la vivienda, la cobertura en servicios básicos, el hacinamiento y la escolaridad (por lo menos un niño entre 7 y 11 años que no asista a la escuela).
9. En 2002 el programa atendió 622 municipios menores de cien mil habitantes.
10. Los estudiantes beneficiarios de este programa tienen generalmente entre 11 y 15 años de edad, no lograron culminar oportunamente la primaria o presentan tan sólo uno o dos grados aprobados y en muchas ocasiones han abandonado ya sus estudios. El programa les permite nivelar en un año lectivo la primaria con resultados equivalentes a los estudiantes que lo hacen en condiciones normales.
11. Para evitar el nombramiento indiscriminado de maestros que se dio en el pasado por parte de las entidades territoriales, la reforma de 2001



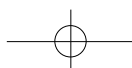
La educación y su incidencia sobre la pobreza en Colombia 107

les prohíbe gastar sus recursos propios en este rubro, a menos que aseguren mediante la aprobación de vigencias futuras la financiación de una cohorte completa de estudiantes de educación básica.

12. En un índice de participación ciudadana que mide la intervención de los particulares en actividades públicas, calculado para siete países de la región, el resultado promedio es de 2,5 sobre 20. Ver en: [www.participa.cl/Documentos/PRESENTACION_IPC_EN_7_PAISES_06.12.04\(2\)](http://www.participa.cl/Documentos/PRESENTACION_IPC_EN_7_PAISES_06.12.04(2))
13. Desgraciadamente, los resultados de la prueba 2002-2003 para lenguaje y matemáticas no han sido publicados desagregados por zonas (urbana y rural) ni por pertenencia de los estudiantes a estrato socio-económico.

Referencias bibliográficas

- CEPAL (1998). *Panorama social de América Latina y el Caribe 1997*, Santiago de Chile.
- DANE (2003). "Encuesta de Calidad de Vida - Presentación de resultados", consulta realizada el 19 de septiembre de 2005 en: www.dane.gov.co
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2004). *Evaluación del Sistema General de Participaciones 2003*, DNP, Bogotá.
- (2004). *Familias en Acción – Condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos preliminares*, DNP, Bogotá.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (2003). *Poverty Reduction and Promotion of Social Equity- Strategy Document*, Washington, IADB.
- (1998). *The Path out of Poverty*, Washington, IADB.
- JÜTTING, J. - KAUFFMANN, C. - MC DONNELL, I. - OSTERRIEDER, H. - PINAUD, N. - WEGNER, L., (2004). *Decentralization and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact*, París, OECD.
- LÓPEZ, M. M. (2005). "Una revisión a la participación escolar en América Latina", Grupo PREAL sobre descentralización y autonomía escolar. En: <http://www.preal.org/GDyA/sitio/pdf/margarita.pdf>
- MILLÁN, N. (2005). "¿Quiénes son los pobres?", presentación realizada en el marco de la Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad, Bogotá.
- PREAL, Fundación Corona y Corpoeducación (2003). *Informe de progreso educativo – Colombia*, Bogotá.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2004). *La libertad cultural en el mundo diverso de hoy - Informe sobre desarrollo humano 2004*, Nueva York, PNUD.
- PUTNAM, R. D. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

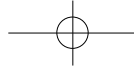


- REIMERS, F. (1999). "Políticas compensatorias de discriminación positiva y justicia social a fines del siglo XX en América Latina", artículo basado en conferencia inaugural del Quinto Congreso Mexicano de Investigación Educativa, Aguascalientes, consultado el 20 de septiembre de 2005 en: <http://www.iacd.oas.org/LaEduca132/reimers/reimer132-133test.htm>
- SARMIENTO, A. - TOVAR, L. P. - ALAM, C. - Corpoeducación (2001). *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*, Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona y Fundación Restrepo Barco, Bogotá.
- SEN, A. (sin fecha). "Sobre conceptos y medidas de pobreza", consultado el 18 de septiembre de 2005 en: www.eumed.net
- TOWNSEND, P. (1962). "The meaning of poverty", *British Journal of Sociology* 8.
- WORLD BANK (2005). *Equity and Development – World Development Report 2006*, Washington, The World Bank-Oxford University Press.
- (2004). *Making Services Work For Poor People – World Development Report 2004*, Washington, The World Bank.

RESUMEN

Luego de una conceptualización que relaciona abiertamente los temas de educación y pobreza, este artículo presenta los programas educativos orientados a las poblaciones más vulnerables en Colombia. Se argumenta que pese a los beneficios que aporta la educación a mediano plazo para el mejoramiento de los ingresos, su incidencia en la reducción de la pobreza debe verse de manera más contundente en la formación de capital social y en la posibilidad que representa para la liberación de las comunidades más pobres aportándoles capacidades y herramientas para un acceso más seguro a las instituciones a través de la participación y expresión de su voz.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXII - N° 4 - Diciembre, 2005



Educación y acceso a la justicia en México

Gustavo Javier Fondevila

Y esto no es algo nuevo del siglo XX sino que tiene una larguísima tradición. Recordemos que la guerra de independencia de América Latina se produce cuando los borbones intentan que se aplique en serio el derecho en la colonia.

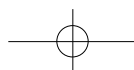
Garzón Valdés (Fondevila, 2004, pág. 165).

I. Introducción

El 1 de julio de 2004, el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial aprobó en Washington dos préstamos por un monto total de US\$ 330 millones para México, con el fin de ampliar el acceso a los servicios estatales de justicia y apoyar la educación básica de los pobres y grupos vulnerables. El primer préstamo, por US\$ 30 millones, serviría para financiar el “Proyecto de modernización judicial estatal en apoyo del acceso a la justicia”,¹ el cual iba a respaldar los esfuerzos de reforma judicial en estados como Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco y Puebla, a través del programa de crédito para la modernización judicial estatal del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. (BANOBRAS).² “La reforma judicial es una de las reformas económicas más importantes de México”,³ dijo Isabel Guerrero, directora del Banco Mundial para México y Colombia, en el evento de aprobación del préstamo. “Un sistema judicial que garantice servicios accesibles, oportunos y eficientes a una sociedad diversa y que pueda satisfacer las cambiantes necesidades económicas es requisito fundamental para mejorar la gobernabilidad, fomentar

GUSTAVO JAVIER FONDEVILA

Licenciado en Filosofía y doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Magister artium en Ciencias Políticas por la Universidad Johannes Gutenberg Mainz. Entre sus publicaciones se destaca *Politische Modelle der Sozialintegration* (Munich, 2002). En la actualidad se desempeña como investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México.



el desarrollo económico y la inversión extranjera y reducir la corrupción y la violencia.”⁴ El segundo préstamo aprobado fue por un total de US\$ 300 millones, para respaldar el “Programa de desarrollo de la educación básica”⁵ en México. Este programa iba a ofrecer apoyo para la educación de los grupos desfavorecidos, como es el caso de los niños que viven en zonas rurales o urbanas marginales y los niños discapacitados, inmigrantes e indígenas. El préstamo respaldó la tercera y última fase del mismo, el cual ha contado con el apoyo del Banco Mundial desde sus inicios en 1991. Las dos primeras fases lograron mejorar la educación de unos 6 millones de niños (20 % de los cuales son indígenas) en 31 estados, fortalecieron la gestión del sistema educativo y mejoraron la capacidad institucional de los estados para prestar servicios de educación.

Este préstamo apunta a dos problemas graves de la administración de justicia en México que están firmemente unidos y que rara vez despiertan el interés académico: educación y acceso a la justicia. Al mismo tiempo, la tendencia a unir ambos factores es relativamente creciente en el trabajo de las agencias⁶ internacionales⁷ y también en el nivel gubernamental. La reforma de Estado en términos de administración de justicia y poder judicial tiene muchos aspectos; en particular, el tema del acceso a la justicia (Alonso, 2003). Y uno de ellos es la falta absoluta de cultura jurídica y el desconocimiento de la población de sus derechos y de las formas de ejercerlos ante el sistema de justicia y el Estado. La pobreza muestra en este punto uno de sus costados más oscuros: la ignorancia y el desconocimiento de los elementos más básicos de la ciudadanía, los derechos.

II. Acceso a la justicia: pobreza y educación

Este ámbito de la administración de justicia incluye actividades dirigidas a asegurar que todos los ciudadanos puedan obtener la solución de sus litigios ante una instancia facultada para adoptar decisiones jurídicamente vinculantes, a un precio accesible y en un lugar, y mediante un proceso que se encuentre a su alcance. Se refiere también a la necesidad de que los ciudadanos puedan valerse de asistencia jurídica en las causas penales o civiles. Comprende actividades como:

- el apoyo a los juzgados de paz y de primera instancia;
- la publicación de informes sobre despachos judiciales y manejo de expedientes;
- el establecimiento de regímenes de defensores públicos y servicios de asistencia jurídica gratuita, especialmente en beneficio de litigantes indígenas;
- la creación de oportunidades para dirimir conflictos mediante arbitraje o mediación; y
- la educación cívica respecto de las instituciones de la justicia, el proceso judicial y los derechos de los ciudadanos.

Toda la reforma judicial juega una parte importante de su éxito en lograr el acceso efectivo a la justicia para los grupos sociales más desfavorecidos.

Por supuesto, el acceso a la jurisdicción está garantizado en México⁸ por la constitución nacional,⁹ cuya primera versión es de 1814, inspirada en el tono liberal de la constitución de Cádiz. Sin embargo, los reconocimientos constitucionales no deben ser motivo de engaño: el problema no se encuentra en la corrección normativa de la ley fundamental sino en la positividad real del derecho. Y en este aspecto, los problemas generales del aparato de administración de justicia se transforman en obstáculos para la realización efectiva de un acceso amplio a la justicia. Los grupos más desfavorecidos económicamente son precisamente aquellos que menos educación formal pueden acumular y, por lo tanto, menos conocimiento jurídico tienen y menos capacidad de acceder a la defensa de sus derechos o a la resolución legal de sus conflictos. Aquí se abren dos caminos con problemas diferentes. Por un lado, la relación entre pobreza alimentaria, patrimonial y de capacidades y, por otra parte, la falta en el sistema formal educativo de una educación cívica en derechos humanos. Ambas inciden en la posibilidad de acceder a la justicia.

A. Pobreza y educación

La administración del gobierno del presidente Vicente Fox creó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (a través de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL) para acordar la metodología oficial que sería adoptada con el fin de medir la pobreza en el país.¹⁰ Las principales conclusiones del Comité¹¹ dieron como resultado para el año 2002¹² que:

- 18,6 % de los hogares del país y 24,2 % del total de la población contaba con un ingreso insuficiente para cubrir sus necesidades de alimentación (pobreza alimentaria);
- 25,3 % de los hogares y 31,9 % del total de la población del país recibían un ingreso que les impedía cubrir las necesidades de alimentación y las de los patrones básicos en materia de gasto en educación y salud (pobreza de capacidades);
- 45,9 % de los hogares del país y 53,7 % del total de la población, como se puede observar en el Gráfico 1, tienen un ingreso inferior para cubrir los fines de la política social (pobreza de patrimonio).

Las características más destacadas de los grupos afectados por situaciones de pobreza en relación con la falta de educación, según este Comité, son las siguientes:

- presentan una mayor proporción de niños que no asisten a la escuela;
- los jefes de hogar poseen menores niveles de escolaridad.

Otra estimación de la población en situación de pobreza realizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2003, Cap. 1) señala que 41,1 % de la población total se encuentra bajo la línea de pobreza y 15,2 %, bajo la línea de indigencia. De la población urbana, 32,3 % estaba en la primera condición y 6,6 % en situación de indigencia, mientras que para la población rural los porcentajes fueron de 54,7 % y 28,5 %, respectivamente. En la medición que efectúa el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Índice de Pobreza Humana que mide las privaciones en las tres dimensiones básicas que componen el índice de desarrollo humano: una vida larga y saludable, educación y un nivel de vida digno, México se ubica en el lugar 20 (PNUD, 2003).

Como puede observarse en el Gráfico 1, la línea de capacidades (formación educativa) se encuentra muy por debajo de la línea patrimonial y bastante cercana a la pobreza alimentaria.

Según la Encuesta Nacional de la Juventud realizada en 2000 (ENJ, 2002), del total de jóvenes que en algún momento habían comenzado a estudiar, sólo 45,5 % permanecía estudiando; el resto ya había dejado la escuela, fundamentalmente entre los 12 y 19 años de edad. Los motivos

principales fueron que no deseaban seguir estudiando, la falta de recursos económicos y la necesidad de trabajar. Otro de los motivos por los que los jóvenes abandonan sus estudios de manera temporal o permanente es porque no encuentran las opciones de estudio que demandan. De acuerdo con la encuesta arriba citada, de las personas de entre 20 y 29 años, 23,7 % se encontraba buscando trabajo, requiriendo sobre todo ocupaciones de medio tiempo o tiempo parcial. Las causas más mencionadas de su desocupación eran la carencia de ofertas de empleo, la insuficiente preparación y la inexperiencia. También son excluidos aquellos que habiendo estado incorporados al llamado *mercado de trabajo* quedan fuera del mismo frente a las nuevas reglas del mercado globalizado. Esto afecta sus posibilidades de mantener a los hijos en el sistema escolar (SAPRIN, 1999).

Esta desigualdad se expresa también en el acceso a la justicia y al poder público, donde México presenta profundas asimetrías que muestran una sociedad crecientemente fragmentada. El goce de los derechos se ve afectado por la desigualdad, lo que crea niveles muy diferenciados de respeto a los mismos. Para 2000, 40 % de la población de menores ingresos recibió 14,6 % del ingreso, mientras que el 10 % de mayores ingresos captó 36,4 % del ingreso total. La diferencia entre el ingreso promedio del 20 % más pobre frente al 20 % más rico fue de 18,5 veces. Estas distancias son aún mayores en las áreas rurales, donde la distribución del ingreso es todavía más inequitativa que en las urbanas (CEPAL, 2002, Cap. 3).

El PNUD (2002) estimó que hacia 1998 el 10 % de la población de mayores ingresos concentraba 41,7 % del ingreso total, frente a sólo 1,3 % del ingreso total percibido por el 10 % de la población de menores ingresos. Esto arroja un índice de desigualdad de 32,6 y un coeficiente de Gini de 0,531. De un total de 173 países considerados en el Informe de Desarrollo Humano 2002, México se ubicaba en el lugar 14 de los países con mayor desigualdad en ese rubro (PNUD, 2002). Solamente era superado por algunos países de América Latina como Brasil y Chile, y varios de África, entre ellos Sudáfrica (ver Gráfico 2 con la evolución del ingreso en México, coeficiente de Gini).

En el Informe de Desarrollo Humano México 2002 se realiza una exploración detallada de la desigualdad en el territorio nacional a partir del cálculo del Índice de Desarrollo Humano (IDH) por entidad federativa. Las diferencias empiezan a ser notorias en las variables educativas, concluyendo el informe que “al parecer, los medios que posibilitan

adquirir conocimientos a las personas se asignan en forma desigual entre regiones” (PNUD, 2002). Las mayores diferencias se observan en el Producto Bruto Interno (PIB) por habitante: mientras en el Distrito Federal ese indicador llega a US\$ 22.816, en Chiapas es de US\$ 3.549 (cifras corregidas por el índice de paridad del poder de compra, PPC). El Distrito Federal ocuparía el lugar 23 en la lista mundial de IDH, en tanto que Chiapas estaría en el 105 (PNUD, 2002). Nuevamente, esto se expresa en diferencias en capacidades, dado que el rezago educativo (Aziz Nassif, 2000) afecta sobre todo a las regiones más pobres, a los hijos de jornaleros agrícolas, niños en situación de calle y discapacitados, y es aún más acentuado en la población indígena y particularmente en las mujeres indígenas que pertenecen a los estados con menos desarrollo económico: otra vez Chiapas junto con Guerrero, Veracruz, Oaxaca, Hidalgo y Puebla (Schmelkes, 2001). Según la Secretaría de Educación Pública, cerca de un millón y medio de niños y jóvenes no ingresan al sistema educativo por razones económicas, por falta de escuelas en la zona o de alternativas de otro tipo que faciliten su acceso¹³ (ver Tabla 1 con los niveles de deserción primaria).

El ingreso y la permanencia de los niños, niñas y jóvenes es superior en zonas urbanas, pero especialmente en las entidades con mejores condiciones de vida, como Nuevo León y el Distrito Federal. La cara opuesta se encuentra en los estados con contextos de marginación extrema –como Chiapas, Oaxaca o Guerrero–, donde la reprobación, la deserción y la sobre-edad causan estragos, particularmente entre mujeres e indígenas (ver Tabla 2 con los niveles de deserción secundaria).

En este sentido, México ocupa el décimo lugar en América Latina en cuanto al número de analfabetos. Junto con Brasil representa el núcleo duro del atraso escolar en la región. El número de rezagados en México se encuentra entre 33 y 36 millones de jóvenes y adultos. Si se mantienen las actuales tendencias, al final del sexenio¹⁴ del presidente Fox el rezago habrá alcanzado la cifra de 37 millones de personas.¹⁵ Y los problemas se extienden al acceso a los servicios educativos, tales como acceso universal en primaria y secundaria, eficiencia terminal en secundaria y elevación en la calidad de la educación tomando en consideración los aspectos multiétnicos, la situación socioeconómica de las familias y las limitaciones de la planta docente.

B. Educación cívica en derechos humanos

Uno de los temas más importantes a considerar en este apartado es que recién en 1993, la Ley General de Educación incorporó entre sus fines “propiciar el conocimiento de los derechos humanos y el respeto a los mismos” (LGE 1993, artículo 7, fracción VII). Pero cabe aclarar que en 2002, la Secretaría de Educación Pública todavía no había elaborado un programa de educación en derechos humanos (aunque acaba de firmar un *acuerdo para elaborar un programa de educación en derechos humanos que promueva su conocimiento, defensa y promoción en espacios formales y no formales*).¹⁶

A pesar de esto, un adelanto de esa ley fue la incorporación de la materia de “educación cívica” a la currícula oficial para ser impartida en la educación básica. Anteriormente, el antiguo esquema se limitaba a transmitir información acerca de instituciones públicas y de la legislación vigente, sin considerar los derechos humanos (Lomnitz - Salazar, 2002, págs. 209-248) ni las diferentes formas de su ejercicio y defensa (López Ayllón - Fix Fierro, 2003). Un buen ejemplo de este desinterés es que la propia Ley General de Educación tampoco incorpora la obligatoriedad para las instituciones de educación superior de incorporar las defensorías de los derechos universitarios; en realidad, ni siquiera su promoción. Tampoco incorpora los principios internacionales y constitucionales sobre multi-etnicidad, diversidad y equidad. No incorpora los estándares internacionales de derechos humanos. No se propone la asignatura de Educación en Derechos Humanos. No se aseguran la amplia difusión ni la enseñanza de los derechos humanos en todos los planes de estudio. No se vincula la escasa docencia en derechos humanos con la investigación como elemento indispensable de rigor académico y contenido democrático. No se crean programas especiales de educación formal y no formal con la colaboración de organismos públicos y civiles de derechos humanos, dirigidos a grupos en situación de discriminación –mujeres, migrantes, refugiados y personas con alguna discapacidad, entre otros– para potenciar la participación de esos grupos o pueblos, de tal modo que intervengan directamente en la elaboración y aplicación de las propuestas de acción que los involucran. No se incorpora el estudio de los derechos humanos como parte indispensable en el servicio civil de carrera. En realidad, la ley ni siquiera propone la exigibilidad judicial del derecho a la educación: no hay instrumentos normativos que permitan el reclamo administrativo y judicial en caso de incumplimiento de las obligaciones

estatales impuestas por la Constitución, por los pactos internacionales de derechos humanos y por la Ley y sus reglamentaciones. La obligación incumbe tanto a los poderes políticos como al Poder Judicial. Tampoco hay mecanismos procesales que permitan los reclamos administrativos o judiciales de carácter grupal, esenciales para la revisión de acciones u omisiones gubernamentales de efectos colectivos. Estos mecanismos son fundamentales para garantizar la tutela judicial del derecho a la educación.

Para eliminar los vestigios de esta percepción parcial que todavía impregnan la mentalidad de muchos educadores, la Secretaría de Educación Pública promueve actualmente, con resultados dispares, la formación de docentes mediante programas y contenidos en materia de legalidad, derechos sociales y derechos humanos, así como acerca de los valores de la convivencia social ("Acciones gubernamentales relativas al derecho, a la educación y la educación en derechos humanos", septiembre de 2003, pág. 2). En este contexto, debe observarse que el Programa Nacional de Derechos Humanos recomendado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México recomienda explícitamente la capacitación específica para los servidores públicos, con la finalidad de superar prácticas discriminatorias y violaciones a los derechos humanos. Entre estos funcionarios deben considerarse especialmente a procuradores, peritos y administradores de justicia; personal de migración, del sistema penitenciario, del registro civil y del electoral; trabajadores del sistema de salud y educadores, por tratarse de las autoridades con mayores señalamientos negativos en las consultas regionales y con las organizaciones de víctimas, familiares y civiles.¹⁷

Un buen ejemplo de esto es que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) fue creada recién el 6 de junio de 1990 por decreto presidencial.¹⁸ Es interesante resaltar que según un estudio realizado por el Centro de Estudios de Derecho Público del Instituto Tecnológico Autónomo de México y la organización civil Ronda Ciudadana, el 89,55 % de las quejas por violaciones a derechos humanos recibidas y aceptadas para su trámite en la CNDH durante el año 2003 fueron contra el propio Estado u organismos pertenecientes al mismo (Labarca *et al.*, 2004, págs. 12-13). En la Tabla 4 se muestran los porcentajes de las quejas. Pero lo más alarmante es que el porcentaje de recomendaciones¹⁹ aceptadas y cumplidas por las autoridades federales no supera el 10 % de las recibidas y en el caso de las autoridades locales y municipales, el rechazo directo de las recomendaciones de la CNDH alcanza el 33 % del total (ver Tabla 5).

Esta larga tradición de desinterés del propio Estado por la legalidad, por la cultura de derechos y, en particular, por los derechos humanos, tiene consecuencias negativas en referencia al acceso a la justicia de los sectores más desfavorecidos educativamente (capacidades) de la sociedad. La falta de educación tiene efectos directos en la falta de acceso a la administración de justicia (que veremos a continuación) pero además, esta situación se refuerza con el desconocimiento de los propios funcionarios judiciales de los derechos de la ciudadanía, la discriminación de ciertos sectores sociales²⁰ y la extendida y generalizada corrupción del poder judicial.²¹

III. Falta de educación: falta de justicia

El obstáculo tradicional que limita el acceso a la justicia en todo el mundo es el alto costo de las contiendas judiciales. En la cultura jurídica mexicana existe al respecto el mito de que la impartición de justicia en México es gratis (Valdés, Clemente, 1993). Como ya vimos, este mito está consagrado constitucionalmente (art. 17 de la Constitución Política Mexicana: “Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales [...]”). Lo cierto es que, contrariamente a lo que dispone la norma constitucional, la impartición de justicia cuesta mucho dinero, y esto afecta primordialmente a los sectores más desprotegidos de la sociedad.²² Aunque el gobierno se hace cargo de los gastos relativos a los salarios de los jueces y del personal que trabaja en el tribunal y de las instalaciones necesarias para los procedimientos, las partes deben costear los estudios, las consultas, el consejo legal y el litigio en sí mismo (Valadés, 1994, pág. 293).²³

El segundo tema vinculado a los costos es el problema de la demora en los procesos judiciales.²⁴ En relación con la lentitud de la justicia, se observa que “por lo que hace a lo primero, los procedimientos judiciales no son expeditos si por expeditos debemos entender, en sus conceptos gramatical y enciclopédico, realizarlos de manera ágil, sin obstáculos, rápido y pronto, pues la justicia en México no es rápida, ni pronta ni expedita, ya que en la generalidad de los casos, con muy contadas excepciones, la encontramos siempre lenta, cansina, con muchos obstáculos y vericuetos; [...]” (Lanz Cárdenas, 1997, pág. 232). El tiempo genera otro obstáculo para el efectivo acceso a la justicia, dado que potencia la desigualdad entre las partes. La parte vulnerable económicamente resiente mucho más la demora en el dictado de la sentencia (Zuckerman, 1999).²⁵

El tercer problema es de la legitimidad del sistema judicial.²⁶ En México, la moral organizativa del poder judicial ha alcanzado un alto nivel de descomposición y en los últimos tiempos, la visibilidad pública de la transición democrática se ha enfocado en los casos de corrupción del sistema de administración de justicia. Esto ha provocado que: “La población llega a pensar en acudir a los tribunales como una desgracia y, por tanto, busca evadir su acceso a la justicia, llegando incluso al extremo de preferir quedarse con el derecho vulnerado, pues el temor de no ser amparado y, por el contrario, ser doblemente perjudicado, es ahora mucho peor” (Garay Maldonado, 2005, pág. 11).

El cuarto problema es la deficiencia estructural del servicio de administración de justicia. La falta de recursos, de personal calificado, de tecnología adecuada, el carácter escrito de los juicios,²⁷ la cantidad de demandas presentadas y juicios emplazados han provocado la saturación del sistema²⁸ y su colapso. En 2001, en las 20 salas existentes en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (Informe de Labores, 2001) ingresaron 60.264 asuntos. De esta cantidad, 36.071 fueron a las nueve salas civiles (esto significa que cada sala atendió 4.788 asuntos), 15.071 fueron a las 8 salas penales (esto implica que cada sala penal atendió alrededor de 1.883 asuntos) y, finalmente, 9.122 asuntos fueron a las tres salas familiares (cada sala atendió 3.040 asuntos). Solamente en materia familiar y contando los 365 días del año, se debe suponer que atendió un promedio de 13 asuntos diarios. Por supuesto, es fácil imaginar que un ejercicio así es humanamente imposible. Pero en los juzgados, la situación es todavía peor. En 2001 entraron a los juzgados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal 208.733 asuntos, de los cuales quedaron solamente 180.643 asuntos (los restantes fueron exhortos, incompetencias y oficios comisorios). Estos números se reflejan en la Tabla 3, que muestra el grado de saturación de los juzgados.

En el nivel federal, las cifras empeoran. Por ejemplo: en el año 2001 ingresaron 122.218 juicios de amparo a los 154 tribunales colegiados del circuito. A cada tribunal le correspondieron alrededor de 793 juicios de amparo al año (casi dos juicios de amparo diarios).²⁹

Al problema de la saturación procesal se suman dos inconvenientes: inadecuado número y distribución de los órganos jurisdiccionales en el nivel nacional. En el país existen alrededor de 3.042.000 habitantes por entidad federativa. A ese número le corresponde en promedio 16 magistrados y 47 jueces de primera instancia. Esto da una cantidad de 65.124 habitantes por cada juez y 195.899 habitantes por cada magistrado (Concha Cantú -

Caballero, 2001, págs. 35-36). El bajo porcentaje de juzgadores va unido a la centralización de los tribunales que animó la tradición judicial de las últimas décadas. Por ejemplo: en el Distrito Federal, que tiene una población de alrededor de 20.000.000 de habitantes, casi todos los juzgados civiles están concentrados en un solo edificio.³⁰ Esta concentración termina siendo inoperante para agilizar los trámites judiciales y, además, es otra causa de falta de acceso a la justicia: las distancias geográficas son una traba económica más para los sectores de escasos recursos.

A. Falta de educación³¹

Independientemente de estos factores que limitan el acceso a la justicia en México, existen otros elementos directamente vinculados a la falta de acumulación de capacidades (educación) por parte de ciertos sectores de la población:³²

- desconocimiento de las normas, derechos y garantías legales y constitucionales, su ejercicio y defensa en el sistema de administración de justicia,³³
- inexistencia de mecanismos judiciales o estatales informativos;
- percepción de complejidad del sistema de administración de justicia,
 - complejidad del funcionamiento legal,
 - excesivos tecnicismos,
 - opacidad de la normativa vigente.
- diversidad lingüística (INEGI XII, 2001);

Este desconocimiento, que se agrega a otras indefensiones generadas por la falta de educación, termina provocando los siguientes fenómenos perversos en la acción social (Valadés, 1994, pág. 293):

- pasividad ante la afectación de los derechos propios por conductas de terceros;
- propensión a las formas de auto-composición de los conflictos;
- procuración de justicia mediante el arbitrio de la influencia;
- intermediarismo entre los órganos de justicia y los sujetos agraviados;
- recurrencia a mecanismos de denuncia publicitaria como sucedáneos de instancias jurídicas.

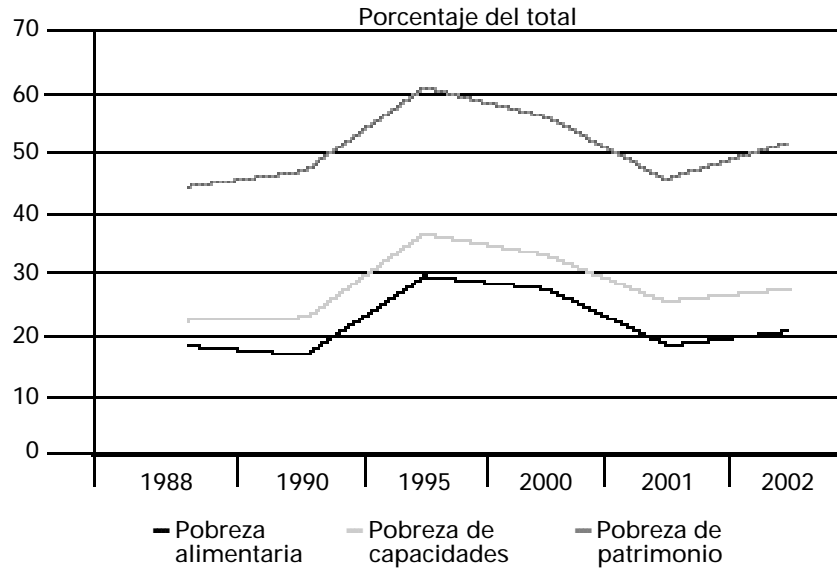
B. Defensoría pública

Una posible solución³⁴ para poder desarrollar un sistema de justicia accesible es garantizar el derecho a una representación justa e imparcial por una defensoría pública gratuita.³⁵ El artículo 8, sección E de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención 1978, pág. 25), afirma que toda persona tiene el “derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley”. En Latinoamérica, algunos países proporcionan asesoría jurídica gratuita a personas de bajos ingresos que han sido acusadas de algún delito penal (México es uno de ellos). A menudo los defensores públicos trabajan para un organismo de gobierno³⁶ encargado de proveer representación en casos penales y/o civiles.³⁷ De acuerdo con la información de la Primera Reunión Interamericana de Defensores Públicos (Cole, 2002), en septiembre de 2001, 15 países tenían un sistema de asistencia jurídica o de defensa pública para representar a quienes no podían tener un abogado propio en casos penales y, en algunas circunstancias, casos civiles, laborales y familiares. Los datos de esos programas son variados –el número de personas que reciben los servicios, el número de abogados de planta y el porcentaje de casos resueltos por los servicios de asistencia jurídica–.

Sin embargo, los servicios de asistencia jurídica en México son todavía muy insuficientes y no han logrado evolucionar con el aumento de la población y de la demanda.³⁸ Los datos en la Tabla 6 muestran algunos de los principales problemas que enfrentan los defensores públicos/servicios de asistencia jurídica. Por ejemplo, en México la proporción de defensor público por cantidad de población es de 1 a 144.141, es decir, un defensor público cada casi 150.000 personas. En la mayoría de los países latinoamericanos los programas se caracterizan por un suministro inadecuado de abogados, con proporciones de abogados *per cápita* que llegan en algunos casos a un abogado por más de trescientos mil ciudadanos (Nicaragua o Ecuador).³⁹ El impacto de esta escasez en servicios jurídicos se agudiza por el hecho de que en México, más de 75 % de los casos penales enfrentan retrasos terribles, lo cual contribuye a largos períodos de encarcelamiento antes de terminarse el juicio.⁴⁰

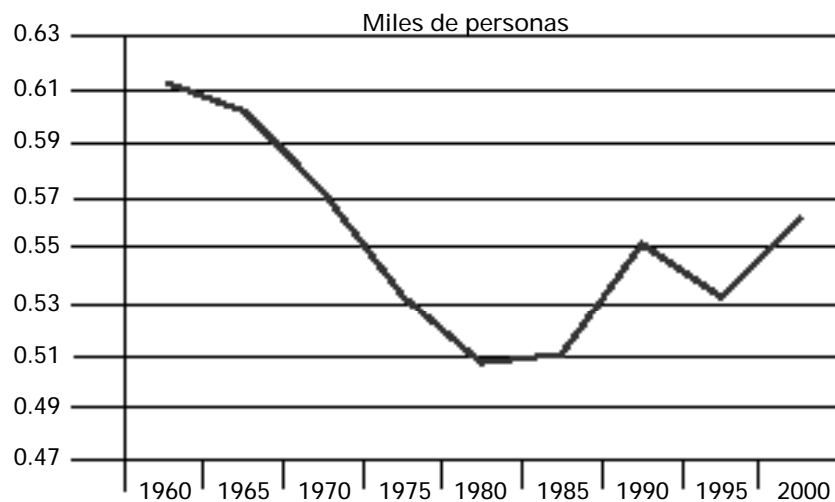
En la actualidad, la defensa pública mexicana sigue por debajo de las normas básicas y el servicio prestado no cumple con las expectativas en términos de cantidad y calidad.

GRÁFICO 1
Proporción de la población pobre en México



Fuente: Consejo Nacional de Población, 2002.

GRÁFICO 2
Evolución de la distribución del ingreso, coeficiente de Gini⁴¹



Fuente: Hernández, 2003.

TABLA 1
Deserción primaria

Ciclo indígena	Población rurales	Escuelas urbanas	Escuelas públicas	Escuelas privadas	Escuelas	Total
1995/96	6,98	5,3	1,7	2,8	5,1	3,1
1996/97	6,61	10,7	1,0	3,1	1,5	2,9
1997/98	5,09	5,2	1,7	3,0	-0,2	2,4
1998/99	4,57	3,0	5,0	2,5	1	2,3
1990/00	3,8	3,4	1,9	2,4	7	2,1

Fuente: Programa Nacional de Educación 2001-2006, 200, pág. 62.

TABLA 2
Deserción secundaria

Ciclo	Población rurales	Escuelas urbanas	Escuelas públicas	Escuelas privadas	Total
1995/96	n/d	n/d	n/d	n/d	8,8
1996/97	8,8	8,7	9,1	3,4	8,9
1997/98	8,4	9,1	9,5	1,1	9,7
1998/99	9,2	9,8	10,2	2,5	8,5
1990/00	8,5	8,4	9,0	1,2	8,7

Fuente: Programa Nacional de Educación 2001-2006, 200, pág. 62.

TABLA 3

Juzgados	Casos	Promedio
Materia civil	47.633	768
Materia familiar	53.248	1.331
Materia de arrendamiento inmobiliario	28.180	704
Materia concursal	6	6
Materia de paz civil	28.074	1.002
Materia de inmatriculación judicial	201	201
Materia penal	11.242	170
Materia de paz penal	20.059	501

Fuente: Informe de Labores, 2001.

Educación y acceso a la justicia en México

123

TABLA 4

Expedientes de queja y porcentaje respecto del total	Principales hechos presuntamente violatorios de derechos humanos denunciados por los quejosos	Recomendaciones y porcentaje respecto del total
1.688-21,2%	Ejercicio del cargo	7-31,7%
480-8,9%	Negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de electricidad	Ninguna-0%
450-8,34%	Amenazas	1-4,5%
298-5,52%	Detenciones arbitrarias	2-9%
279-5,17%	Negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de salud	7-31,8%
233-4,31%	Negativa al derecho de petición	1-4,5%
213-3,94%	Cateos y visitas domiciliarias ilegales	Ninguna-0%
206-3,91%	Trato cruel y/o degradante	1-4,5%
125-2,31%	Dilación en el proceso administrativo	Ninguna-0%
124-2,29%	Imputación indebida de hechos	1-4,5%
88-1,63%	Irregular integración de averiguación previa	1-4,5%
80-1,48%	Robo	Ninguna-0%
73-1,35%	Retención ilegal	1-4,5%
70-1,29%	Violación al derecho de la integridad de los menores	1-4,5%
68-1,26%	Incumplimiento de prestaciones de seguridad social	Ninguna-0%
68-1,26%	Negligencia médica	10-4,5%
66-1,22%	Violación a los derechos de los migrantes	Ninguna-0%
63-1,16%	Inejecución de resolución, sentencia o laudo	Ninguna-0%
62-1,14%	Negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de educación	Ninguna-0%
55-1,01%	Incomunicación	1-4,5%
43-0,8%	Dilación en la procuración de justicia	1-4,5%
43-0,8%	Intimidación	1-4,5%
42-0,8%	Dilación o negligencia administrativa en el proceso	Ninguna-0%
35-0,64%	Prestación indebida de servicio público	Ninguna-0%
34-9,63%	Discriminación	Ninguna-0%
34-0,63%	Extorsión	Ninguna-0%

32-0,59%	Incumplimiento de la función en la procuración de justicia	Ninguna-0%
31-0,57%	Aseguramiento indebido de bienes	Ninguna-0%
31-0,57%	Negativa o inadecuada prestación del servicio en materia de vivienda	Ninguna-0%
26-0,48%	Empleo arbitrario de la fuerza pública	1-45%

Fuente: Labarca *et al.*, 2004, pág. 12.

TABLA 5

Estado de la recomendación	Autoridades	
	Federales	Locales
Recomendaciones recibidas	20	36
Totalmente cumplidas	2 (10%)	4 (11%)
No aceptadas	2 (10%)	12 (33%)

Fuente: Labarca *et al.*, 2004, pág. 18.

TABLA 6

País	Población por abogado de asistencia	Número de abogados de asistencia	Porcentaje de casos atendidos por los servicios de asistencia	Año de creación del servicio
Trinidad y Tobago	4.313	300	75% de casos penales 35% de casos civiles	enmendado 1999
Canadá	2.880	3.993		1967 provincial
El Salvador	8.815	712	90% de casos penales	1983
Paraguay	2.7480	200	90% de casos penales 60% de casos civiles	1998
Colombia	36.801	1.150	17,5% de todos los casos	1992
Argentina	43.201	857	85-90% de casos penales	1995

Educación y acceso a la justicia en México

125

Brasil	56.898	3.000	90% de casos penales 60% de casos civiles	
Panamá	59.500	48	8% de todos los casos	-
Perú	98.627	263	-	-
Bolivia	101.573	82	49% de casos penales	1992
República Domin.	215.282	39	-	-
México	144.141	686	80-90% de casos penales	1998
Nicaragua	338.067	15	-	1999
Ecuador	383.212	33	30% de casos	-
EE.UU.	-	-	80-85% de casos	1964

Fuente: Compilados, 2002.

Notas

1. Se pueden encontrar mayores detalles sobre el proyecto de modernización judicial estatal en apoyo del acceso a la justicia en la siguiente dirección electrónica: Proyecto de Modernización Judicial -<http://www.bancomundial.org.mx/bancomundial/SitioBM.nsf/vwCatProy/E45C612B3133B66906256E7E006A074D?OpenDocument&pag=2.3&nivel=2>
2. Los tribunales estatales manejan en la actualidad alrededor del 80 % de todos los juicios en México. El préstamo de inversión a margen fijo en dólares estadounidenses se reembolsará en un plazo de 15 años, con un período de gracia de cinco años. El costo total del proyecto es de US\$ 37,5 millones, incluido el financiamiento esperado por parte de BANOBRAS y otras instancias por US\$ 7,5 millones.
3. <http://www.cinu.org.mx/prensa/resumen/2004/sem0427.htm>
4. Ibidem
5. Se pueden encontrar mayores detalles sobre el proyecto de desarrollo para la educación básica en: Tercer Programa para abatir el rezago en la educación inicial y básica (PAREIB Fase III) - <http://www.bancomundial.org.mx/bancomundial/SitioBM.nsf/vwCatProy/A017724087341D3E06256E7E006A8310?OpenDocument&pag=2.3&nivel=2>
6. Un ejemplo de esto es el Informe sobre Desarrollo Humano, México 2004 (PNUD, 2004), donde en el capítulo V directamente se vincula desigualdad en materia de educación con falta de acceso equitativo a la justicia.

7. El tema de la modernización y fortalecimiento de los sistemas de justicia en referencia a educación y acceso a la justicia quedó incorporado en la octava reposición de recursos de capital, profundizándose el trabajo de campo, el estudio y la reflexión mediante la puesta en marcha de instancias específicas dentro de la institución. Se han realizado talleres y actividades de creación de consensos en el nivel nacional y sub-regional, en países como Colombia, Honduras, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Venezuela y Perú, en diálogo directo no sólo con las instancias estatales sino con la sociedad civil. En el nivel regional también se han auspiciado talleres de evaluación de experiencias en Washington DC y en Williamsburg, Virginia. En Montevideo se celebró una conferencia sobre justicia y desarrollo y en Río de Janeiro se realizó una reunión sobre acceso a la justicia. En 1997 y 1998 se realizaron actividades de capacitación de jueces en mecanismos de protección de derechos fundamentales y evaluaciones de las estrategias de reforma en América Central y en Sudamérica.
8. En relación con la importancia de la constitución, Garzón Valdés afirma: "A mí me parece que las actuales reformas constitucionales han sido una buena estrategia de evasión de la realidad. Como nadie toma las constituciones en serio, la mejor forma de 'distraer al personal', como se diría en España, es proponer una reforma constitucional. En la mayoría de los casos, dichas reformas consisten en la reforma de algún artículo pequeño sin importancia. También hay reformas constitucionales que entran en el campo de lo grotesco" (Fondevila, 2004, pág 165).
9. En el artículo 17 reconoce que: "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales" (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2001).
10. Era una de las recomendaciones (E-30) del Comité de PIDESC, en el sentido de que México debería fijar puntos de referencia que permitirían dar seguimiento a los adelantos en su lucha contra la pobreza.
11. La metodología define tres líneas de pobreza: alimentaria, de capacidades y de patrimonio, con parámetros más elevados a los de la línea de un dólar PPC por día (dos veces mayor en el caso de la pobreza alimentaria rural) y que corresponden a niveles de ingreso *per cápita* representativos de distintos niveles de carencias.
12. La metodología para el cálculo de la pobreza se basa en las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares, así como en la canasta alimentaria elaborada por INEGI-CEPAL (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

13. Entrevista a Lorenzo Gómez-Morín Fuentes, subsecretario de Educación Básica y Normal, México D.F. 20 de agosto de 2003.
14. El sexenio del gobierno del presidente Vicente Fox comenzó en el año 2000. Fue el primer presidente de un partido político diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI) elegido democráticamente después de 70 años.
15. Sobre una población calculada actualmente en 100 millones de personas.
16. Convocada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).
17. Examen de los informes presentados por los estados parte con arreglo a los artículos 16 y 17 del PIDESC.
18. Bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari.
19. La CNDH no es una institución jurisdiccional. Por este motivo, uno de sus mecanismos de presión más importantes en el nivel legal son las recomendaciones.
20. Precisamente de aquellos más desfavorecidos en situación de pobreza (alimentaria, capacidades, patrimonial).
21. El relator especial de la Organización de las Naciones Unidas Dato Param Cumaraswamy (Cumaraswamy, 2002) estima que la corrupción afecta a un porcentaje que oscila entre un 50 y un 70 % del total de jueces en el nivel federal.
22. Parte del desinterés del Estado –al menos el tradicional anterior a la transición democrática– se refleja en la falta de datos empíricos respecto de los costes judiciales.
23. Uno de los motivos principales del desistimiento en procesos ya iniciados se debe a la imposibilidad de sobreponerse a rivales que exceden en capacidad técnica procesal o en recursos económicos que permiten una mayor resistencia.
24. Y estos problemas son todavía más agudos para las víctimas de violaciones de derechos (Rogge, 1988, pág. 539).
25. Este problema, en todo caso, no es exclusivo de México sino que es práctica universal. En el texto de Zuckerman, expertos de trece países (tanto del sistema del *Common law* como del *Civil law*), analizan los problemas, retos y desafíos que en la actualidad enfrenta la justicia civil en sus respectivas naciones.
26. Este es un inconveniente que Latinoamérica no comparte necesariamente con Europa.
27. Esto lleva a que muchas veces, los jueces –aun los penales– resuelvan judicialmente los conflictos solamente mediante la lectura del expediente y sin tomar personalmente declaración a las partes.

28. Sobre todo en algunas áreas. Precisamente, la penal es una de ellas.
29. La tradición del amparo en México es sumamente importante porque es el mecanismo fundamental para evitar violaciones de derechos cuya protección exige perentoriedad. Es una institución jurídica similar a la revisión judicial estadounidense, a la casación francesa y al *habeas corpus* inglés.
30. Se trata de una altísima concentración de 64 juzgados –en realidad, todos los existentes– (40 juzgados en el edificio de la calle Niños Héroes 132 –colonia Doctores–, 21 juzgados en la calle Claudio Bernard 60, colonia San Rafael; y 2 juzgados en la calle James Sullivan 133, colonia San Rafael) en una sola Delegación (Cuauhtemoc) –que implica costos de traslado para los implicados en un litigio–, etc.
31. Es importante resaltar que no se cuenta con ningún dato empírico respecto del perfil educativo de los litigantes en ningún estado de la República. Ni siquiera en el Distrito Federal. Tampoco se cuenta con un perfil de género o socioeconómico, ni un análisis de costos, demora y complejidad de un litigio en el país. Ningún organismo del Estado, incluido el Poder Judicial, conoce con exactitud el funcionamiento del sistema de administración de justicia. En realidad, hasta hace muy poco tiempo, ni siquiera la investigación académica podía interesarse por estos temas, debido a que el Poder Judicial no se mostraba particularmente abierto y flexible. Recién a partir del 11 de junio de 2004, con la nueva ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental (en realidad se trata de una reforma), se comenzó a acceder a los mecanismos internos de la justicia. Y tampoco con facilidad, dado que los expedientes de los juzgados están exentos de la aplicación de la ley, excepto aquellos casos que sean relevantes para la opinión pública. Pero desafortunadamente, el encargado de decidir la relevancia de un caso es también un órgano del poder judicial: el Tribunal Superior de Justicia de cada entidad federativa (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental 2004).
32. No se trabaja otro aspecto de la falta de educación y que está relacionado con la falta de adecuación de la enseñanza jurídica a las transformaciones del sistema jurídico mexicana (López Ayllón - Fix Fierro, 2003).
33. “En nuestro país existe una carencia de cultura jurídica que rebasa los límites de lo inimaginable. Muchas son las ocasiones en que una persona no reclama una violación a sus derechos, simplemente porque no sabía que ésta se cometía en su contra” (Garay Maldonado, 2005, pág. 12).
34. Resulta claro que muchos de los problemas derivados de la falta de educación no pueden resolverse con defensorías públicas, sencillamente porque las personas que no conocen sus derechos tampoco perciben las violaciones a los mismos como tales. Y tampoco saben que pueden recurrir al sistema de administración de justicia para resolver sus conflictos.

35. En México tampoco existen estadísticas que muestren las diferencias en resultados entre los defensores públicos y la representación legal privada.
36. Por ejemplo, en el Distrito Federal, el servicio de defensoría pública no depende del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal sino directamente del Gobierno del Distrito Federal. Es decir, no depende del poder judicial.
37. Generalmente, algunos países complementan esto con un sistema de vales. Dichos vales pueden ser canjeados en ciertos bufetes privados que tienen convenios con el Estado.
38. En México se ha intentado implementar un servicio de mediación para aliviar a los tribunales y a los defensores públicos. En algunas áreas del derecho (familiar), dicho servicio tiene una relación de costo/beneficio superior a los tribunales jurisdiccionales. Aunque, nuevamente, no se cuenta con un estudio sistemático del trabajo comparado mediación/jurisdicción. Entrevista a Rosario Buenrostro, directora del Centro de Justicia Alternativa del Tribunal del Distrito Federal. Dicho servicio depende del Consejo de la Judicatura.
39. A veces hay tipos adicionales de servicios públicos y privados que prestan asistencia legal gratuita. Muchos países (México, por ejemplo) tienen una combinación de dichas clínicas establecidas por universidades, escuelas de derecho, organizaciones no gubernamentales, colegios de abogados y organizaciones profesionales.
40. Sin mencionar que en México, alrededor del 70 % de los detenidos reportó que nunca se les dio la asistencia de un defensor público durante la fase de su detención en la agencia del ministerio público (Bergman, 2003, pág. 2).
41. Este indicador se mueve entre 0 y 1. La desigualdad es mayor cuanto más se acerca al valor de referencia 1.

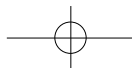
Referencias bibliográficas

- ALONSO, PABLO (2003). "Programa de mejoramiento de acceso a la justicia del Perú", *Actas del VIII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, octubre 2003.
- ANDREWS, NEIL (1994). "Persistent problems: access to justice, delay, complexity and excessive cost", *Principle of Civil Procedure*, London, Sweet & Maxwell, cap. 21.
- (2003). *English Civil Procedure. Fundamentals of the New Civil Justice System*, Oxford, Oxford University Press.
- AZIZ NASSIF, ALBERTO - CANALES ALEJANDRO - DE IBARROLA, MARÍA - LAPATÍ, PABLO y otros (2000). "El rezago educativo", *Comunicado 44*, México, Observatorio Ciudadano de la Educación.

- BERGMAN, MARCELO (2003). "Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional", *Documento de Trabajo*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México.
- BIERBRAUER, G. - FALKE, J. - GIESE, B. - KOCH, K.F. - R.ODINGER, H. - REHBINDER, M. - REBE, B. (comp.) (1978). *Zugang zum Recht*, Giese, Giesecking.
- BOURDIEU, P. (1993). "Warum die Clochards nicht zum Sozialamt gehen", Lothar Baier im Gespräch mit dem französischen Soziologen Pierre Bourdieu, *Süddeutsche Zeitung* (21.5.1993).
- CAPPELLETTI, MAURO - GARTH BRYANT (eds.) (1979). *Access to justice*, Milán.
- CEPAL (2002). *Panorama Social de América Latina 2001 - 2002*
— (2003). *Panorama Social de América Latina 2002 - 2003*.
- COLE, LAURIE (2002). "Acceso a la justicia e independencia del poder judicial en las Américas", *Enfoque de las cumbres. Serie de seguimiento de las cumbres de las Américas*, Ottawa, 1, octubre, Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL).
- Compilados del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2002). "Primer Encuentro Interamericano de Defensorías Públicas" (<http://www.cejamericas.org>)
- CONCHA CANTÚ, HUGO - CABALLERO, JOSÉ ANTONIO (2001). *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (2002). "La situación demográfica de México 2002", *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, México, Talleres Gráficos de México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2001). Leyes y Códigos de México. Porrúa.
- OEA *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (1978), Serie sobre Tratados, OEA, No. 36, 1144, Serie sobre Tratados de la ONU, 123 entrada en vigor 18 de julio de 1978, reimpresso en Documentos Básicos Concernientes a los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, OEA/Ser.L.V/II.82 doc. 6 rev. 1 (1992).
- CUMARASWAMY, Dato Param (2002). *Report of the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers*, Informe sobre la misión a México, <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/c0120deaf3b91dd2c1256b76003fe19d?OpenDocument>
- "Declaración de México sobre la Educación en Derechos Humanos en América Latina y el Caribe" (2001), *Conferencia Regional sobre Educación en Derechos Humanos* (28 de noviembre al 1 de diciembre de 2001). México.
- DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS, GOVERNMENT OF UNITED KINGDOM (1996). *Access to justice, Final Report to the Lord Chancellor on the Civil Justice System in England and Wales*, London.

- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (2004). 11-05-2004, México.
- FIX FIERRO, HÉCTOR (1995). "La eficiencia de la justicia (una aproximación y una propuesta)", *Cuadernos para la Reforma de la Justicia*, México, UNAM, 1.
- FONDEVILA, GUSTAVO (2004). "Hacia una interpretación urgente de la realidad en los términos de la filosofía del derecho", entrevista a Ernesto Garzón Valdés, *Revista Internacional de Filosofía Política*, Madrid, UNED, 24, diciembre.
- GARAY MALDONADO, DAVID (2005). "La justicia en México", *Enfoque*, 602 (18 de septiembre).
- GIUFFRÉ, A. (1981). *Access to justice and the welfare state*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff.
- HERNÁNDEZ LAOS, ENRIQUE (2000). "Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México", *Comercio Exterior*, vol. 50, num. 10, octubre.
- HERNÁNDEZ LAOS, ENRIQUE - VELÁZQUEZ ROA, JORGE (2003). *Globalización, desigualdad y pobreza. Lecciones de la experiencia mexicana*, Plaza y Valdés, México, 2003.
- Indicadores y calificación de la administración y justicia local en las entidades federativas mexicanas* (2002), México, Consejo Coordinador Financiero.
- INEGI XII (2001). *Censo General de Población y Vivienda, 2000*. Tabulados básicos y por entidad federativa. Bases de datos y tabulados de la Muestra Censal, México, INEGI.
- LABARCA, MARGARITA - LÓPEZ UGALDE, ANTONIO - SARRE, MIGUEL (2004). "CNDH 2003. Análisis de gestión, autonomía y transparencia", *Este País*, México, Suplemento especial, julio 2004.
- LANZ CÁRDENAS, JOSÉ (1997), "Retos de la administración de justicia en materia de seguridad pública y procuración de justicia", en Lanz Cárdenas, José Trinidad (comp.), *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, UNAM.
- LOMNITZ, LARISSA - SALAZAR, RODRIGO (2002). "Cultural elements in the practice of law in Mexico. Informal networks in a formal system", Delazay, Yves y Garth, Bryant (eds.) (2002), *Global Prescriptions: The Production, Exportation and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- LÓPEZ AYLLÓN, SERGIO - FIX-FIERRO, HÉCTOR (2003). "¡Tan cerca, tan lejos! Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-2000)", en Fix-Fierro, Héctor - Friedman, Lawrence - Pérez Perdomo, Rogelio (eds.) (2003), *Culturas jurídicas latinas de Europa y América en tiempos de globalización*, México, UNAM.
- LORD, WOLF (1997). "Civil justice in the United Kingdom", *The American Journal of Comparative Law*, 45, 4.

- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO, *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*: (1994) E/C.12/1993/16 (Concluding Observations/ Comments), México.
- ONU. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC). A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- PNUD (2002). *Informe anual 2002*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano Mundial 2003: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. Panorama general*.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2002). *Informe de Gobierno* (septiembre de 2002), México.
- (2003). *Informe de Gobierno* (septiembre de 2003), México.
- ROGGE, KERTEN (1988). "The victim requirements in article 25 of the European Convention of Human Rights", *VV.AA., Protecting Human Rights, The European Dimension*, Berlin, Heymanns.
- SAPRIN (1999). *Evaluación ciudadana del ajuste estructural (CASA) México*, mimeo, México.
- SCHMELKES, SYLVIA (2001). "La educación básica en la prensa nacional durante 2000", en Bertussi, Teresina (coord.) (2001), *Anuario Educativo Mexicano: Visión Retrospectiva*, México, La Jornada Ediciones, Universidad Pedagógica Nacional.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (1993). *Ley General de Educación* (LGE 1993), México.
- (2000). Programa Nacional de Educación 2001-2006, México.
- (2002). *Encuesta Nacional de Juventud* (ENJ 2002). Instituto Mexicano de la Juventud, México.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (2003). *Acciones gubernamentales relativas al derecho, a la educación y la educación en derechos humanos*, septiembre, México.
- TAMAYO Y SALMORÁN, ROLANDO (1995). "Acceso a la justicia y Estado democrático. Redistribución y jurisdicción", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, XLV, nr. 203-204.
- TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL (2001). *Informe de Labores México*, TSJDF.
- VALADÉS, DIEGO (1994). "Cultura jurídica y acceso a la justicia", en Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994.
- VALDÉS, CLEMENTE (1993). "El acceso a la justicia en México", en *La Jornada*, 3, 10, 12 y 13 de marzo de 1993.
- ZUCKERMAN, ADRIAN (1999). *Civil Justice in Crisis, Comparative Perspective of Civil Procedure*, Oxford, Oxford University Press.

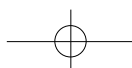
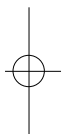


- (1995). *Reform of Civil Procedure: Essays on 'Access to Justice'*. Oxford, Clarendon Press.

RESUMEN

El artículo analiza el problema de la falta de educación como un obstáculo para el acceso a la justicia en México. Existe una relación directa entre acumulación de capacidades y posibilidades de ejercicio de derechos. La falta de educación en este país se expresa en dos áreas relacionadas con la administración de justicia: rezago educativo profundo (analfabetismo o semi-analfabetismo) y desconocimiento de derechos (falta de educación cívica en el sistema educativo formal del Estado).

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXII - N° 4 - Diciembre, 2005



DOCUMENTOS

La pluralidad de la alfabetización y sus implicaciones en políticas y programas*

UNESCO

Introducción

El tema de la alfabetización ocupa un lugar predominante entre las áreas de inquietud de la UNESCO y, por el hecho de estar íntimamente ligada al derecho a la educación consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, constituye una parte esencial de su mandato. Estas inquietudes guardan relación con la significativa adquisición y puesta en práctica de la alfabetización como la base sustentadora de la transformación social, la justicia y la libertad, tanto individual como colectiva.

Pese a los importantes avances materializados en los últimos 55 años, la alfabetización universal continúa siendo uno de los grandes desafíos presentes en los compromisos y acciones tanto de los países desarrollados como en desarrollo. Actualmente, hay más de 800 millones de adultos analfabetos en el mundo, cifra que de no mediar un drástico cambio en la tendencia, permanecerá inalterada de aquí al año 2015. La presente reflexión sobre el alfabetismo como un concepto pluralista y sus implica-

ciones para el desarrollo de políticas y programas constituye un aporte hacia la solución de este tenaz problema.

En el marco de los seis objetivos de Dakar, el movimiento Educación para Todos confirió a la alfabetización una posición prioritaria en su agenda, definiéndola como un componente esencial de la educación básica de calidad. Sin embargo, al igual que ocurriera tras la Conferencia Mundial de Educación para Todos realizada en Jomtien, Tailandia, en 1990, la alfabetización, confrontada a la restringida disponibilidad de recursos para la educación –los que son mayoritariamente destinados a la expansión del sistema formal de educación primaria– se ve nuevamente amenazada con ser relegada a un segundo plano. Si bien es evidente que la consecución de la alfabetización universal hace necesario un mayor compromiso político y un marcado aumento de iniciativas que cuenten con un apropiado respaldo de recursos humanos y financieros, la necesidad de disponer de nuevas estrategias que faciliten la labor de alfabetización a los niveles local, nacional e internacional, es

* Extraído de http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/pluralidad_alfabetizacion_implicaciones_politicas_programas.pdf?menu=/esp/atematica/alfayeduja/dodig/

aún más imperativa. Ante este desafío, el papel principal de la UNESCO pasa por movilizar su acervo de conocimientos de larga data y estrechar los lazos de cooperación con su red de asociados. En particular, el Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización (2003-2012) representa una nueva oportunidad para fomentar con renovado vigor el objetivo del alfabetismo universal bajo el lema "La Alfabetización como Libertad".

Asimismo, este lema refleja el hecho de que en décadas recientes el concepto de alfabetización ha evolucionado más allá de la noción simplista que la define como un conjunto de destrezas técnicas de lectura, escritura y aritmética –conocidas como las "tres Rs" en el idioma inglés– hacia un concepto pluralista, compuesto por la gran diversidad de significados y dimensiones que estas destrezas, cuyo valor es innegable, pueden adoptar. Ante las actuales transformaciones económicas, políticas y sociales entre las que se incluyen la globalización y los avances en materia de tecnologías de información y comunicación (TIC), esta visión reconoce la existencia de muchas formas de alfabetización que se encuentran insertas en los diversos procesos culturales, circunstancias personales y estructuras colectivas.

Esa es la visión adoptada en el Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, como parte del esfuerzo global hacia la consecución del objetivo de Educación para Todos. Sin embargo, para incorporar esta nueva forma de pensar en las políticas y en los programas de alfabetización, aún queda mucho camino por recorrer. Mientras que referencias a la dimensión pluralista de la alfabetización aparecen en forma reiterada en tratados teóricos y académicos y, a su vez, reciben el respaldo de numerosas declara-

ciones internacionales, la labor misma de alfabetización no avanza al ritmo esperado.

El Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización se ha impuesto las siguientes cuatro tareas de aquí al año 2012:

- concretar avances sustanciales en términos de los objetivos propuestos en Dakar:
 - Objetivo 3: atender las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos;
 - Objetivo 4: aumentar el número de adultos alfabetizados en un 50 %; y
 - Objetivo 5: suprimir la desigualdad entre los géneros;
- garantizar que todos los educandos dominen las destrezas básicas de lectura, escritura y aritmética, así como las competencias básicas;
- crear entornos alfabetizados sostenibles y expansibles; y
- mejorar la calidad de vida.

Con el propósito de alcanzar estos objetivos, el Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización exhorta a todos los actores comprometidos con la alfabetización –las comunidades, las organizaciones no gubernamentales (ONG), la sociedad civil, los gobiernos nacionales y la propia comunidad internacional– a tomar en cuenta sus numerosos significados y dimensiones abordando todo el espectro de contextos, lenguas, propósitos y medios de adquisición y puesta en práctica utilizados por los educandos.

El presente documento de orientación del Sector de Educación de la UNESCO, publicado al iniciarse el Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización, tiene como finalidad ayu-

dar a todos los actores involucrados en la tarea de alfabetización a mejorar su labor. Su propósito es clarificar la noción pluralista de la alfabetización y, sobre esta base, sugerir acciones concretas a través de las cuales las personas encargadas de elaborar políticas y programas educativos puedan atender las necesidades de los educandos en forma más eficiente. Si bien el término “alfabetización” suele utilizarse metafóricamente en referencia a destrezas básicas en áreas no directamente vinculadas con el texto escrito, tales como la alfabetización orientada al uso de computadoras, a los medios de comunicación, a la salud, al medio ambiente, a la dimensión afectiva de las personas,* entre otras, estas últimas no forman parte de la noción pluralista que nos ocupa.

En la Sección número 1 de este documento, se ofrece una breve reseña de la evolución que el concepto de alfabetización ha experimentado en años recientes y de las lecciones que la UNESCO ha aprendido a lo largo de esta trayectoria. La Sección 2 analiza sobre la base de investigaciones teóricas y empíricas, la pluralidad de la alfabetización en términos de expresión y comunicación, identidad cultural y desarrollo socioeconómico, así como las ramificaciones prácticas que dicha pluralidad implica. A su vez, la Sección 3 inserta la pluralidad de la alfabetización dentro del concepto de los compromisos y estrategias globales orientados a alcanzar la alfabetización y la Educación para Todos. En este sentido se hacen recomendaciones a los Estados Miembros, particularmente a los planificadores y proveedores de servicios en

sus respectivas áreas de interés, sobre una serie de líneas de acción.

En la Conclusión, se sintetizan las principales áreas de preocupación atinentes a la alfabetización.

Este documento de orientación representa el aporte de varios expertos en alfabetización. La UNESCO desea expresar a todos ellos su más sincero agradecimiento por la contribución brindada.

I. La naturaleza cambiante del concepto de alfabetización

Desde su fundación en 1946, la UNESCO se ha situado a la vanguardia de los esfuerzos de alfabetización y se ha abocado a garantizar que ésta siga ocupando un lugar prioritario en las agendas educativas a niveles nacional, regional e internacional. A partir de su informe sobre Educación Fundamental de 1947, la UNESCO le ha asignado una gran importancia al tema de la alfabetización como parte de sus continuos esfuerzos para fomentar la educación básica.

De la misma manera que la Declaración de Derechos Humanos definiera la educación como un derecho fundamental, la alfabetización –que, hasta mediados de los sesenta, aún se concebía como un conjunto de destrezas técnicas que comprendía la lectura, la escritura y la aritmética esencial– también ha sido considerada un derecho que les corresponde legítimamente a todas las personas. Bajo esta concepción, la promoción de la alfabetización se reducía, simplemente, a impulsar la adquisición de estas destrezas básicas independiente de sus conte-

* N. del T. En este artículo se ha traducido el término “literacy” como “alfabetización” para reflejar la intención del documento original lo más fielmente posible. Sin embargo, en inglés el término “literacy”, además de referir a la adquisición de destrezas básicas de lectura, escritura y aritmética elemental, tiene un uso mucho más generalizado que equivaldría a “conocimientos” en nuestro idioma. De ahí la observación del autor.

nidos y modos de impartirla. La labor de alfabetización consistía, esencialmente, en maximizar el número de personas que tendrían acceso a estas destrezas.

Esta concepción de la alfabetización llevó a la creación de campañas masivas con el objetivo de “erradicar el analfabetismo” en unos pocos años (cf. Segunda Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos, Montreal 1960). Dichas campañas –cuya influencia persiste al día de hoy–, contrariamente a su propósito original, revelaron que no es posible sustentar iniciativas de alfabetización a través de actividades de corto plazo, ni éstas pueden ser implementadas mediante acciones unisectoriales de arriba hacia abajo, orientadas principalmente a la adquisición de destrezas técnicas, sin la debida consideración de los contextos y motivaciones del educando y en la ausencia de rigurosos mecanismos de seguimiento de sus logros. Otra lección derivada de las campañas más exitosas, a menudo realizadas en marcos manifiestamente políticos, dice relación con el importante papel que juega la voluntad política y la movilización social en materia de programas de alfabetización (Bhola, 1984).

Las décadas de los 60 y 70 llevaron a un primer plano las distintas formas en que la alfabetización se vinculaba al desarrollo socioeconómico, dando origen al concepto de “alfabetización funcional”.

Los programas de alfabetización funcional –diseñados para promover las destrezas de lectura, escritura y aritmética requeridas para mejorar la productividad– fueron objeto de numerosas campañas nacionales e internacionales. A modo de ejemplo, durante este período la UNESCO colaboró con el Programa Experimental de Alfabetización Mundial (EWLP) realizado en conjunción con el primer Decenio para el Desarrollo de Naciones Unidas, iniciativas que valoraban la alfabetización como una

solución técnica para los problemas socioeconómicos. A mediados de la década de los setenta, el ciclo del Programa Experimental de Alfabetización Mundial llegó a su fin, arrojando dos resultados clave:

- el modelo único empleado presentaba demasiadas limitaciones; y
- los retornos socioeconómicos no eran directamente demostrables (UNESCO/UNDP, 1976).

Por ello, el concepto de “alfabetización funcional” marcó un hito importante en la historia moderna de la educación, consolidando la alianza entre la educación –particularmente la alfabetización– con el desarrollo socioeconómico y llevando a entender el concepto de alfabetización como mucho más que una forma de impartir destrezas básicas (Congreso Mundial de Ministros de Educación sobre la Erradicación del Analfabetismo, Teherán, 1965), aunque sólo fuere con el fin de mejorar la productividad.

Paulo Freire –distinguido por la UNESCO en 1975 por su labor alfabetizadora– contribuyó a la visión ampliada de la alfabetización, poniendo de relieve su dimensión política. Freire desarrolló una metodología de alfabetización basada en acciones culturales cuya relevancia debía ser inmediatamente evidente al educando. Su método más conocido, denominado “concientización”, estimula al educando a cuestionar el porqué de las cosas, a cambiarlas y a mejorarlas (Freire, 1972). Este enfoque, por el hecho de enfatizar las conexiones existentes entre la alfabetización y el protagonismo político dirigido a las transformaciones socioeconómicas, situó la alfabetización directamente en la arena política, desplazándola más allá de las estrechas fronteras socioeconómicas propugnadas por el Programa Experimental de Alfabetización

Mundial (Simposio Internacional sobre Alfabetización, Persépolis, 1975).

En las décadas de los 80 y 90, su trabajo sirvió de fundamento a una reflexión más profunda sobre el significado de la alfabetización, cómo se adquiere y cómo se pone en práctica. Durante el Año Internacional de la Alfabetización (ILY) celebrado en 1990, la UNESCO junto a la comunidad internacional, abordó temas de alfabetización tanto en países industrializados como en desarrollo, relativos a todas las edades. El Secretariado del ILY promovió la adopción de una estrategia proactiva encaminada a definir las necesidades de alfabetización y a eliminar la mistificación asociada con sus definiciones, estándares y mediciones. A través de un enfoque de carácter analítico se logró separar la alfabetización concebida como una destreza técnica, de la alfabetización planteada como un conjunto de prácticas definidas por relaciones sociales y procesos culturales –una visión que exploraba los múltiples usos de la alfabetización dentro del espectro total de actividades de la vida cotidiana, que incluía desde el ejercicio de los derechos cívicos y políticos, materias laborales, comerciales y cuidado de los niños, hasta el autoaprendizaje, el desarrollo espiritual e incluso el esparcimiento–.

Finalmente, en la Declaración de Educación para Todos de Jomtien (1990) se introdujo el concepto de “necesidades especiales de aprendizaje” donde la alfabetización se concebía como parte de un continuo que abarca la educación formal y no formal de niños, jóvenes y adultos. Este concepto, junto a los “cuatro pilares de la educación” –aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser– propuestos por la Comisión Internacional de Educación para el siglo XXI presidida por Jacques Delors (1996), se encuentra estre-

chamente vinculado al concepto de “aprendizaje durante toda la vida” y a la contribución fundamental de la alfabetización. Posteriormente, en una serie de pronunciamientos internacionales tales como la Declaración de Hamburgo sobre Aprendizaje de Adultos (1997), el Marco de acción de Dakar (2000) y la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización (2002), se identificó la naturaleza cambiante de la alfabetización como un elemento clave del aprendizaje que tiene lugar durante toda la vida en un entorno contextualizado. Estas proclamaciones, que articulan el concepto pluralista de la alfabetización con los de ciudadanía, identidad cultural, desarrollo socio-económico, derechos humanos y equidad, hacen necesaria la implementación de una oferta de alfabetización que, junto con la creación de entornos alfabetizados, guarde consonancia con el contexto y esté centrada en el educando. En la actualidad, la comunidad internacional ya no percibe la alfabetización como una destreza aislada, sino, más bien, como una práctica social que contribuye a un propósito de mucho mayor amplitud, cual es la educación durante toda la vida.

Por otra parte, y ante los resultados de las prácticas actuales, no se puede afirmar que la totalidad de las estrategias, que no han estado predicadas en la premisa de las alfabetizaciones múltiples, han culminado en fracaso. Algunas campañas de alfabetización impulsadas por motivos políticos –entre las que se incluyen las transformaciones radicales en las prácticas de alfabetización llevadas a cabo en países como China, Cuba, Nicaragua, Tanzania, la ex Unión Soviética y Vietnam– han obtenido resultados sorprendentes. Inspiradas en estos modelos, las campañas realizadas en Ecuador, India y Sudáfrica, por ejemplo, si

bien no han estado caracterizadas por una marcada ideología política, también han logrado resultados extraordinarios, en términos de atender las necesidades de aprendizaje de diversos grupos, abrir el camino a prácticas de alfabetización más sofisticadas y a oportunidades de aprendizaje de carácter permanente. Asimismo, numerosos proyectos de alfabetización funcional a menor escala realizados en todo el mundo –bajo la dirección de grupos de nuevos alfabetizados comprometidos con la enseñanza de técnicas de comercialización en sus propias aldeas, a través del uso de conocimientos y lenguas locales– han creado condiciones favorables para transformar las vidas de comunidades enteras (Easton, 1998). La identificación de estos proyectos y de los recursos y competencias que ellos generan representa una parte esencial de la promoción del potencial de aprendizaje durante toda la vida, latente en las comunidades analfabetas y carentes de tecnología.

II. Los numerosos significados y dimensiones de la alfabetización

La manera como se defina la alfabetización se verá reflejada en las metas y estrategias adoptadas y en los programas diseñados por los encargados de elaborar políticas, así como también en los métodos de enseñanza y aprendizaje, en los programas de estudio y en los materiales utilizados por los docentes en ejercicio. Esta definición también determinará la forma de supervisar y evaluar los avances o logros alcanzados en la lucha contra el analfabetismo.

A lo largo de los años, la UNESCO, a través de su función normativa, ha proporcionado definiciones genéricas principalmente con el fin de utilizarlas en evaluacio-

nes internacionales y de ayudar a los países a formular las propias. La primera definición acordada al nivel internacional, que aún se cita con frecuencia, emana de la Recomendación de la UNESCO de 1958 sobre la Normalización Internacional de Estadísticas Educativas. En ella se establece que una persona alfabetizada es aquella que puede leer y escribir, comprendiéndola, una oración simple y breve de su vida cotidiana. De acuerdo a otra definición, con frecuencia criticada pero también de uso común (1970), una persona alfabetizada es aquella capaz de realizar todas las actividades que facilitan el buen funcionamiento de su grupo o comunidad y que está preparada para utilizar la lectura, la escritura y la aritmética para el desarrollo de su comunidad o la propia. La Evaluación de Educación para Todos (2000) ha adoptado la siguiente definición de alfabetización: “Alfabetización es la habilidad para leer con comprensión una oración simple relacionada con la vida cotidiana. Involucra un continuo de destrezas de lectura, escritura y, con frecuencia, también incluye destrezas aritméticas elementales (alfabetización numérica)”. Muchos países han creado sus propias adaptaciones de esta definición con el propósito de determinar el índice de alfabetización de sus poblaciones.

Sin embargo, incluso esta definición no es lo suficientemente amplia para captar la complejidad y diversidad de la alfabetización en todo su espectro de adquisición y puesta en práctica.

En una reunión de expertos internacionales convocada por la UNESCO en junio de 2003, se propuso una definición funcional –principalmente con fines evaluativos– en los siguientes términos: “Alfabetización es la habilidad para identificar, entender, interpretar, crear, comunicar y calcular, mediante el uso de materiales escritos e impresos relacionados con

distintos contextos. La alfabetización representa un continuo de aprendizaje que le permite al individuo cumplir sus metas, desarrollar su potencial y conocimientos y participar activamente en actividades comunitarias y sociales". La definición propuesta intenta abarcar varias dimensiones diferentes de la alfabetización. Sin embargo, debido a que incluso este concepto pluralista se encuentra centrado en las vivencias individuales de la persona, se debe reflexionar sobre nuevas formas de incorporar a esta pluralidad las distintas circunstancias que rigen las vidas de los educandos. Un desafío concomitante guarda relación con la dificultad de supervisar y evaluar las diversas formas de alfabetización con la debida rigurosidad.

La pluralidad de la alfabetización refiere a las numerosas maneras de utilizarla y a la multiplicidad de factores asociados con ella dentro de una comunidad o grupo social y a lo largo de la vida del individuo. Las personas la adquieren y la ponen en práctica con distintos fines y bajo diferentes circunstancias, todo lo cual es determinado por la cultura, la historia, la lengua, la religión y las condiciones socioeconómicas. El concepto pluralista de la alfabetización está íntimamente vinculado con estas circunstancias y situaciones. Por consiguiente, en lugar de visualizar la alfabetización como un conjunto genérico de competencias técnicas, privilegia la dimensión social de su adquisición y aplicación. Asimismo, enfatiza el hecho de que la alfabetización, lejos de ser uniforme, es culturalmente, lingüísticamente e incluso cronológicamente diversa. Ella está determinada tanto por instituciones sociales como educativas: la familia, la comunidad, el lugar de trabajo, la religión y el Estado. Los factores que restringen su adquisición y puesta en práctica no nacen simplemente del individuo, sino también de

las relaciones y patrones comunicacionales establecidos por la sociedad. Esta visión de la alfabetización como fenómeno situacional, aunque dinámico, encuentra justificación en numerosos ejemplos de la literatura crítica sobre sus diversas prácticas sociales (Street, 1995, 2003; Doronila, 1996; Prinsloo y Breier, 1996; Fagerberg-Diallo, 2001).

Asimismo, la pluralidad de la alfabetización implica que en toda sociedad existirá una forma dominante y otra subordinada. La forma dominante se transmite a través de las instituciones oficiales como las escuelas, con frecuencia, en detrimento de otras formas basadas en la experiencia histórica y en realidades contextuales. Esta dominación institucional tiende a legitimizar las estructuras sociales ya existentes y, con ello, a las relaciones desiguales de poder. Como respuesta los individuos y grupos en posiciones subordinadas pueden optar por construir sus propias formas de alfabetización en sus propias lenguas como medio de articular sus propios significados, conocimientos e identidad –que tampoco son oficialmente reconocidos–.

La UNESCO ha hecho un número de inferencias basadas en el concepto pluralista de la alfabetización con la finalidad de orientar los esfuerzos globales en este campo de la educación. Éstas se han agrupado bajo los siguientes encabezados: Alfabetización e identidad cultural; Alfabetización y desarrollo socioeconómico; y Estrategias de alfabetización.

A. Alfabetización e identidad cultural

Por el hecho de reconocer que la alfabetización incluye formas de expresión y comunicación orales, escritas, visuales y digitales, los esfuerzos en pro de la alfabetización, concebida en términos de su carác-

ter pluralista, han de tomar en consideración las diversas maneras en que estos distintos procesos se articulan dentro de un contexto social dado. Puesto que todos estos procesos involucran la expresión y comunicación de la identidad cultural, la promoción de la alfabetización debe fomentar la capacidad de expresar y comunicar esta identidad en los términos –y particularmente– lenguas del propio individuo. En una sociedad multilingüe, el concepto pluralista de alfabetización implica el diseño de políticas y programas multilingües tanto en la lengua materna como en otras lenguas y el reconocimiento de que entre la alfabetización y la expresión oral, existe una relación complementaria. En lugar de imponer a una cultura indígena una alfabetización foránea, minando en consecuencia modalidades ya existentes de pensamiento y organización social, las políticas y programas de alfabetización deben aprender a respetarlas y a crear sobre la base de conocimientos y experiencias locales (Olson y Torrance 2001, pág. 14).

B. Alfabetización y desarrollo socioeconómico

La alfabetización no es una panacea para problemas como el crimen, el desempleo, la pobreza y la mala salud. Asimismo, culpar de estos problemas al analfabetismo desvía la atención de las causas subyacentes, entre las que se incluyen la privación de los derechos políticos y económicos y la injusticia. La existencia de una relación directa entre la cohesión social, la equidad, la distribución equitativa de la riqueza, el acceso al cuidado de la salud y el nivel de alfabetización, aún no ha sido demostrada. La alfabetización tampoco genera desarrollo socioeconómico en forma automática. Sin embargo, un análisis detenido de los

vínculos entre la alfabetización y dicho desarrollo, revela que éstos son múltiples –además de complejos–. Por otra parte, el papel preponderante que le cabe a la alfabetización en términos de transformar las vidas de las personas y comunidades es un hecho incontrovertible. El grado en que estos vínculos puedan ser mejorados dependerá de cómo se aborda la alfabetización bajo circunstancias económicas y sociales de carácter local, no desde la limitada perspectiva impuesta por las intervenciones e instituciones educacionales tradicionales.

Por este motivo, la eliminación de obstáculos institucionales que priven a las personas analfabetas de desarrollar su pleno potencial de expresión, comunicación y participación es una responsabilidad que debe ser asumida por la sociedad a través de la creación de oportunidades de aprendizaje para todos. Para lograrlo, se requiere el compromiso y la acción de todas las partes interesadas, vale decir, la comunidad internacional, los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil, el sector privado y las comunidades locales.

C. Estrategias de alfabetización

El hecho de que existen distintas maneras de adquirir y aplicar la alfabetización a la vida cotidiana –en el hogar, en el aula, en el lugar de trabajo o en cualquier otro espacio comunitario– significa que no hay un método o enfoque único que sea universalmente válido y aplicable en todas las circunstancias. Los numerosos y diversos contextos donde se materializa su adquisición y puesta en práctica ya no permiten la utilización de programas y materiales estandarizados elaborados por un nivel central, sino, más bien, exige que

éstos sean de diseño local y focalizados. Se deben buscar métodos y estrategias diversificadas que hagan uso de contenidos definidos por las circunstancias de los educandos, el conocimiento y las experiencias locales y las particularidades de su medio ambiente y cultura. La UNESCO, en su búsqueda de mecanismos de provisión de alfabetización más relevantes, efectivos y asequibles –métodos innovadores de alfabetización interactiva y participativa y nuevas estrategias centradas en el educando– recomienda emplear un enfoque flexible que responda a las circunstancias y necesidades individuales del educando y de su entorno de aprendizaje.

III. La alfabetización para todos como Educación para Todos

En abril de 2000, los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales se reunieron en Dakar para ratificar su compromiso global en pro del cumplimiento de los seis objetivos adoptados por la iniciativa de Educación para Todos, de aquí al año 2015 (Foro Mundial de Educación, Dakar, 2000). Asimismo, la Educación para Todos recibió el respaldo de la Asamblea General de Naciones Unidas en el marco de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio (A/RES/56/326).

La alfabetización, entendida no solamente como un componente de la educación básica de calidad y la base que sustentará un aprendizaje a lo largo de toda la vida, sino, más bien, en sí misma, como un proceso para toda la vida, es el elemento común presente en los seis objetivos de Dakar.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en apoyo de esta visión ampliada

de la alfabetización, proclamó el Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización como un punto de convergencia de la iniciativa Educación para Todos. Este Decenio está orientado, principalmente, a mejorar los niveles de alfabetización de adultos, crear dinámicos entornos alfabetizados y lograr que todos los educandos dominen los conocimientos impartidos por la alfabetización para una mejor calidad de vida. En este sentido, la alfabetización se ha concebido como un tema transversal de la Educación para Todos.

La resolución de la Conferencia General de Naciones Unidas sobre el Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza invitó a UNESCO, UNICEF y el sistema de Naciones Unidas a “fomentar la inclusión de la educación en todas las estrategias de lucha contra la pobreza” (A/RES/55/210, § 17). En ella se pone de relieve el rol crucial que desempeña tanto la educación formal como no formal en términos de potenciar a aquellas personas que viven en condiciones de pobreza habilitándolas para tomar control sobre sus propias vidas.

La UNESCO, en su calidad de organización coordinadora de Educación para Todos y del Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización, le ha conferido a la alfabetización un lugar central dentro de sus iniciativas de EPT y estrategias contra la pobreza. La UNESCO comparte la opinión de que –como en el caso de Educación para Todos– la clave del éxito de los esfuerzos globales en pro de la alfabetización reside al interior de los propios países. Asimismo, la UNESCO considera que una implementación exitosa del Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización hará necesario que la alfabetización sea el núcleo central de todos los planes, acciones y

programas de EPT. Cada uno de ellos debe abordar la alfabetización en términos de la igualdad entre los géneros y las necesidades de quienes no tienen acceso a una educación de calidad –los niños y adolescentes no escolarizados y los jóvenes y adultos analfabetos–.

La UNESCO ha recomendado a los diversos países la adopción de ciertas estrategias de alfabetización orientadas al logro del objetivo de Educación para Todos. Estas recomendaciones también forman parte del Plan de Acción Internacional del Decenio (A/RES/57/218) y se pueden sintetizar como sigue:

- situar la alfabetización como elemento central de los sistemas educativos nacionales y de los esfuerzos de desarrollo;
- otorgar la misma importancia tanto a las modalidades de educación formal como a las de educación no formal;
- fomentar la creación de un entorno que apoye los usos de la alfabetización y de una cultura de lectura en la escuela y en la comunidad local;
- garantizar que la comunidad local participe en los programas de alfabetización y que los entienda como algo propio;
- establecer colaboración a todos los niveles, en especial al nivel nacional, entre el gobierno, la sociedad civil, el sector privado y los miembros de la comunidad local, así como en los niveles subregional, regional e internacional; y
- desarrollar procedimientos de supervisión y evaluación sistemática a todos los niveles, apoyados por los resultados de las investigaciones y por bases de datos.

En las siguientes páginas se analiza en detalle la conexión que existe entre el concepto de pluralidad de la alfabetización y las principales áreas de concentración de estas estrategias: la creación de un entorno alfabetizado, la educación primaria formal y no formal, el aprendizaje comunitario, la igualdad entre los géneros, la gobernabilidad, la sociedad civil y, finalmente, las iniciativas de supervisión y evaluación. Adicionalmente, se recomiendan a los Estados Miembros varias líneas específicas de acción.

A. La creación de un entorno alfabetizado

Dada la diversidad de formas que toma la alfabetización en la vida cotidiana, resulta evidente que los esfuerzos orientados a universalizar la alfabetización requerirán bastante más que simplemente incrementar el número de niños que ingresa a la escuela o de individuos que participan en programas de educación de adultos. La creación de entornos alfabetizados caracterizados por su riqueza y dinamismo, donde la comunicación escrita es utilizada sistemáticamente por todos con propósitos y en formas adecuadas a un contexto específico, representa una estrategia esencial para el fomento de la alfabetización. Las personas usan la alfabetización en una variedad de maneras en la medida que ellas interactúan con una diversidad de formas de comunicación escrita –sean éstas señales de tráfico, itinerarios, formularios administrativos, cuentas bancarias, calendarios, listas de compras, afiches, tarjetas, cartas, libros, bitácoras, revistas, periódicos, televisión, e-mail o sitios Internet–. La existencia en el hogar, en el aula, en el lugar de trabajo y en los demás espacios comunitarios, de entornos alfabetizados capaces de estimular al

individuo, son elementos esenciales para facilitar los distintos usos de la alfabetización. Se supone que, a su vez, dichos entornos disponen de un amplio acceso a la información y cuentan con medios de expresión y comunicación que incorporan lenguas, conocimientos y contenidos de carácter local “al tiempo que se garantiza la libre circulación de las ideas mediante la palabra y la imagen, hay que procurar que todas las culturas puedan expresarse y darse a conocer”, afirma el artículo 6 de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural. No se trata simplemente de dar cabida a lenguas, conocimientos y al contenido local, sino de generar y sustentar en el tiempo, expresiones, comunicaciones y transacciones con el mundo exterior, que tengan carácter propio.

La creación de un entorno dinámico y alfabetizado también involucra a sectores externos al ámbito educacional. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha afirmado que “la creación de entornos y sociedades alfabetizados es esencial para lograr los objetivos de erradicar la pobreza, reducir la mortalidad infantil, poner coto al crecimiento de la población, lograr la igualdad entre los géneros y lograr el desarrollo sostenible, la paz y la democracia” (A/RES/56/116, § 7). Si bien entre el desarrollo socioeconómico y el crecimiento de entornos alfabetizados no existe una simple relación de causalidad, éstos son mutuamente beneficiosos. Su creación depende de las acciones coordinadas de un gran número de asociados en muchos niveles distintos –por ejemplo, en los ministerios, la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector privado, especialmente la industria del libro–.

La UNESCO recomienda tomar las siguientes acciones para crear entornos alfabetizados:

- fomentar y garantizar la libertad de expresión y comunicación;
- mejorar el acceso a los medios de expresión y comunicación, como los periódicos, la radio, la televisión y las tecnologías de información y comunicación;
- brindar apoyo a los individuos y a las comunidades en el desarrollo de la capacidad para gestionar y producir materiales de contenido local que contribuyan a la expresión y comunicación escrita en conjunción con las artes visuales, la danza, la música, la narración de cuentos y el teatro, donde también tenga un espacio la información electrónica;
- crear y prestar apoyo a las bibliotecas locales;
- fomentar políticas multilingües y multiculturales, particularmente en el ámbito de la educación;
- forjar alianzas multi-ministeriales como parte integral de políticas y programas de desarrollo social, económico y cultural;
- prestar apoyo y cooperar al crecimiento de aquellas industrias que contribuyen al desarrollo de los entornos alfabetizados, como las empresas de publicación del sector privado, los medios de comunicación masiva, la industria de tecnologías de información y comunicación; y
- lograr que los grupos comunitarios, las familias y los individuos, las organizaciones de la sociedad civil, las universidades e institutos de investigación, los medios de comunicación y el sector privado, contribuyan a impulsar iniciativas orientadas al desarrollo de entornos alfabetizados.

B. Alfabetización y educación primaria formal y no formal

El dominio de la lectura, la escritura y el cálculo elemental durante el nivel primario de educación formal es requisito fundamental para alcanzar la alfabetización para todos. Si bien no hay duda alguna de que la educación primaria juega un papel preponderante en la universalización de la alfabetización, en demasiados países el sistema formal de educación no ha sido capaz de atender esta necesidad en forma satisfactoria, hecho que ha provocado que un alto número de niños abandone la escuela. Por consiguiente, para mejorar la calidad del aprendizaje así como la tasa de retención y supervivencia al nivel primario, es imperativo redoblar los esfuerzos en aspectos como la relevancia del currículo, el uso de una metodología pedagógica apropiada, una formación docente de calidad y materiales didácticos adecuados. Así como los países deben asumir la responsabilidad de que todos los niños alcancen este nivel antes de concluir la educación primaria formal, los programas de educación no formal deben atender las necesidades de quienes han quedado excluidos de la educación básica formal. Estos programas deben llevarse a cabo no solamente en el sector educativo, sino, además, en diversos campos como la salud pública, la agricultura, el empresariado, el desarrollo urbano y rural y en la administración de recursos naturales. La finalidad de estos programas es satisfacer las diversas necesidades de aprendizaje facilitando, tanto en comunidades como en individuos, el desarrollo de las capacidades, competencias y conocimientos requeridos para un aprendizaje permanente y un desarrollo económico y social sustentables. En este sentido, el Marco de Acción de Dakar establece que “se deberá ampliar y

diversificar de manera considerable la educación continua y de adultos e integrarla en todas las estrategias nacionales de educación y reducción de la pobreza. Deberá haber un mayor reconocimiento del papel esencial que desempeña la alfabetización en el aprendizaje a lo largo de toda la vida, unos ingresos sostenibles, la buena salud, una ciudadanía activa y una mejor calidad de vida para los individuos, las comunidades y las sociedades” (§ 38).

El nuevo énfasis que se ha dado a los vínculos entre la alfabetización, los ingresos y la pobreza resalta el importante papel que le cabe a la alfabetización en la adquisición de capacidades, competencias y conocimientos que garanticen un adecuado vivir. Asimismo, ofrece a los facilitadores de la educación, a los profesionales en ejercicio y a los responsables por la elaboración de políticas educativas, un espacio adicional para elaborar programas eficaces de alfabetización no formal, dentro de un contexto ampliado de la vida. La creación de mecanismos integrados diseñados para articular la alfabetización con ingresos sostenibles se ha transformado en el eje central de las estrategias de desarrollo socioeconómico y de erradicación de la pobreza.

Dadas las dificultades que conlleva contar con un servicio educativo formal que responda a las necesidades de los excluidos o marginados, la UNESCO ha considerado que la educación no formal se perfila como una alternativa efectiva e igualitaria capaz de entregar a estos individuos acceso al aprendizaje, a la información y al desarrollo de competencias prácticas. Al mismo tiempo, para lograr la Educación para Todos y el desarrollo sostenible, se requiere un enfoque más inclusivo que responda las necesidades de aprendizaje de los grupos desfavorecidos y que incorpore la educación no formal al sistema de educación formal.

La UNESCO recomienda las siguientes acciones tendientes a conciliar la educación formal y no formal en forma más productiva:

- llevar a cabo estudios con el fin de identificar a los usuarios efectivos y potenciales de la alfabetización así como las necesidades reales de los educandos, antes de determinar las formas que tomará la provisión de los contenidos de la educación no formal;
- enfatizar la importancia de la lectura, la escritura y el cálculo en el currículo de educación primaria formal;
- adaptar el currículo de modo que refleje las necesidades coyunturales de los niños y haga uso de recursos locales;
- alentar a todos los maestros a mejorar sus técnicas de enseñanza en materia de lectura, escritura y cálculo a través de programas de formación inicial y en servicio;
- capacitar a los facilitadores de educación no formal y actualizar sus creencias;
- situar las contribuciones a la alfabetización entregadas por la educación no formal en el primer plano del debate sobre política, planificación y ejecución en materias concernientes a la reducción de la pobreza, al desarrollo educativo y socioeconómico;
- incorporar la alfabetización en programas multisectoriales sensibles a una amplia gama de temas como el empleo, las destrezas empresariales, el cuidado de la salud, el cuidado y la prevención del VIH/SIDA, los problemas del medio ambiente, la provisión de agua y alimentos, el partidismo político, la recaudación de fondos, la identidad cultural, el desa-

rrollo personal e intelectual y la participación religiosa;

- utilizar las herramientas proporcionadas por las tecnologías de información y comunicación para crear distintos tipos de alfabetización y de entrega de educación no formal;
- integrar tanto la educación no formal como la informal y formal en una perspectiva holística de aprendizaje durante toda la vida, a través de la creación de programas de equivalencia; y
- prestar servicios de orientación como forma de dar apoyo proactivo al aprendizaje a lo largo de toda la vida.

C. Alfabetización y aprendizaje comunitario

El aprendizaje comunitario representa el aspecto más integral de la educación no formal en su respuesta a las necesidades individuales y colectivas de aprendizaje, el fomento holístico del aprendizaje por toda la vida y el desarrollo sustentable. Éste se hace presente en una diversidad de formas: centros comunitarios de aprendizaje; educación comunitaria; educación masiva; comunidades de aprendizaje abierto; círculos de aprendizaje; comunidades orgánicas de aprendizaje; redes e incluso ciudades o sociedades del aprendizaje. El método empleado por el aprendizaje comunitario trasciende disciplinas y edades, impartiendo conocimientos y competencias a través del aprendizaje investigativo directamente relacionado con situaciones de la vida real, la cultura y la lengua local. Por otra parte, así como en el mundo globalizado de hoy el término "comunidad" ya no refiere a un colectivo subordinado a fronteras geográficas, la enseñanza ahora puede llevarse a

cabo a la distancia con la participación de otros educandos de otras partes del mundo. En consecuencia, las tecnologías de información y comunicación adquieren creciente importancia al vincular a las comunidades locales con contextos mucho más amplios entregando, al mismo tiempo, acceso a la alfabetización. El desafío consiste en impulsar cambios sociales positivos mediante el fortalecimiento y enriquecimiento de iniciativas que promuevan un legítimo aprendizaje comunitario.

La UNESCO recomienda las siguientes acciones para optimizar los resultados de las iniciativas de aprendizaje comunitario:

- proporcionar apoyo técnico y financiero a los programas de aprendizaje comunitario promoviendo su organización, mediando la interacción entre las comunidades y los gobiernos, así como entre las comunidades entre sí e integrando el aprendizaje comunitario al ámbito local de educación;
- facilitar el debate público sobre alfabetización a niveles local y nacional como forma de expresión y comunicación y como una herramienta de cambio social;
- diseñar programas integrales de alfabetización que puedan ser integrados a la comunidad, especialmente con la finalidad de permitir que ésta lleve a cabo investigaciones sobre usos concretos y potenciales de programas de alfabetización relacionados con su propia cultura, conocimientos y lengua, donde se enfatice la interrelación entre la expresión y comunicación oral y escrita;
- apoyar la participación de individuos analfabetos en programas de alfabetización en todos sus niveles; y
- facilitar la producción de formas de alfabetización basadas en las tecnologías de información y comunicación y su posterior difusión.

D. Alfabetización e igualdad entre los géneros

De acuerdo al Marco de Acción de Dakar, “la discriminación basada en el género sigue siendo uno de los obstáculos más pertinaces que se oponen al derecho a la educación” (§ 40).

El análisis de las cifras de los últimos treinta años revela una persistente desigualdad entre la tasa de alfabetización de hombres y mujeres. Es imperativo eliminar estas desigualdades –que en sí perpetúan la discriminación sexual– si se ha de alcanzar la Educación para Todos. Los efectos positivos de una mayor alfabetización de la mujer han sido documentados a nivel macro. El aumento del nivel de alfabetización de la mujer suele ir acompañado por una reducción de los índices de mortalidad infantil y maternal al momento del nacimiento, mejor salud infantil, aumento de las matriculas de niñas e incluso una menor tasa de fertilidad. Más allá de estos efectos positivos generales y las ventajas instrumentales que otorga la alfabetización, sus beneficios intangibles –concientización, autoestima y autodeterminación– pueden hacer una contribución aún mayor a la igualdad entre los géneros. Estos beneficios intangibles habilitan a la mujer para hacer una evaluación crítica de su propia situación a la luz de horizontes más amplios y nuevas posibilidades. Como actividad social, la participación de la mujer en iniciativas de alfabetización le proporciona un foro donde compartir su experiencia en el desempeño de roles tradicionalmente masculinos, desarrollar nuevos conoci-

mientos y brindarse apoyo mutuo con el fin de producir cambios beneficiosos. Un análisis más detenido de la interacción presente entre los beneficios concretos e intangibles que la alfabetización otorga a la mujer, y de las formas más eficientes en que ella puede adquirirla y ponerla en práctica, debería redundar en el mejoramiento de las iniciativas de alfabetización y en una mejor comprensión de la pertinencia e importancia que ella tiene para la mujer. Sin embargo, el tema de la alfabetización y la igualdad entre los géneros, al incorporar elementos fundamentales como la potenciación de la mujer y la implementación de estrategias de largo plazo que aborden la desigual condición de la mujer en el contexto social de las relaciones entre géneros, va mucho más allá que el simple acceso de la mujer a programas de alfabetización. Todo ello debe formar parte del desarrollo de programas y políticas de alfabetización.

La UNESCO recomienda las siguientes acciones para promover la alfabetización desde la perspectiva de igualdad entre los géneros:

- conservar esta perspectiva en toda la planificación, programación, ejecución y evaluación de iniciativas de alfabetización, sensibilizando a los actores sobre temas relacionados con el género en el campo de la alfabetización y la educación básica; eliminar los estereotipos basados en el género de todos los métodos y contenidos de programas así como de la práctica administrativa; y fomentar un modelo de roles positivo para ambos sexos promoviendo la condición de la mujer y contribuyendo a darle acceso a competencias tradicionalmente masculinas y al hombre a competencias tradicionalmente femeninas;
- fortalecer los programas de alfabetización –cuyos contenidos pueden abarcar una amplia gama de intereses desde la instrucción en destrezas técnico-profesionales, la utilización de micro créditos e iniciativas de comercialización a través de actividades diseñadas para reforzar la confianza y la toma de decisiones, la creación de organizaciones comunitarias de prevención y lucha contra el VIH/SIDA o de grupos involucrados en actividades de salud o nutrición –con la finalidad de potenciar a las niñas y adolescentes no escolarizadas como también a las mujeres jóvenes y adultas;
- alentar la participación de la mujer en todos los niveles del sistema educativo privilegiando sus propias prioridades y puntos de vista en la definición de los medios y los fines de su aprendizaje;
- garantizar que el énfasis en la igualdad de los géneros no lleve a priorizar exclusivamente a las niñas (en detrimento de todos los niños), a la mujer (en detrimento de los adultos) o a las madres (en detrimento de todas las mujeres), aun cuando propicie un concepto más diversificado de la identidad femenina.

E. Alfabetización y gobernabilidad

Si bien tradicionalmente los modelos centralizados de gobernabilidad y de gestión han sido –en algunos casos– bastante exitosos, no representan un genuino marco político de respaldo desde donde abordar los diversos significados y dimensiones de la alfabetización. Por este motivo, el Marco de Acción de Dakar considera necesaria la “adopción de decisiones, una aplicación y una supervisión más descentralizadas y

participativas en los niveles inferiores de responsabilidad” (§ 55) además de “mejorar las capacidades para gestionar la diversidad, la disparidad y el cambio” (§ 56); asimismo reconoce que “todos los adultos tienen derecho a la educación básica, empezando por la alfabetización” (§ 37), aun cuando “se deberá ampliar y diversificar de manera considerable la educación continua y de adultos” (§ 38). Para garantizar el derecho a la alfabetización de los grupos desfavorecidos, las decisiones sobre qué contenidos debe incluir, cómo y cuándo alfabetizar y poner en práctica los conocimientos resultantes y qué propósitos debe perseguir, deben ser de responsabilidad del nivel local. Esto implica que el apoyo debe llegar desde los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales a instancias locales de planificación y toma de decisiones, en orden a “fortalecer la capacidad de las comunidades locales y de los grupos con intereses comunes para organizar sus propias organizaciones y recursos” (Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995, Compromiso 4[j]). La transferencia de la toma de decisiones a las instancias locales de administración se considera una estrategia esencial para garantizar la realización de una labor de alfabetización en contextos locales genuinamente diversificada y la concreción de alianzas múltiples con las comunidades y la sociedad civil.

La UNESCO recomienda las siguientes acciones tendientes a estrechar la relación entre la alfabetización y la gobernabilidad:

- dar prioridad a la alfabetización en el desarrollo de las agendas de Educación para Todos, los Objetivos de Desarrollo para el Milenio y la Iniciativa Vía Rápida, en relación con la participación económica, política y social;
- elaborar una clara definición de los roles y las responsabilidades que las partes interesadas deben asumir en los distintos niveles nacionales y fortalecer su capacidad de acuerdo con sus responsabilidades; y
- descentralizar las políticas y prácticas de alfabetización y asignar a las comunidades locales y a los grupos de la sociedad civil una cantidad suficiente de recursos financieros que les permita llevar a cabo y supervisar sus propios programas en consonancia con las circunstancias de los educandos.

Tradicionalmente, la labor de alfabetizar a los analfabetos ha estado en manos de personas voluntarias, educadores, organizaciones populares y grupos religiosos. En la actualidad, un creciente número de ONGs y organizaciones de la sociedad civil han asumido la responsabilidad por realizar programas de alfabetización, mientras otros se organizan en grupos dedicados a ejercer presión a nivel gubernamental y a participar en campañas que propician el derecho a la alfabetización.

También hay quienes entablan diálogos de política con gobiernos y asociados internacionales, destacando la importancia de la alfabetización a niveles regional, nacional e internacional, o promoviendo formas alternativas de pensar sobre la alfabetización vinculándola a materias más amplias del aprendizaje, la identidad cultural y la globalización. Por consiguiente, no debe sorprender que el Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización, a la luz del Marco de Acción de Dakar, otorgue especial atención a la planificación, implementación y supervisión de iniciativas de

alfabetización sentidas como propias por grandes segmentos de la población –es decir, no solamente por gobiernos, organizaciones internacionales y no gubernamentales, sino también por otros colectivos incluidos en la definición de “sociedad civil”, como las organizaciones comunitarias y las familias e incluso las instituciones de investigación y los medios de comunicación–.

Los integrantes de la sociedad civil, en su calidad de prestadores de servicios, defensores, asociados políticos y pensadores críticos, hacen una contribución esencial a la labor de alfabetización.

Mientras que la participación de la sociedad civil en foros y estrategias internacionales sobre alfabetización se encuentra sólidamente establecida, el diálogo político a nivel de país suele realizarse sin su participación. Pese a diferentes acuerdos internacionales y compromisos regionales, algunos gobiernos aún definen la participación de la sociedad civil en iniciativas de alfabetización exclusivamente en términos de prestación de servicios sin que por ello sean tomados en cuenta en la formulación de estrategias educativas. Por una parte, los programas impulsados por la sociedad civil deben considerar una mayor inversión en la creación de capacidad, mientras que, por otra, los gobiernos no deben desentenderse de la labor de alfabetización y traspasar a las organizaciones de la sociedad civil una responsabilidad que podría resultar demasiado onerosa.

La UNESCO recomienda las siguientes acciones en apoyo a la participación de la sociedad civil en la labor de alfabetización:

- facilitar el debate público sobre las opiniones y prácticas de la sociedad civil respecto de la alfabetización e integrar dichos debates en iniciativas y movimientos liderados por la sociedad civil;
- documentar la experiencia de la sociedad civil en programas de alfabetización que incluya desde su participación en el diálogo político, hasta la conducción de programas con la participación de integrantes de la comunidad local y de personas sin acceso a oportunidades de alfabetización;
- promover en todos los niveles de la sociedad civil involucrados en la alfabetización, el acceso e intercambio de información, especialmente haciendo uso de las tecnologías de información y comunicación; y
- respaldar las redes sub-nacionales o nacionales de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que colaboran en el campo de la alfabetización.

F. Supervisión y evaluación de la alfabetización

Finalmente, el fortalecimiento de los esfuerzos nacionales e internacionales en pro de la universalización de la alfabetización va estrechamente ligado con el mejoramiento de su supervisión y evaluación. Se requiere contar con información fiable –la fecha en gran medida no disponible– para supervisar y evaluar el estado actual de la alfabetización en países específicos y desarrollar las estrategias de elaboración de políticas y diseño de programas que se consideren apropiadas. Este problema es particularmente serio en los países en desarrollo.

Al inicio del Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización, la evaluación de la alfabetización cobra gran importancia. El Decenio da comienzo a un proceso de reflexión sobre la alfabetización y su

definición –uno que toma en cuenta el concepto pluralista de la alfabetización mediante el desarrollo de nuevos indicadores basados en las competencias demostradas y en usos efectivos de la alfabetización, en lugar de limitarse a la elaboración de auto-informes y a la pasiva asistencia a la escuela o a programas de alfabetización de adultos-. Dada las particularidades de los diversos contextos y la variación local, el desafío consiste en forjar una metodología que permita generar datos fiables y comparables sobre el progreso alcanzado en materia de alfabetización a niveles nacional e internacional, que puedan ser utilizados tanto en la elaboración de políticas como en la planificación de programas.

En este marco, importa destacar algunas de las evaluaciones internacionales realizadas en años recientes. En el ámbito de la educación de adultos, se pueden mencionar la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (IALS) y la Encuesta de Alfabetización y Destrezas de Adultos (ALL); y en el ámbito de los estudiantes: el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), y los estudios conducidos por el Consorcio de África Meridional para Medir la Calidad de la Educación (SACMEQ).

Los resultados de la IALS, que en los países de la OCDE se viene realizando desde 1994, y en países no integrantes de la OCDE en forma más reciente, revelan lo siguiente:

- existen numerosos niveles de alfabetización que pueden ser identificados más allá de la simple diferenciación entre alfabetizado y analfabeto;
- se lograron comparaciones significativas de niveles de alfabetización y distribución de competencias entre los países participantes, ya que un

alto porcentaje de los ítemes utilizados eran idénticos.

Asimismo, cabe destacar la importancia de estos estudios –y de la información que surge de ellos– como herramientas para convencer a los encargados de elaborar políticas educativas de que el tema de la alfabetización debe ser urgentemente atendido.

En un nuevo esfuerzo por ayudar a los países (especialmente en desarrollo) a mejorar los contenidos y las metodologías de las evaluaciones de alfabetización que fundamentan las decisiones de política tomadas a niveles nacional e internacional, el Instituto de Estadística de la UNESCO en colaboración con otras partes interesadas como el Banco Mundial, ha impulsado el Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización (LAMP). Este innovador programa intenta desarrollar una metodología que, además de ser adaptable a diferentes contextos, proporcione información comparable al nivel internacional. En términos globales, el programa busca mejorar la calidad de la información especialmente al nivel nacional, aunque también para ser utilizada en el desarrollo y supervisión de políticas internacionales (incluyendo las de Educación para Todos y las de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio) y en el diseño de programas de alfabetización. El programa recabará información relativa tanto al grado de adquisición de competencias básicas exhibida por adultos mayores de 15 años, como a la forma en que éstas son puestas en práctica en la vida real.

Asimismo, la supervisión y evaluación de la alfabetización y de la educación no formal deben insertarse dentro del contexto más amplio del impacto que ellas tienen en la calidad de vida del educando –aun cuando el sólo hecho de determinar este efecto representa un segundo desafío de

gran magnitud-. En forma reciente, la UNESCO ha desarrollado un paquete prototipo para supervisar la educación no formal consistente en un marco conceptual, un manual para desarrollar un Sistema de Administración de Información para la Educación No Formal (NFE-MIS), herramientas para la recolección de datos y el correspondiente software. En el ámbito de la educación no formal, su propósito es contribuir a fortalecer el método de elaboración de políticas, su planificación y provisión, así como la articulación entre los proveedores.

En conformidad con lo establecido en el Plan de Acción Internacional del Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización, la UNESCO ha dado carácter de urgente a las siguientes iniciativas de supervisión y evaluación:

- mejorar la precisión de los indicadores de alfabetización y poner de relieve aquellos que miden su impacto cualitativo;
- fomentar un uso más amplio y eficiente de censos y datos sobre la población;
- desarrollar métodos más eficientes para evaluar los niveles de alfabetización de las personas y los resultados de aprendizaje a nivel de programas;
- elaborar y utilizar un marco común que permita evaluar el avance hacia el logro de la alfabetización para todos de aquí al año 2015 y que también sea aceptable al nivel local;
- creación de sistemas de manejo de información que sirvan de respaldo a políticas y programas de alfabetización; y
- estudiar el impacto específico de la alfabetización en la calidad de vida.

IV. Conclusión

La intención del presente informe de orientación ha sido clarificar el concepto de pluralidad de la alfabetización y sugerir acciones concretas que permitan a los elaboradores de política y a los proveedores de programas ampliar y mejorar su labor, con el fin de atender las necesidades de aprendizaje de aquellos que no han tenido la oportunidad de aprender. Sin embargo, su objetivo no es avalar y diseminar el concepto de alfabetizaciones múltiples indiscriminadamente, como si fuera una panacea. En lugar de ello, busca inspirar a todos los actores involucrados a reflexionar sobre las presunciones fundamentales adoptadas y las prácticas específicas empleadas, con miras a desarrollar una orientación más efectiva y mejorar la calidad de los servicios prestados.

En este sentido, es importante reflexionar sobre la pluralidad de la alfabetización, aunque no simplemente desde la perspectiva de la oferta, sino, también, desde la perspectiva de la demanda.

En lo referente a los planificadores y proveedores de alfabetización, el lado de la oferta –como se ha expuesto en este documento– representa a la alfabetización siendo literalmente pluralizada en la medida que diferentes individuos requieren diferentes tipos de alfabetización. Esto es igualmente cierto para aquellos que se encuentran en el lado de la demanda, ya que las necesidades y la aplicación que se le puede dar a la alfabetización cambian cada cierto tiempo y de un lugar a otro. En consecuencia, las personas responsables por tomar decisiones deben confrontar el desafío que implica entregar alfabetización a las distintas personas, a través de una estrategia focalizada y específica. La descentralización del poder de toma de decisiones y de la asignación de recursos téc-

nicos y financieros con el fin de crear una sociedad alfabetizada en las respectivas localidades, será el agente catalizador que permitirá que ello ocurra.

También se ha destacado que los distintos tipos de alfabetización no deben ser considerados entidades distintivas. Su naturaleza dinámica ciertamente está compuesta por múltiples prácticas sociales y de comunicación, aunque no es en sí misma idéntica a estos patrones o reducible a ellos.

En consonancia con su misión, la UNESCO no propugna modelos únicos de alfabetización, no importa el grado de solidez técnica o de sensibilidad cultural que los caracterice. En lugar de esto, intenta abrir –e incluso aumentar– la posibilidad de disponer de alternativas informadas, revelar distintas estrategias de resolución de problemas comunes y crear oportunidades de diálogos, intercambios y acciones participativas. Finalmente, sin embargo, no se trata simplemente de centrarse en las personas, ya que lo que fundamentalmente se requiere es cambiar las actitudes que sociedades enteras han adoptado hacia la lectura, escritura y cálculo. El hecho de cambiar la perspectiva desde una que plantea qué puede hacer la alfabetización por las personas a otra que pregunta qué hacen –o pueden hacer– las personas con la alfabetización, implica enfrentar el desafío de crear nuevas sociedades alfabetizadas y no simplemente individuos alfabetizados. El fin último que se persigue es fomentar el desarrollo de transacciones y condiciones socioeconómicas que logren generar una demanda masiva de iniciativas de alfabetización y, a través de ellas, la creación de entornos indispensables para la utilización de las destrezas y competencias derivadas de ella.

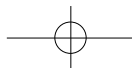
El concepto de alfabetización es complejo y ha evolucionado como producto de las recientes transformaciones políticas y socioeconómicas, el fenómeno de la globalización

y el progreso experimentado por las tecnologías de la información y comunicación. Sin embargo, independiente de la complejidad de este concepto, la enorme diversidad de necesidades de alfabetización debe traducirse en políticas simples aunque relevantes y en una provisión costo eficiente. La UNESCO confía que este documento contribuya a fortalecer el debate sobre la pluralidad de la alfabetización y a facilitar su futura provisión. La creación de un entorno alfabetizado para todos persigue como único objetivo la alfabetización para todos.

Referencias bibliográficas

- AIKMAN, SHEILA (1999). *Intercultural Education and Literacy. An Ethnographic Study of Indigenous Knowledge and Learning in the Peruvian Amazon*, Amsterdam, John Benjamins.
- (2001). "Literacies, Languages and Developments in Peruvian Amazonia", en *Literacy and Development Ethnographic Perspectives*, ed. por Brian V. Street, 103-120, Londres, Routledge.
- BHOLA, HARBANS S. (1984). *Campaigning for Literacy*, UNESCO.
- CANIESCO-CORONILA, MARÍA LUISA (1996). *Landscapes of Literacy. An Ethnographic Study of Functional Literacy in Marginal Philippine Communities*, Londres, UIE/Luzac Oriental.
- EASTON, PETER (1998). *Decentralization and Local Capacity Building in the Sahel: Results of the PADLOS-Education Study*, París, OECD/Club du Sahel/CILSS.
- FAGERBERG-DIALLO, SONJA (2001). "Constructive Dependence. The Response of a Senegalese Community to the Question of Why Become Literate" en *The Making of Literate Societies*, ed. por David R. Olson y Nancy Torrance, Malden, MA, y Oxford: Blackwell.
- FREIRE, PAULO (2000). *Pedagogy of the Oppressed*, New York, Continuum.

- GEFFROY, MARIE-THERESE y VALÉRIE GRASSET-MOREL (2003). *L'illettrisme*, Toulouse.
- GIBSON, DIANA (1996). "Literacy, Knowledge, Gender and Power in the Workplace on Three Farms in the Western Cape", en *The Social Uses of Literacy. Theory and Practice in Contemporary South Africa*, ed. por Mastin Prinsloo y Mignonne Breier, 49-64, Bertsham, South Africa y Amsterdam, Sached.
- INTERNATIONAL SYMPOSIUM FOR LITERACY, Persepolis, 1975. Declaración of Persepolis.
- JUNG, INGRID - OUANE, ADAMA (2001). "Literacy and Social Development. Policy and Implementation" en *The Making of Literate Societies*, ed. por David R. Olson y Nancy Torrance, Malden, MA y Oxford, Blackwell.
- MADDOX, BRIAN (2001). "Literacy and the Market. The Economic Uses of Literacy among the Peasantry in North-West Bangladesh", en *Literacy and Development. Ethnographic Perspectives*, ed. por Brian V. Street, 137-151, Londres, Routledge.
- OLSON, DAVID R. - TORRANCE, NANCY (2001). "Conceptualizing Literacy as a Personal Skill and as a Social Practice", en *The Making of Literate Societies*, ed. por David R. Olson y Nancy Torrance, 3-18, Malden, MA y Oxford, Blackwell.
- PRINSLOO, MASTIN Y MIGNONNE, BREIER (eds.) (1996). *The Social Uses of Literacy: Theory and Practice in Contemporary South Africa*, Amsterdam, John Benjamins.
- ROBINSON, CLINTON (2003). Literacy - New Meanings and Dimensions. Trabajo presentado en la Reunión de Expertos convocada por la UNESCO. Renewed Vision of Literacy and Policy Implications, 10 June 2003, París.
- STREET, BRIAN V. (1995). *Social Literacies. Critical Approaches to Literacy Development, Ethnography and Education*, London, Longman.
- 2003. "What's 'New' in New Literacy Studies? Critical Approaches to Literacy in Theory and Practice?" *Current Issues in Comparative Education* 5(2).
- UNESCO (1947). *Fundamental Education: Common Ground for All Peoples. Informe del Comité Especial a la Comisión Preliminar*, París, UNESCO.
- (1965). *World Congress of Ministers of Education on the Eradication of Illiteracy*, Teherán. Informe Final.
- (1997). *The Hamburg Declaration on Adult Learning and the Agenda for the Future*, Hamburg, UIE.
- (1998). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*, París, UNESCO.
- (2000). *World Education Report: The Right to Education, Towards Education for All Throughout Life*, París, UNESCO.
- (2000). *Literacy for All: A United Nations Literacy Decade*, Documento de Trabajo. París, UNESCO.
- (2001). *Universal Declaration on Cultural Diversity*, París.
- (2002). *Informe Global de Seguimiento: Educación para Todos. ¿Va el Mundo por el Buen Camino?*, París, UNESCO.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. A/RES/55/210 of February 2001. Implementation of the First United Nations Decade for the Eradication of Poverty (1997-2006).
- A/RES/56/326 of 6 September 2001. Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration.
- A/RES/56/116 of 18 January 2002. United Nations Literacy Decade: Education for All.
- A/RES/57/218 of 16 July 2002. United Nations Literacy Decade: Education for All: International Plan of Action.
- WAGNER, DANIEL A. - VENEZKY, RICHARD L. - STREET, BRIAN (eds.) (1999). *Literacy. An International Handbook*, Boulder, Westview Press.
- WORLD CONFERENCE ON EDUCATION FOR ALL, Jomtien (1990). *Declaration on Education for All and Framework for*



156

UNESCO

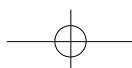
Action to Meet the Basic Learning Needs.

WORLD EDUCATION FORUM, Dakar (2000).
The Dakar Framework for Action: Education for All. Meeting our Collective Commitments.

WORLD SUMMIT FOR SOCIAL DEVELOPMENT,
Copenhagen (1995). Declaration and Programme of Action.

YOUSIF, ABDELWAHID (2003). Literacy: An Overview of Definition and Assessment. Paper presented at the UNESCO Expert Meeting: Developing an Operational Definition of Literacy and a Conceptual Framework for Literacy Assessment, 11-12 June 2003, París.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXII - Nº 4 - Diciembre, 2005



ENSAYOS

Un sistema de justicia para combatir el narcotráfico y la delincuencia en México

Sigrid Arzt

El presente ensayo tiene por objeto reflexionar sobre los retos que se imponen en el proceso de consolidación democrática del estado mexicano en relación con su capacidad institucional para el establecimiento de un verdadero sistema de seguridad pública y estado de derecho democrático, capaz de combatir el narcotráfico y la delincuencia organizada sin poner en entredicho los derechos civiles de sus ciudadanos.

México atraviesa desde tiempo atrás por una profunda crisis de inseguridad pública y de violencia vinculada al narcotráfico y el secuestro. Para algunos, el punto de partida de esta crisis se ubica a mediados de los años ochenta, con el asesinato del agente de la Agencia Anti-narcóticos (DEA) Enrique Camarena, ya que dejó, por primera vez y a la luz de todos, la evidencia de colusión entre narcotraficantes y autoridades federales de la Dirección Federal de Seguridad –posteriormente disuelta–, y personal de la Procuraduría General de la República (PGR); además, confirmó los niveles de penetración del narcotráfico en las estructuras del estado federal mexicano.

Entrados los años de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), los eventos no fueron mucho más alentadores. Por el contrario, durante su sexenio, dos de los cinco procuradores designados en el cargo renunciaron debido a serios cuestionamientos en torno a asuntos de colu-

SIGRID ARZT

Directora de la organización social civil Democracia, Derechos Humanos y Seguridad A.C. y candidata al doctorado en Relaciones Internacionales y Política Comparada por la Universidad de Miami.

sión entre funcionarios de alto nivel de la Procuraduría y el combate al narcotráfico (Arzt, 2003). A estos eventos se agregan dos asesinatos políticos, –el del candidato del partido oficial, Revolucionario Institucional, Luis Donaldo Colosio, y el asesinato del secretario general de dicho instituto, Francisco Ruiz Massieu–.

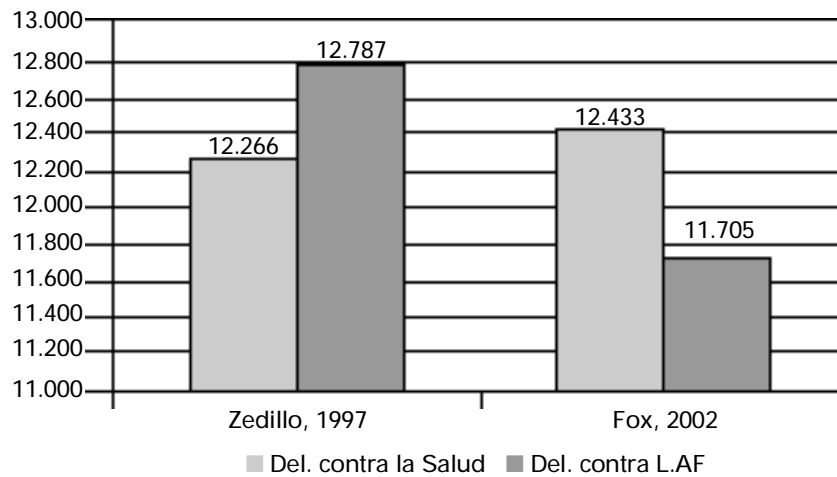
Es este contexto el que obliga al electo presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) a invitar por primera vez a un político no vinculado al partido oficial, y nombrar a Antonio Lozano Gracia, quien fungía como diputado federal por el Partido Acción Nacional (PAN) –la segunda fuerza política nacional–, a formar parte de su gabinete de seguridad y justicia. El examen sobre la administración de Zedillo en relación con su capacidad real de construir el andamiaje jurídico, institucional, de recursos humanos y económicos para atender el problema del narcotráfico no alcanza un saldo del todo favorable (Arzt, 2002). Para 1996, las presiones sobre las acciones emprendidas por el procurador Lozano y el manejo de éste sobre el caso del asesinato de Luis Donaldo Colosio provocan el malestar del presidente Zedillo, quien finalmente, en diciembre de ese año, lo remueve de su cargo (Arzt, 2000).

Para febrero de 1997 estalla un nuevo escándalo con el entonces procurador Jorge Madrazo y su zar anti-narcóticos, general Jesús Gutiérrez Rebollo, a quien se señala como protector de uno de los cárteles más violentos, y que provoca la reestructuración del extinto Instituto Nacional del Combate a las Drogas para marzo de ese año. Los cambios organizacionales que sufre la PGR en aquel momento dan origen a la Fiscalía Especializada de Delitos contra la Salud (FEADS) y a la creación de una Unidad Especializada de Delincuencia Organizada, la cual funciona con un grupo de elite a quien se le confía la operación del combate a las drogas de los grandes cárteles, en coordinación con las fuerzas armadas de México. Sin embargo, aun con todo lo anterior, no se ven grandes cambios en la situación (ver Gráfico 1).

Tanto el narcotráfico como el tráfico de armas son delitos federales y, evidentemente, están estrechamente vinculados. Según las cifras oficiales de la administración Fox, los delitos federales han subido en 9 % (*El Universal*, 10/3/04). De acuerdo con un informe de la PGR, los estados con mayor incidencia delictiva federal son el Distrito Federal (gobierno de izquierda: Partido de la Revolución Democrática, PRD), Chihuahua (del Partido Revolucionario Institucional), Jalisco (del partido en el gobierno federal, Partido Acción

Nacional, PAN), Guanajuato (PAN), Veracruz (PRI) y Chiapas (Coalición). Evidentemente, la alternancia de partidos en el gobierno federal poco ha impactado en las dinámicas de tráfico de drogas y violencia, como se observará más adelante.

GRÁFICO 1
Incidencia de delitos contra la salud y contra
la Ley Federal de Armas de Fuego en las administraciones
de Ernesto Zedillo y Vicente Fox



Una encuesta realizada recientemente por el ICESI y las Naciones Unidas en 2004 arroja los siguientes datos:

- En casi la mitad de las viviendas del país, por lo menos un miembro fue víctima de algún delito
- 46 % de los robos se cometieron con violencia
- 75 % no denuncia
- Sólo se denuncia 1 cada 4 delitos cometen
- 25 % denunció MP — 63% muy insatisfechos con actuación
- Concluyó que en los últimos 5 años más 30 millones personas mayores de 18 años han sido víctimas de la delincuencia. Lo que significa que una tercera parte de la población ha sido afectada.

Este estudio se realizó por primera vez en México y servirá para monitorear desde organismos internacionales la calidad de vida en México. Pero si esto no fuera suficiente para presionar tanto al gobierno nacional como a los estatales, examinemos la Tabla 1:

TABLA 1
Muertes por homicidios en los últimos cuatro años

Frontera norte	DF/Estado de México	Frontera
6.390	11.456	2.915
Chic, BC, Tamps, Coah, NLeón		Chis, QRoo, Tab Campeche
Total 20.673		
<ul style="list-style-type: none"> ■ La mitad de los homicidios se ubican en estas tres regiones. ■ El DF y el Estado de México se destacan como la región más violenta. ■ La tasa anual de homicidios es de casi 20 %. 		

Sin duda, de la tabla se desprende que tanto como el centro del país, Ciudad de México y el estado de México colindante con la gran urbe son sumamente violentos. Pero también lo es el norte del país, donde se da el trasiego y control de las drogas; y con una importante tendencia: la zona de la frontera sur.

La violencia vinculada al narcotráfico no sólo ha cobrado vidas de aquellos que están involucrados en el trasiego y control de territorios. Día tras día cobra vidas de funcionarios federales y estatales que han venido desempeñando su labor. En los últimos meses, en plena luz del día han sido asesinados comandantes de la policía estatal de estados como Michoacán, Yucatán y Baja California. Esto, sumado a lo anterior, evidencia un profundo grado de descomposición social, de ausencia de Estado y de altísima impunidad.

De acuerdo con datos oficiales, hoy en México solamente se sancionan 5 de cada 100 delitos denunciados (Zepeda, 2004). Esto significa que el nivel de impunidad en nuestro país es del 95 %. A esta cifra hay que sumar la llamada cifra negra, todo aquello que las víctimas del delito no denuncian básicamente por la falta de confianza y credibilidad en las instituciones responsables de impartir justicia o porque en muchos de los casos son



las mismas autoridades las que se ven inmiscuidas en la participación de delitos graves como puede ser el secuestro (*El Universal*, 26/8).

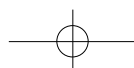
Ahora bien, si la magnitud del problema aparece tan grave a partir de los datos y eventos descritos anteriormente porque la clase política en México ha sido incapaz de atender adecuadamente la demanda ciudadana número uno, la seguridad, ¿a qué se debe que las autoridades parecen no reaccionar? Y si actúan, ¿por qué parece que no está sucediendo nada?

I. Definición de retos y amenazas de seguridad nacional

El gobierno de la alternancia buscó mover algunos aspectos en las formas de operación del sistema de seguridad nacional en México. Ello provoca que durante los primeros años, el control por la inteligencia y operación en contra de los cárteles se diera entre distintos miembros del gabinete de seguridad y las Fuerzas Armadas. Para finales del segundo año de gobierno, la Secretaría de Gobernación encabezada por Santiago Creel había logrado el control de la agenda de seguridad nacional, sin que ello significase en momento alguno una mejor y más efectiva tarea en sus funciones. Por el contrario, mucho de lo que viene arrastrando la Secretaría de Gobernación en materia de generación de inteligencia se ve a través de la lente de la política del viejo arreglo autoritario y sus análisis no responden a estrategias coordinadas para trabajar de parte del Estado en la lucha contra el narcotráfico. Si además esto no fuera suficiente, el general Rafael Macedo de la Concha, encargado de despacho de la PGR, la institución responsable de la lucha contra el tráfico de drogas, sostuvo durante su permanencia al frente de la institución constantes jalones políticos y de estrategia operativa, tanto con civiles de las otras instancias de seguridad pública como con las Fuerzas Armadas, de las que el también es miembro.

Avanzada ya la administración del presidente Vicente Fox (2000-2006), se evidencian los retos en el campo de la seguridad nacional en un contexto democrático. De tal suerte que observamos:

- a. La necesidad de evolucionar en la concepción de la seguridad nacional con el componente de la pluralidad política en los tres niveles de gobierno.



- b. Se torna urgente subrayar la importancia en la profesionalización de aquellos al servicio del Estado en el sistema de seguridad nacional.
- c. El estado mexicano está obligado a invertir recursos económicos que permitan el establecimiento de una plataforma tecnológica a la altura de los retos que impone el combate de la delincuencia organizada transnacional.
- d. Es un importante asunto pendiente sustraer de la esfera presidencial el uso con fines políticos de las políticas de seguridad nacional.
- e. La nueva construcción del concepto de seguridad nacional no descansa solamente en el Poder Ejecutivo; en la dinámica democrática se insertan nuevos actores como miembros del Congreso, e incluso también expertos, académicos y sociedad civil.

En el nuevo contexto democrático, las instituciones de seguridad nacional deben entender y promover la participación de la sociedad en la definición de las amenazas y riesgos a la seguridad nacional. Éste sigue siendo un importante tema pendiente de esta administración. Durante décadas, el sistema de seguridad nacional brindó sus servicios para preservar la permanencia del partido oficial, el Revolucionario Institucional (Aguayo, 2001; Fernández Menéndez, (1999), y el reto que se impone en estos nuevos tiempos es la democratización y cambio de paradigma para su funcionamiento.

Aunado a lo anterior está el cambio institucional en el proceso de toma de decisiones y análisis sobre el impacto que genera ser un país de tránsito, productor y consumidor de drogas. Anteriormente, las autoridades definían el narcotráfico como un mero asunto de salud de los Estados Unidos y poco se hizo por comprender su dimensión internacional y su actual impacto nacional, particularmente con el estallido del mercado interno de consumo de drogas entre los jóvenes.

En el viejo arreglo, el autoritarismo hegemónico priísta estableció claras reglas políticas de control político y policiaco. A tal grado, que incluso resultaba más económico para los narcotraficantes, ya que su fuente de protección provenía del centro del país, desde las mismísimas estructuras federales. El resto de los niveles de gobierno se veía sujetado a estas reglas. Conforme fue avanzando la pluralidad política, la necesidad de examinar y evaluar la eficacia en el combate contra las drogas y los compromisos según las distintas banderas políticas, el frente de corrupción y protección invierte la pirámide de la corrupción. Y ésta penetra en los niveles más locales,

convergiendo con estructuras sumamente arcaicas, poco profesionales y carentes de una labor social clara en términos de sus funciones policiales. Ello ahonda la crisis de inseguridad pública que hoy vive México.

A la falta de cuerpos profesionales al servicio del Estado y un régimen democrático vinculado al aparato de seguridad, se suman las extensas y poderosas redes de corrupción en un ambiente de altísima violencia, violencia que además se genera a partir de:

- Estrategias por el control territorial de trasiego de drogas hacia los Estados Unidos.
- Las acciones que emprende el Estado para contener el problema. Durante la actual administración se mejoró considerablemente la coordinación entre Fuerzas Armadas y la PGR, lo cual permitió el encarcelamiento de importantes líderes del narcotráfico.
- Acciones que emprende un adicto-consumidor entre sus más cercanos o hacia la comunidad presentándose una dinámica de violencia comunitaria.

El estado mexicano enfrenta una realidad sumamente compleja: la construcción de reglas democráticas para la conducción de futuros gobiernos, en un ambiente de importantes niveles de violencia, corrupción y tráfico de drogas.

II. Problema de seguridad nacional o simplemente de seguridad pública

Así es que llegamos a preguntarnos si el combate a la delincuencia en su modalidad de tráfico de drogas es un problema de seguridad nacional o de seguridad pública. ¿Por qué se torna relevante este interrogante? Simplemente porque parecería que desde que el estado mexicano ha decidido inyectar recursos humanos y económicos a esta tarea, lo ha hecho con la simple lente de que este fenómeno es un fenómeno que se puede disipar con simples estrategias policíacas.

Hoy, los cárteles de las drogas, los traficantes de armas o aquellos que se dedican a la delincuencia organizada transnacional en su modalidad de tráfico de personas son estructuras delincuenciales no sólo sofisticadas sino, más

grave aún, que amenazan gravemente las democracias del mundo. Estas estructuras transnacionales amenazan el desarrollo de los países porque:

- minan las instituciones democráticas;
- erosionan las alianzas entre los estados;
- proveen infraestructura militar que opera contra los intereses de estas naciones;
- el Estado pierde el monopolio del uso de la fuerza.

En suma, las dinámicas delincuenciales organizadas transnacionales minan la calidad de vida de sus ciudadanos, y es evidente que el Estado está faltando a su obligación primaria: la protección de las personas y su patrimonio. Hoy, el estado mexicano no cuenta en sus tres órganos de gobierno con la solidez institucional y operativa que se requiere para combatir el fenómeno del narcotráfico. Tan así es que después de más de veinte años, desde que se declaró por primera vez la cuestión del narcotráfico un tema de la agenda de seguridad nacional por el aquel entonces presidente Miguel de Lamadrid Hurtado (1982-1988), vale preguntarse: ¿por qué la lucha en México no ha dado los resultados esperados? Y en este sentido observamos las siguientes variables:

- Primero, una deficiencia crónico-estructural de las instituciones de seguridad y procuración de justicia.
- Segundo, permanentes y persistentes pugnas inter-burocráticas entre diferentes secretarías encargadas de la lucha contra el narcotráfico.
- Tercero, la persistente carencia de cuerpos permanentes profesionalizados en las tareas de inteligencia y operación. Esto se debe a que con los distintos cambios y crisis de las instituciones de seguridad y justicia se dieron innumerables remociones de personal; y continúan los escándalos de corrupción en los altos niveles de las instituciones.
- Cuarto, falta de mecanismos de medición para conocer logros en materia de narcotráfico. Los indicadores establecidos no precisan la capacidad real de merma sobre las organizaciones criminales del tráfico de drogas.

En suma, la complejidad de la dinámica del tráfico de drogas en el ámbito de una nascente democracia como la mexicana evidencia las tareas pendientes que las actuales y futuras administraciones deberán emprender.

A los cuatro puntos esbozados anteriormente se suma la urgencia de establecer marcos regulatorios del aparato de seguridad nacional para que estos cumplan con los requisitos mínimos de protección de los derechos de las personas, y que no invadan o coarten los derechos de los ciudadanos en el marco del pretexto de la inseguridad.

En este sentido, y de manera poco examinada aún, fue que se dio el impulso de la Ley de Seguridad Nacional (2005), y está en marcha la posibilidad de otorgar mejores instrumentos de operación a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (1996). Así, como punto final de abordaje de este ensayo, hacemos un somero abordaje de ambos marcos jurídicos.

III. Ley de Seguridad Nacional (LSN)

Nunca antes de enero de 2005 el estado mexicano había gozado de un marco jurídico base en materia de seguridad nacional. Anterior a esta ley, la operación, funcionamiento y objetivos del aparato de seguridad nacional se encontraban inscritos someramente en la ley orgánica de la Secretaría de Gobernación, encargada de la política interna y su control social. En el presente año, se emite la LSN, la cual tiene como principal instancia de operación por parte del Estado el Centro de Información y Seguridad Nacional (CISEN).

La LSN tiene varios aspectos, algunos de los cuales venían operando desde hace algún tiempo pero sin el soporte de una ley, y con esto se les da certeza jurídica. De igual manera, había otros aspectos importantes que fueron incorporados para dar acucioso seguimiento a las acciones del Ejecutivo en materia de seguridad nacional. En este sentido, se da formalidad al llamado Gabinete de Seguridad Nacional (GSN), figura que existía desde la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, con su respectiva articulación con el Secretario Ejecutivo del Gabinete (que en este marco vendría a ser la Secretaría de Gobernación), pero que en su aspecto novedoso introduce la figura de Secretario Técnico del GSN como el funcionario encargado de darle seguimiento a los acuerdos en el GSN y dependiente directo del Presidente de la República. Este secretario técnico cuenta con una gama de responsabilidades, entre las que se destaca informar a la comisión bicameral sobre la agenda de riesgos del Ejecutivo, mantener el inventario de la infraestructura estratégica del país y dar seguimiento a los

acuerdos establecidos dentro del GSN. Por primera vez se garantiza al secretario técnico un presupuesto para realizar estas tareas. Igualmente importante, como se abordará más adelante, fue la incorporación de seguimiento a las tareas de seguridad nacional de los legisladores, así como el reconocimiento de la necesidad de contar con una autorización judicial para intervenir comunicaciones privadas entre particulares.

Aun cuando se le da la bienvenida a este marco regulatorio inédito en la administración pública federal, es importante subrayar dos aspectos de los que carece y que en un futuro inevitablemente el debate público abordará. El primero es que dejó fuera de cualquier regulación en materia de operación, funcionamiento en el marco del sistema de seguridad nacional y directrices a las fuerzas armadas mexicanas. En igual sentido, no incluyó dentro del marco operativo del sistema de seguridad nacional dos instancias federales adicionales, que son la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal. Tanto los ámbitos civiles como militares carecen de claridad y funcionamiento dentro del sistema de seguridad nacional.

Hasta el año 2003 había habido algunos intentos por regular el sistema de seguridad nacional y lograr con ello mejores controles y menos abuso político del mismo. Sin embargo, estos esfuerzos no prosperaron. Finalmente, el 30 de octubre de 2003, los senadores del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) Enrique Jackson Ramírez y Antonio García Torres presentaron una iniciativa de LSN. En ese momento el proyecto fue turnado a las comisiones unidas de Gobernación y Estudios Legislativos de la cámara alta, instancias que se dieron a la tarea de discutir y preparar el dictamen de ley. En dicha instancia legislativa, se debe decir, prácticamente no hubo debate y fueron las elites de los partidos que condensaron la aprobación de la ley, mandándola para su aprobación, con la misma instrucción, a la cámara baja.

Una vez discutido en el Senado, el dictamen fue presentado para su votación el 15 de abril de 2004 con 68 senadores a favor, 12 en contra y dos abstenciones. En todo momento, la discusión y modificaciones al proyecto de ley se mantuvieron con un bajísimo perfil, en gran parte por el manejo de medios y los prejuicios que existen sobre las actividades que el Estado debe hacer en materia de inteligencia y seguridad nacional. Incluso las consultas hechas a algunos especialistas fueron de tipo personal y con la mayor confidencialidad posible, dejando fuera en esta etapa cualquier contribución técnica-jurídica sobre los aspectos tocantes a la seguridad nacional de nuestro país.

Es así que siguiendo el proceso legislativo, la Cámara de Diputados recibe el proyecto de decreto por el que se expide la LSN y reforma el artículo 50 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en el mes de abril, turnándose este proyecto a las comisiones unidas de Gobernación y Justicia y Derechos Humanos. Sin embargo, surge un grupo de académicos y especialistas en el tema de seguridad nacional que se dan a la tarea de cabildear y publicitar los problemas operativos y sustantivos que el proyecto de LSN portaba. En una situación inédita en la Cámara de Diputados, este grupo, denominado Grupo de Expertos de Seguridad Nacional (GESNA)* comienza a entablar pláticas con legisladores de distintas banderías políticas y a subrayarles los problemas que visualizan en la LSN. A esta movilización de la sociedad civil especializada se agregaron los pronunciamientos del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), ya que varios de los artículos previstos en la LSN contravenían ordenamientos ya dispuestos en otros marcos jurídicos de la administración pública federal y violentaban gravemente los derechos humanos y garantías.

Los posicionamientos mínimos de concordancia entre los miembros del GESNA fueron los siguientes:

1. El proyecto de LSN busca reglamentar las actividades de inteligencia del CISEN y por ello no constituye una LSN como tal. La seguridad nacional es un concepto mucho más amplio, que incluye actividades de inteligencia pero que también va más allá. El proyecto de ley no define conceptos fundamentales como el de seguridad nacional o interés nacional. Al mismo tiempo, identifica una serie de amenazas a la seguridad nacional que, si bien lo son, no son permanentes ni inmutables. Incluso identifica como problemas de seguridad nacional aquellos que son de seguridad pública o de prevención y persecución del delito, resultado sin duda de la apremiante crisis de inseguridad pública que vive el país, pero que en teoría deberían contenerse con instituciones regulares del aparato de seguridad pública y justicia penal en los distintos niveles de gobierno.

* GESNA está compuesto, en orden alfabético, por: Mario Arroyo, Sigrid Arzt, Raúl Benítez, Jorge Chabat, Leonardo Curzio, Raúl Fraga, Guadalupe González Chávez, Oswaldo Luna, José Luis Piñeyro, Melba Pría, Gerardo Rodríguez, Yuri Serbolov, Mónica Serrano, y Celia Toro.

2. Es fundamental que se defina claramente el concepto de seguridad nacional poniendo énfasis en su carácter de emergencia y en la incapacidad de las instituciones regulares para enfrentar tal responsabilidad. Para el GESNA, tampoco resulta conveniente definir las amenazas concretas a la seguridad nacional en una ley, pues éstas cambian con el tiempo. Por ello, la existencia de una agenda de riesgos que se actualice de manera constante parece la manera adecuada de abordar este problema.
3. Para el GESNA, habría que trabajar en una ley nacional de inteligencia, por lo que se propuso que el Congreso contemplara la posibilidad de emitir tres tipos de ordenamientos legales diferentes. Por un lado, una LSN que definiera los conceptos básicos y su carácter de urgencia. Por otro lado, una ley que regulara todas las actividades de inteligencia que realizan varias dependencias gubernamentales además del CISEN. Así se podría pensar en una Ley de los Servicios de Inteligencia. Y por último, un reglamento que vigilara y regulara las actividades del CISEN. En el reglamento propuesto para el CISEN debe establecerse la existencia de un servicio profesional de carrera que permanezca más allá de los cambios de gobierno, sin perjuicio del personal de confianza que, de manera lógica, puede cambiar cada sexenio. Este último punto fue incorporado con un Estatuto Laboral que será publicado en nueve meses y permitirá conocer el proceso de reclutamiento, capacitación y profesionalización de la burocracia incorporada al CISEN.
4. Uno de los aspectos de mayor preocupación para el GESNA, compartidos con el IFAI, era que la ley previera la destrucción de información pública y la reserva por 30 años de dicha información. El GESNA apoyó las recomendaciones hechas por el IFAI en el sentido de garantizar lo ya previsto por la ley, es decir, respetar el período de 12 años; y si la instancia de seguridad nacional considerara que existe un daño probable, deberá hacer la solicitud para reservar la información por otro período de 12 años, dándole así un total de 24 años.
5. Otro asunto de interés fue establecer controles por parte del Congreso. La ley preveía mantener informado al Senado de la República, y aunque se deba señalar que entre los miembros del GESNA había división sobre si debía participar en dicho control la cámara baja, se compartía la inquietud de que los legisladores moni-

torearan las acciones de seguridad nacional que emprendía el Ejecutivo con un alto grado de responsabilidad. En ese sentido, la ley consagró la creación una comisión bicameral conformada por tres diputados federales y tres senadores que serían informados por el secretario técnico del Gabinete de Seguridad Nacional sobre los distintos aspectos de la materia pero, sobre todo, de la agenda de riesgos.

6. Finalmente se abordó el tema de las intervenciones a la privacidad. Para el grupo era fundamental que cualquier tipo de intervención privada siguiera el mismo proceso que está previsto en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, esto es, que mediara autorización judicial federal previamente solicitada por las instancias correspondientes, pero con claros tiempos perentorios en el ejercicio de proteger las garantías individuales.

Para el GESNA, estos eran los temas más apremiantes y en diversas estrategias mediáticas y de consulta con legisladores se dieron a la tarea de sensibilizar a los legisladores sobre la importancia de contar con una LSN, por mínima que esta fuera, pero que sentara las bases de operación y funcionamiento de una parte del sistema de seguridad nacional, provocando así, con suerte, una mejor coordinación en las tareas de inteligencia que buscan a la larga atender y mitigar los problemas de delincuencia organizada transnacional.

Finalmente, la LSN fue votada en total por 359 legisladores con mayoría de votos a favor: 163 del PRI, 115 del PAN, 61 del PRD, 12 del PVEM, 4 del PT, 2 de Convergencia y 2 independientes. No hubo ningún voto en contra pero sí se dieron 6 abstenciones: 2 del PRI, 1 del PAN y 3 del PRD. Así se da cuenta del trabajo que se logró entre los partidos políticos, el IFAI y el GESNA para mejorar sustancialmente el proyecto de decreto votado a fines de 2004.

La LSN ya entró en vigor, pero para su adecuado funcionamiento debe acompañarse en lo inmediato con por lo menos tres acciones: a) el nombramiento por parte del Ejecutivo del Secretario Técnico del Gabinete de Seguridad Nacional; b) la conformación de la comisión bicameral, que ya tuvo su primer tropiezo con la designación directa de los tres representantes de este órgano de gobierno por parte del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y que ha hecho que los líderes de las tres fracciones hicieran un llamado para restituir el proceso de designación.

Finalmente, c) la emisión a la brevedad del reglamento de la LSN. Los transitorios de la ley dan al Ejecutivo nueve meses para publicar el estatuto laboral del CISEN y el reglamento. Se debe subrayar que mientras estos ordenamientos no existan, las tentaciones para actuar fuera del marco de la ley y, por tanto, dañando nuestra democracia, son reales.

Al igual que hubo avances en este esfuerzo legislativo, éstos no se ven igualmente reflejados en temas tanto o más apremiantes, como son los de seguridad pública ciudadana. El 31 de marzo de 2004, el presidente Vicente Fox mandó un ambicioso paquete de reformas al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal al Senado de la República. El debate del mismo no sólo ha sido prácticamente inexistente sino que, al no haber una modernización del aparato de justicia del mismo para atender nuevos y más complejos fenómenos delictivos, el estado mexicano continúa a la zaga de los mismos. Como el gran paquete de reformas no prosperó en lo inmediato en el ámbito del Senado, la PGR presentó ante la Cámara de Diputados un paquete de reformas a la Ley Federal de Delincuencia Organizada, la cual ha estado vigente en México desde noviembre de 1996.

Así, en marzo de este año, el presidente Vicente Fox mandó un paquete de reformas en torno a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFCDO). Esto ocurrió, coincidentemente, a un año de haber presentado el gran paquete de reformas en materia de seguridad pública y justicia penal, donde se contemplaba el cambio de un sistema inquisitorio a un sistema acusatorio dentro del proceso penal, la creación de una policía nacional (unificando la Policía Federal Preventiva y la Agencia Federal de Investigaciones) y la autonomía de la Procuraduría General de la República (PGR), convirtiéndola en una Fiscalía Nacional de la Federación.

Hoy, un año más tarde y aún en espera de la aprobación –en parte o en su totalidad– del paquete presentado ante el Senado en 2004, el Ejecutivo manda a los diputados una serie de reformas para afinar y establecer mecanismos en la utilización de herramientas modernas en la investigación federal, como son el uso del programa de protección a testigos, intervenciones privadas o el uso de agentes encubiertos, entre otras. Se debe señalar que estas herramientas estaban ya previstas en la LFCDO y que no se vieron acompañadas en su momento por marcos jurídicos conducentes. Así, por ejemplo, a pesar de la entrada en vigor de esta ley especial hace casi nueve años, recién hoy el Ejecutivo propone no sólo cómo se debe de aplicar el Programa de Protección a Testigos (PPT), especificando las características de



quiénes pueden ser beneficiados por este programa, sino que también sugiere las facultades que debería tener el Poder Judicial para poder cambiar, si se considera necesario, la identidad de una persona y sus familiares luego de haber colaborado en el combate contra la delincuencia organizada.

Llama la atención que en la exposición de motivos de la iniciativa se indica que las reformas propuestas derivan en parte de los compromisos signados por México a partir de la promulgación de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, mejor conocida como la Convención de Palermo, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en noviembre de 2000 y publicada en el Diario Oficial de la Federación en abril de 2003. El estado mexicano ha tardado en demasía para otorgar a sus instituciones de instrumentos claramente regulados y modernizados en el combate contra este fenómeno que tiene en vilo a la ciudadanía.

Así pues, no escapa a este análisis el tratar de entender por qué el retraso para facultar a una institución como la PGR de instrumentos y protocolos claros en la aplicación de modernas técnicas de investigación y de operatividad en el combate contra la delincuencia organizada. Además, la ausencia de dichos protocolos no impide el uso de las mencionadas herramientas por parte de las instituciones competentes en la lucha contra el crimen organizado, dejando su operación al libre albedrío de la autoridad, con el consecuente potencial de discrecionalidad y abusos en su aplicación. Todo esto se suma a la profunda debilidad institucional con que nació, por ejemplo, el PPT, bajo el cual, en muchos casos, los testigos no son protegidos y, peor aún, acaban siendo ejecutados por los criminales. Así, retomo brevemente un par de detalles acerca de las herramientas que se busca articular mejor en este nuevo proyecto.

A. La intervención en las comunicaciones

En relación con la propuesta de interpretación presentada por el Ejecutivo sobre las intervenciones de comunicaciones privadas, ya en 1996, durante las discusiones de la LFCDO entre funcionarios de la PGR, legisladores y cate-dráticos garantistas, uno de los artículos que más modificaciones y márgenes de acción sufrieron fue el relativo a dichas intromisiones particulares. La razón de ello derivaba de la conocida capacidad del Estado para intervenir comunicaciones privadas por medio de su aparato de seguridad y justicia. Así pues, resultado de este conocido abuso, los legisladores establecieron en el Capítulo IV de los artículos 16 al 28 todas las obligaciones y candados para

la intervención de comunicaciones y el uso de la información recabada como elemento probatorio de una investigación.

La LFCDO estipuló que debía mediar autorización judicial en los términos establecidos antes de llevar a cabo una intervención en las comunicaciones. Esto privaría al Ejecutivo de poder alegar pruebas violatorias del espacio privado de particulares sin la autorización del Poder Judicial. Ahora, la iniciativa presidencial de 2005 señala: “Las garantías previstas en el artículo 16 constitucional [derecho a no ser molestado en su persona] no pueden interpretarse en el sentido de proteger las comunicaciones privadas relacionadas con delitos, especialmente en los casos de delincuencia organizada. En tal virtud, la presente iniciativa propone una interpretación por la que se considere que la comunicación es privada respecto de terceros que no participen en la misma, en cuyo caso la autoridad investigadora ajena a tal comunicación deberá solicitar y obtener la orden judicial correspondiente para intervenirla. Sin embargo, es claro que para los propios interlocutores de la comunicación, tratándose de delitos de delincuencia organizada, la misma no puede considerarse como privada y, por lo tanto, no habría violación alguna a la garantía individual referida; en caso contrario, la amplitud en la interpretación de la norma constitucional necesariamente llevaría a la protección de los delincuentes (...) Por ello, la presente iniciativa propone que, en los casos de grabaciones hechas por agentes infiltrados, informantes o testigos, así como víctimas u ofendidos de comunicaciones relacionadas con miembros de la delincuencia organizada, no se requiera autorización judicial y, además, no se considere que la realización de tales grabaciones constituya delito alguno. (...) Por lo anterior, se propone establecer de manera expresa en el artículo 16 de la LFCDO que no se entenderá como intervención de comunicación privada la grabación o registro de sonidos o imágenes que realicen agentes infiltrados, informantes o testigos, así como víctimas u ofendidos, que participen directamente en la comunicación de que se trate, mediante el empleo de aparatos eléctricos, electrónicos, mecánicos, inalámbricos o inalámbricos, sistemas o equipos informáticos”.

Parece importante subrayar que como respuesta política fácil, particularmente desde la trinchera institucional, se torna muy atractivo otorgar cualquier cantidad de instrumentos discrecionales a la autoridad, en el marco del “combate a la delincuencia organizada, a las drogas”, entre otras. Sin embargo, la sociedad debe estar presta a no permitir que este equipamiento jurídico vaya en detrimento de sus derechos ciudadanos.

B. El Programa de Protección a Testigos

El Programa de Protección a Testigos (PPT) carece de institucionalidad. Existe una imperante urgencia por dotarlo de capacidad para garantizar la vida de quienes se acogen a dicho programa y que su vida y la de sus familiares quede fuera de cualquier violencia por parte de los cárteles de las drogas. Hoy, este sencillo esfuerzo no se ha alcanzado, aun cuando la iniciativa de ley señala que el Programa deberá ser confidencial y contener los requisitos de ingreso, los niveles de protección, el tiempo de duración, las obligaciones de la persona protegida, las causas de revocación y la conveniencia del cambio de identidad. La iniciativa prevé una autorización judicial en caso de considerar necesario un cambio de identidad del colaborador y sus familiares. Pero es evidente que después de 8 años de operación, el manejo discrecional del Programa ha provocado muchas suspicacias para quienes podrían hacer una acogida judicial.

La iniciativa de reformas presentada por el presidente Fox en marzo del año en curso y a pocas semanas de la salida del procurador general, el general Rafael Macedo de la Concha, ha dejado a la Subprocuraduría de Delincuencia Organizada seguir operando en la aplicación discrecional de los instrumentos que aparecen en la LFCDO. Si la base de nuestros compromisos tanto nacionales como internacionales está sujeta a la Convención de Palermo, vale la pena reflexionar sobre por qué no se incorporaron en el proyecto de ley otras modalidades como las entregas vigiladas y algunos aspectos del lavado de dinero, entre otros. En el fondo, la gran pregunta es: ¿por qué el Ejecutivo sigue dando pasos pequeños y no integrales para dotar al estado mexicano de las herramientas y recursos necesarios para nuestras instituciones de seguridad y justicia? ¿Qué hace falta para que el Estado integre una visión de conjunto a fin de responder a las complejas dimensiones sociales-económicas y políticas del estado que guarda la delincuencia organizada transnacional en México, la cual continúa impactando de forma dramática la seguridad ciudadana? ¿Será acaso voluntad política? En suma, México presenta retos profundos y dramáticos en su sistema de seguridad nacional y justicia. Si estos retos no son abordados, los progresos para consolidar la democracia van a resultar muy magros, ya que quienes seguirán imponiendo su músculo a través del dinero-corrupción y la violencia serán los cárteles de las drogas.

Referencias bibliográficas

- AGUAYO, SERGIO (2001). *La Charola, Una historia de los servicios de inteligencia en México*, Editorial Grijalbo, Raya en el Agua, México, D.F.
- ARZT, SIGRID (2000). "Alcances y límites de un acto de buena fe, la experiencia del PAN al frente de la Procuraduría General de la República", en Bailey, John – Godson, Roy (eds.), *Crimen organizado y gobernabilidad democrática, México y Franja Fronteriza*. Editorial Grijalbo, México.
- (2002). "Combating Organized Crime in Mexico; misión (im)possible?", en Bailey, John - Chabat, Jorge (eds.), *Trasnacional Crime and Public Security*, San Diego University Press.
- (2003). "La Procuraduría General de la República, un estudio de caso en el contexto democrático de México", texto presentado en el marco de la conferencia "The Challenges of Rising Criminality to Democracy and Rule of Law in Latin America", celebrada en Nuffield College, Oxford, los días 18 y 19 de junio de 2004.
- DIARIO *EL UNIVERSAL*, "Suben 9% delitos federales en el país", 10 de marzo de 2004.
- DIARIO *EL UNIVERSAL*, "Fincan cargos a agentes del AFI y un ministerio público", 26 de agosto de 2004.
- FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, Jorge (1999). *Narcotráfico y poder*, Rayuela Editores, México, D.F.

RESUMEN

En suma, México presenta retos profundos y dramáticos en su sistema de seguridad nacional y justicia. Si estos retos no son abordados, los progresos para consolidar la democracia van a resultar muy magros, ya que quienes seguirán imponiendo su músculo a través del dinero-corrupción y la violencia serán los cárteles de las drogas. ¿Qué hace falta para que el Estado integre una visión de conjunto a fin de responder a las complejas dimensiones sociales-económicas y políticas del estado que guarda la delincuencia organizada trasnacional en México, la cual continúa impactando de forma dramática la seguridad ciudadana? ¿Será acaso voluntad política?

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXII - N° 4 - Diciembre, 2005

Haití: la asignatura pendiente de América Latina

Fernando César Rivera

I. Acerca de su historia

La isla “Quisqueya”, como la denominaban los indios taínos antes de la llegada de Colón, integró culturalmente el archipiélago de las Antillas. Su población estaba constituida por los indios taínos (“los buenos”), los arawaks y algunos representantes de los macoríes y de los ciboney. La civilización de los taínos nunca alcanzó un grado de desarrollo comparable con el de otras culturas, tales como la maya, la azteca o la inca, aunque sí poseían un nivel cultural superior al de los restantes aborígenes.

Con el descubrimiento del archipiélago por Colón el 5 de diciembre de 1492, a la nueva tierra se le asignó el nombre de “La Española”. En poco tiempo, este lugar se convirtió en el centro de desarrollo e irradiación de importantes acontecimientos hacia el resto del continente en la época colonial.

En “La Isabela”, primera ciudad del mundo recientemente descubierto y edificada en territorio de la actual República Dominicana, tuvo lugar el asentamiento del primer tribunal de justicia, el ofrecimiento de la primera

FERNANDO CÉSAR RIVERA

Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Oficial del Ejército Argentino. Especialización en Derecho Internacional Humanitario (posgrado realizado en la Pontificia Universidad Católica Argentina, 2003). Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador (en curso).

misa, la fundación del primer ayuntamiento y la firma del primer acuerdo de paz del continente americano (firmado en inmediaciones del lago Enriquillo).

Un año más tarde, el segundo viaje de Colón marcó el inicio de un proceso de difusión de otra cultura. Fueron construidos varios establecimientos militares y fundadas las primeras ciudades. Santo Domingo fue designada capital de las Antillas y en poco tiempo se convirtió en un centro de desarrollo económico con el puerto más floreciente del Caribe, extendiendo su jurisdicción sobre el conjunto de las islas septentrionales de América del Sur, incluyendo Honduras.

Durante la segunda mitad del siglo XVI y todo el siglo XVII, la isla fue receptora de una constante afluencia de piratas. Esta situación, sumada a la progresiva pérdida de autoridad por parte de la Corona española en beneficio de la influencia francesa, generó un proceso regresivo de desarticulación y lucha por la dominación colonial.

La firma del Tratado de Ryswick (1697) significó para España la cesión a Francia de aproximadamente la mitad de "La Española" y el Tratado de Basilea (1795) llevó a la posesión integral del territorio de la isla en manos francesas.

Los franceses repoblaron totalmente la isla con esclavos traídos de África. Esta etapa estuvo caracterizada por el esplendor económico basado en el cultivo de la caña de azúcar, el café y el índigo. Sin embargo, la prosperidad colonial del siglo XVIII fue interrumpida cuando se produjo la irrupción de un movimiento de resistencia destinado a poner fin a la explotación. El sacerdote vudú Boukman lideró la sublevación de los esclavos en el año 1791, en la que centenares de plantaciones de caña de azúcar y molinos fueron incendiados durante los enfrentamientos entre negros y blancos, tornándose irreversible el proceso revolucionario.

El esclavo negro Toussaint Louverture llevó adelante las negociaciones para poner fin a la sublevación y pactar la independencia de la colonia. Napoleón respondió con el envío de tropas. Toussaint Louverture fue arrestado y deportado a Europa mientras que su sucesor, Jean Jacques Dessalines, junto con el general Henri Christophe, vencieron a los franceses y declararon la primera república negra del Nuevo Mundo en la actual ciudad de Gonaïves, el 1° de enero de 1804.

La nueva República se llamó Haití (*tierra montañosa* en arawak). No obstante, las potencias europeas no aceptaron reconocer el Estado negro, so pena de permanecer aislado.

Después del asesinato de Dessalines (1806), la parte norte de Haití fue dominada por Henri Christophe, mientras que Alexandre Sabés Petión estableció una república en la parte sur de la isla. Tras la muerte de Christophe en 1820, Jean Pierre Boyer, sucesor de Petión, consolidó su poder en toda la isla. En 1844, la zona oriental declaró su independencia erigiéndose como República de Santo Domingo, hoy República Dominicana.

La posterior historia de Haití fue protagonista de una serie de luchas intestinas por el ascenso político entre negros y mulatos. En 1849, Faustin Élie Soulouque, autoproclamado emperador (Faustino I), gobernó de manera despótica durante diez años. A principios de 1859, el mulato Nicholas Fabre Geffrard restauró el gobierno republicano y permaneció en el poder hasta 1867.

Los persistentes desórdenes llevaron a la intervención de Estados Unidos en 1915, proceso ya iniciado a través de la sustitución de Francia como principal influencia externa. Philippe Sudre Dartiguenave ocupó la presidencia entre 1915 y 1922, apoyado explícitamente por Estados Unidos mediante un tratado que otorgaba ayuda económica y política a Haití durante diez años y que luego fue ampliado por una década más.

Levantamientos periódicos constituyeron una evidencia de la hostilidad haitiana a las intervenciones exteriores, más allá del bienestar alcanzado durante el período de influencia americana. A los diecinueve años de ocupación estadounidense, que finalizó el 15 de agosto de 1934, sucedió una etapa de inestabilidad institucional y crisis económica, entre otros factores, como consecuencia de la depresión mundial de 1930.

Hacia 1939, Stenio J. Vincent, en su segunda presidencia, tomó medidas que le permitieron prolongar su mandato y adquirir poderes semi-dictatoriales. La desaprobación de Estados Unidos, sumada a una fuerte oposición local, obstaculizó su intención de ser reelecto. Acto seguido, la asamblea legislativa haitiana eligió presidente a Élie Lescot, antiguo ministro para los Estados Unidos.

Tras el ataque japonés a Pearl Harbor (1941), el presidente Lescot, con el apoyo unánime de la asamblea legislativa, declaró la guerra a Japón y luego, a Italia y a Alemania. A principios de 1942, Haití permitió a la aviación antisubmarina estadounidense el uso de la pista de aterrizaje de Puerto Príncipe. En este contexto, el 20 de abril de 1944, la asamblea legislativa haitiana extendió la presidencia de Lescot por otros siete años.

El 26 de junio de 1945, Haití firmó la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con lo cual se constituyó en uno de los 51 miembros fundadores. Crecientes problemas políticos incentivaron la expulsión militar de Lescot y su asilo en Estados Unidos (11 de enero de 1946). Durante la presidencia de Dumarsais Estimé (1946-1950), los revolucionarios haitianos, animados por el gobierno dominicano, precipitaron una crisis nacional. En mayo de 1950, el presidente fue obligado a dimitir y una junta militar gobernó el país hasta las elecciones que se celebraron el 8 de octubre del mismo año. Resultó electo uno de los miembros de la junta, Paul E. Magloire. Su gobierno promovió la inversión extranjera para fortalecer la economía nacional, aunque una controversia sobre la extensión del mandato lo llevó a renunciar al poder en diciembre de 1956. Continuó un período de incertidumbre política que culminó en septiembre de 1957 con la elección del presidente François Duvalier, conocido como "Papa Doc" y ex miembro del gobierno de Estimé.

Entre las medidas adoptadas, Duvalier declaró fuera de la ley a numerosos rivales políticos, en tanto la asamblea legislativa impuso el estado de sitio el 2 de mayo de 1958 y el 31 de julio lo autorizó a gobernar por decreto. Al mismo tiempo, organizó una fuerza armada bajo su control personal, el *Tonton Macoute*, con el fin de intimidar y reprimir a la oposición, disolvió la asamblea legislativa bicameral (8 de abril de 1961) y constituyó una nueva asamblea (30 de abril del mismo año) integrada por miembros leales. La ausencia de representación de la oposición facilitó el camino para que la asamblea otorgara al presidente poderes extraordinarios en lo económico. En total desacuerdo con las políticas de Duvalier, Estados Unidos decidió suspender su apoyo económico en 1961.

El interés por afianzarse en el poder quedó materializado con mayor elocuencia a partir de la sanción de la constitución del año 1964, lo que hizo posible su presidencia vitalicia. A pesar de la opresiva tiranía de Duvalier y el *Tonton Macoute*, los grupos opositores continuaron conspirando, aun al costo de sufrir ejecuciones y exilios.

En enero de 1971, la asamblea legislativa reformó la Constitución para permitir el nombramiento de Jean-Claude Duvalier como sucesor en el cargo presidencial. A los 19 años de edad, Duvalier (h) pasó a ser el nuevo presidente vitalicio, después de la muerte de su padre el 21 de abril de 1971.

A fines de la década de 1970 y principios de 1980, a causa de la opresión política y la intensificación de la pobreza, tuvo lugar un amplio éxodo

hacia las Bahamas y Florida, con importantes repercusiones sobre la comunidad internacional. La creciente oposición motivó el exilio de Duvalier desde 1986 en la Riviera francesa.

La junta de gobierno, constituida a partir del derrocamiento de Duvalier, convocó a elecciones en enero de 1988 y resultó electo como presidente Leslie Manigat, quien fue expulsado por un golpe militar en junio de ese mismo año.

De las luchas posteriores por el poder emergió como presidente el teniente general Próspero Avril. La inestabilidad política, unida al deterioro de las condiciones económicas, provocó su renuncia en marzo de 1990. La convocatoria a elecciones presidenciales (diciembre de 1990) bajo la supervisión de la comunidad internacional permitió el triunfo mayoritario de Jean Bertrand Aristide. Su condición de sacerdote católico y ferviente defensor de las clases populares menos favorecidas generó reacciones en antiguos oficiales del ejército de Duvalier, quienes conspiraron contra el régimen institucional y expulsaron del gobierno a Aristide, que se refugió en Estados Unidos.

En junio de 1993, la ONU impuso sanciones al país, luego suspendidas con el acuerdo entre los militares haitianos y Aristide por su restitución en el poder.

La negativa del gobierno militar, encabezado por el teniente Raoul Cedras, a ceder el cargo, provocó la imposición de nuevas sanciones por parte de la ONU. La falta de gasolina y petróleo a causa de las sanciones internacionales hicieron imposible que las organizaciones de ayuda pudieran enviar comida y suministros médicos. Las sanciones de la ONU a Haití fueron ampliadas en mayo de 1994 con el fin de forzar la renuncia de Cedras y reintegrar el poder a Aristide. La ocupación militar de Haití por parte de Estados Unidos con el aval de la ONU en octubre de 1994, le restituyó su mandato como presidente. Sin embargo, debió enfrentar graves problemas, tales como la crisis en el sistema sanitario, el elevado analfabetismo, la recesión económica, una alta tasa de desempleo, la corrupción burocrática y la existencia de auténticas mafias dentro del Ejército.

Tras las elecciones de diciembre de 1995, Aristide fue sustituido en la presidencia por René Préval, miembro de su partido (Familia Lavalas) y ex primer ministro en 1991 durante el primer mandato de Aristide.

En enero de 1996, como consecuencia de una ola de violencia y asesinatos de carácter político, el presidente electo solicitó a la ONU mantener

un contingente reducido de tropas por un período adicional de seis meses. Estaba previsto que los 5.800 miembros de la fuerza de pacificación abandonaran el país en febrero. Las últimas unidades de combate estadounidenses abandonaron Haití a fin de abril, momento en que la Casa Blanca acordó reducir aproximadamente la mitad de la ayuda económica hasta tanto el gobierno haitiano mostrara avances en la resolución de los asesinatos a personalidades políticas.

El jefe de Gobierno Rocín Smarth fue criticado por Aristide y otros políticos por la adopción de políticas económicas orientadas a reducir el gasto público y privatizar las empresas estatales. Las medidas de austeridad habían sido exigidas por los organismos internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) con el fin de continuar recibiendo préstamos financieros. Sin embargo, los críticos de la gestión de Smarth consideraban que el nivel de pobreza alcanzado en Haití requería una acción de gobierno conjunta que mitigara el sufrimiento de los sectores más necesitados de la población.

Producida la renuncia de Smarth, el gobierno quedó prácticamente paralizado hasta 1998. Las últimas tropas de la misión de paz de la ONU permanecieron hasta diciembre de 1997 (si bien quedó una misión de carácter policial), el Ejecutivo permaneció en estado de crisis permanente mientras que el Legislativo, dividido en facciones políticas, se mostraba incapaz de aprobar los presupuestos del Estado como así también la distribución de la ayuda exterior.

En tal situación de crisis fue nombrado primer ministro Herve Denis, actor-director de teatro, economista y rector de la Universidad de Haití. Nuevamente la violencia resurgió debido a la disolución del Parlamento (1999) y el nombramiento por decreto, sin elecciones legislativas, de Jacques Édouard Alexis como primer ministro, como sucesor de Denis.

Estas medidas fueron adoptadas en un escenario caracterizado por fuertes enfrentamientos entre Lavalas (organización política liderada por el ex presidente Aristide) y la Organización del Pueblo en Lucha (OPL, una escisión de la primera), unas elecciones legislativas y municipales parciales suspendidas en abril de 1997 por denuncias de irregularidad y una escalada de la violencia. La disolución del Parlamento se produjo poco tiempo después de que los parlamentarios votaran la ampliación de su mandato concluido el 11 de enero.

En las elecciones presidenciales celebradas el 26 de noviembre de 2000, Aristide resultó nuevamente elegido presidente de la República por las listas de Lavalas. La oposición (agrupada en la plataforma Convergencia) denunció numerosas irregularidades electorales en concordancia con la ONU y la OEA, llegando incluso a denunciar falta de garantías respecto de su legitimidad.

El 17 de diciembre de 2001, un grupo armado asaltó la residencia presidencial ubicada en el Palacio Nacional de Puerto Príncipe, en un intento de golpe de Estado que fue frustrado por las fuerzas de seguridad.

Desde enero de 2004, en coincidencia con el bicentenario de la independencia del país, fueron generalizadas e incrementadas las quejas contra Aristide. Los incidentes, cada vez más violentos, devinieron en abierta sublevación. El régimen de Aristide fue presionado desde dos frentes: uno, desde la vía pacífica por las quejas de la Plataforma Democrática y del Grupo de los 184; otro, desde la insurrección armada protagonizada por el Frente de Resistencia de Artibonite. Estas milicias (que hasta ese momento habían formado el denominado "Ejército Canibal", pro gubernamental) pasaron a llamarse durante el conflicto "Frente Revolucionario Nacional" y, finalmente, "Frente de Resistencia para la Liberación y Reconstrucción de Haití". Los rebeldes, liderados por Guy Philippe y Louis-Jodel Chamblain, tomaron sucesivamente Gonaïves, Cap-Haïtien para, finalmente, entrar en Puerto Príncipe.

A fin de febrero de 2001, Aristide abandonó Haití. La presidencia recayó interinamente sobre un magistrado del Tribunal Supremo, Boniface Alexandre. Para afrontar el proceso de transición fue creado un Consejo de Notables, que nombró Primer Ministro al ex funcionario de la ONU Gérard Latortue.

Durante el transcurso de estos hechos, diversas mediaciones internacionales en el marco de la ONU, OEA y CARICOM estuvieron orientadas a la aceptación de la segunda intervención multilateral. Por su parte, Estados Unidos, Francia y Canadá asumieron el rol pacificador hasta el momento en que el Consejo de Seguridad de la ONU hizo efectiva la aplicación de las medidas previstas en el Capítulo VII de la Carta. Dichas medidas fueron: "establecer una fuerza de estabilización y seguimiento de las Naciones Unidas destinada a apoyar la continuación del proceso político pacífico y constitucional y a mantener un entorno seguro y estable", el apoyo al proceso político constitucional, asistencia humanitaria, económica, la promoción

y protección de los derechos humanos y el establecimiento de un Estado de Derecho (Resolución 1.529-2004 aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión N° 4.919, celebrada el 29 de febrero de 2004).

II. Los organismos internacionales y países intervinientes

El contexto histórico recientemente descrito lleva a la consideración de factores que han incidido en la vida política institucional de la república haitiana. Estos factores quedan definidos con referencia a actores externos, países que ejercieron dominación colonial desde una postura central o bien, la influencia hegemónica sobre la región. Por otra parte, los actores internos, específicamente el Estado y la sociedad, están vinculados entre sí por acciones específicas y relaciones mutuas que les competen con el fin de hacer posible la vida en común de una nación. Ambos son considerados no sólo en cuanto a la posibilidad de desarrollo social sustentado en la vinculación contractual entre los individuos sino también en cuanto a la posibilidad de reafirmar una identidad común y valores sociales históricamente transmitidos que condicionen y permitan reorientar permanentemente sus instituciones.

Paradójicamente, la primera república independiente de América no pudo liberarse de prolongados períodos de dominación externa, sumados a presiones de índole económica como así también a gobiernos dictatoriales, cuya fortaleza autoritaria contribuyó, en contrapartida, a la debilidad política y social de Haití, hasta el extremo de desencadenar una disgregación del Estado y su sociedad.

La modalidad de intervención unilateral efectuada por Estados Unidos, Francia y Canadá en febrero de 2004 pudo ser justificada mediante la categorización de "Estado fracasado" (Tokatlian, 2004, pág. 49). En la visión de los países centrales, Haití se encuentra ante una situación de derrumbe completo de la autoridad y no alcanza a proteger a la comunidad de las fuerzas que amenazan su seguridad existencial. Desde esta perspectiva, se le adjudica también la denominación de "Estado fallido", por cuanto presenta un estado de conflicto interno generalizado, con amplias zonas del país que exceden el control del poder central, la presencia de una minoría gobernante que ha establecido un régimen patrimonial, una corrupción

masiva, un crecimiento de la violencia social provocado por bandas criminales y mafias, y el accionar de grupos paramilitares dirigidos desde el gobierno que ejercitan el control de la población por medio del terror (González - Fernández, 2004, pág. 4).

Desde este fundamento teórico, la soberanía estatal carece de validez y puede ser vulnerado el principio que postula la no injerencia en los asuntos internos de los estados debido a la situación de conmoción interna que vive Haití, signada por una crisis política, económica y social que pone en riesgo la estabilidad y seguridad regional. Más aún: Haití representa un peligro, en tanto la amenaza del narcotráfico podría extenderse hasta las fronteras de Estados Unidos.

La intervención militar adquiere relevancia en un escenario político que se presenta ambiguo. Por un lado, la existencia de amenazas tales como la desintegración del Estado con posibilidades de afectación a la seguridad americana y estabilidad de los países de la región. Por otro lado, el argumento moral a favor de restablecer estándares de vida a la nación en infortunio, a partir de la instrumentación de una "política de trabajo social" (Mandelbaum, 1996, pág. 17), o bien la ayuda humanitaria, sólo justificable ante una súbita catástrofe natural, sin considerar que los estándares de vida adecuados son el resultado de un complejo de factores naturales, culturales, económicos y políticos.

Por lo tanto, la dominación aparece con un ropaje ideológico detrás del cual los actores de la escena internacional ocultan la política exterior que llevan a cabo en la realidad. Esto aparece evidente para las naciones centroamericanas y del Caribe, plenamente reconocidas en sus derechos soberanos, pero en lo económico, la dependencia de sus exportaciones a Estados Unidos impide que estas naciones puedan llevar a cabo políticas duraderas, tanto internas como externas, que resulten objetables para Estados Unidos (Morgenthau, 1986, pág. 84).

La participación de Francia estaría justificada en la idea de saldar, respecto de Estados Unidos, sus diferencias mantenidas durante la actual guerra en Irak, mientras que Canadá no puede eludir su condición de aliado y socio frente a las decisiones de política exterior instrumentadas en el continente americano.

Para Haití, el "orden" se presenta como una moneda de dos caras. Por un lado significa la reducción de la violencia y el caos interno y, por el otro, la creación y mantenimiento de una moralidad aceptable basada en la difusión

de valores democráticos (Hoffmann, 1996, pág. 174). Por su parte, donde no hay democracia, la política de “trabajo social” puede no ser totalmente exitosa y probablemente no puedan ser solucionadas las causas que originan el conflicto pero al menos, sostiene Hoffman, debe proporcionarse ayuda humanitaria. Además, el mismo autor sostiene la existencia de limitaciones (en términos de costos y beneficios) para Estados Unidos en cuanto a asumir totalmente la idea de trabajo social en el mundo. Esta idea lleva a la instrumentación de una política de intervenciones selectivas por parte de Estados Unidos en aquellos países “chicos” que posean niveles de violencia inaceptables. Desde esta perspectiva, Estados Unidos actúa solamente ahí donde es “necesaria” su presencia, sobre la base de sus intereses nacionales. De lo contrario, la intervención militar, legitimada por decisión del Consejo de Seguridad y orientada al establecimiento del orden, pasa a ser responsabilidad regional en el marco de las Naciones Unidas.

La Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas celebrada en Chile en noviembre de 2002 permitió consensuar algunos lineamientos acerca del pensamiento estratégico en seguridad regional. En particular, cobró protagonismo la propuesta presentada por EE.UU., orientada a trabajar en forma conjunta para fortalecer las instituciones regionales de cooperación y adaptarlas a nuevas tareas y nuevas condiciones. Fue impulsada la participación integrada de la región americana en la creación de una fuerza de paz de la ONU (Santoro, *Clarín*, 6/1/03, pág. 8).

La imposición y mantenimiento de la paz en el mundo, última ratio de la Organización de las Naciones Unidas, cobra vigencia en el caso específico de Haití mediante la aplicación de medidas coercitivas para imponer la paz, el orden y la estabilidad nacional (previstas en el Capítulo VII de la Carta de la ONU y dispuestas mediante la Resolución 1.542 del Consejo de Seguridad con fecha 30 de febrero de 2004).

En Haití, la presencia de conflictos sociales con elevados índices de violencia, prolongadas dictaduras y reiterados golpes de Estado han dado como resultado una importante fragilidad en el desarrollo de las instituciones sociales y administrativas emergentes de la Constitución promulgada en 1987. El Estado ausente inhabilita la posibilidad de aplicación legítima del monopolio de la fuerza por parte del mismo y, por tal motivo, la presencia militar de la MINUSTAH bajo el mandato de las Naciones Unidas procura dar respuesta a un escenario donde la reconciliación social a través del fortalecimiento de las instituciones políticas, jurídicas y policiales parece imposible.

La ONU estableció oficialmente que la misión para la estabilización de Haití (MINUSTAH), constituida por contingentes de 23 países, tiene como objetivo velar por la seguridad de la nación caribeña, cooperar con el gobierno de transición para la convocatoria a elecciones, contribuir al desarme de unos 16.000 milicianos irregulares y promover el desarrollo institucional y la protección de los derechos humanos.

La Comunidad del Caribe (CARICOM) no adhirió a la Resolución de la ONU e hizo explícita su negativa a aceptar la intervención militar en Haití. Desde el inicio de la crisis, las autoridades de sus respectivos países procuraron fortalecer una salida política ante la convicción de que la dimisión del gobierno de Aristide fue producto de un "golpe de Estado" gestado desde el exterior bajo responsabilidad de Estados Unidos. En concordancia con tal postura, la CARICOM no reconoció legítimo el gobierno provisional por considerarlo instaurado inconstitucionalmente por Estados Unidos.

La Organización de Estados Americanos optó por una postura expectante. El Consejo Permanente, integrado por los embajadores de sus estados miembros, declaró proceder según lo establecido en el artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana e instó al gobierno haitiano a crear condiciones favorables para la realización de elecciones libres.

Brasil decidió asumir el liderazgo de la MINUSTAH con la designación del comandante militar y el inmediato envío de un importante contingente militar. El compromiso de las máximas autoridades ejecutivas y legislativas de Brasil fue asumido a partir de considerar que la misión de estabilización de Naciones Unidas en Haití se corresponde con la tradición del país de otorgar prioridad a la solución multilateral de los conflictos, el respeto a los derechos humanos, la defensa de la paz y la cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad.

Asimismo, el Ejecutivo brasileño ha impulsado distintos proyectos y propuestas de financiación entre agencias del sector público y organismos no gubernamentales a fin de viabilizar el proceso de reconstrucción económica y social en Haití. Un ejemplo de ello es la iniciativa de conceder un crédito puente a Haití por 50 millones de dólares a fin de hacer frente a la actual deuda mantenida con el Banco Mundial y permitir, posteriormente, acceder a un crédito de este organismo por 150 millones de dólares (Gosman, *Clarín*, 3/12/04).

Chile, por su parte, que orienta su política exterior a privilegiar las relaciones bilaterales con Estados Unidos, decidió el apoyo a este país y el envío

de tropas a Haití desde el comienzo de la intervención militar. La propuesta del presidente Lagos de enviar un segundo contingente de tropas para reforzar la labor de las fuerzas de paz de la ONU fue aprobada por el Parlamento chileno. Conforme con esta postura, cobró relevancia la designación de un funcionario diplomático de Chile, Juan Gabriel Valdez, como representante de las Naciones Unidas en Haití.

La Argentina, a la vez, reafirmó su política de participación nacional en las operaciones de paz autorizadas o establecidas por las Naciones Unidas y, en este marco, consideró propicio brindar asistencia al proceso constitucional en Haití mediante la generación de condiciones que permitan su desarrollo pacífico y duradero con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Uruguay inicialmente no aceptó el envío de una fuerza de paz hasta tanto se hiciera efectiva la solicitud oficial de la ONU, con lo cual denegó actuar en el marco del MERCOSUR por considerar que el acuerdo subregional no contempla acciones de seguridad en el nivel militar. El gobierno uruguayo sostuvo la competencia específica del organismo internacional en materia de seguridad e hizo extensiva su injerencia en asuntos referidos a acción social, fundamentalmente sanitaria y humanitaria, por cuanto la realidad del país así lo requería.

Paraguay no presentó objeciones y dispuso el envío de un contingente militar a solicitud de la ONU, en tanto que Venezuela rechazó la injerencia de Estados Unidos en los asuntos internos de otras naciones, no reconoció al gobierno provisional de Haití e incluso llegó a ofrecer asilo político al ex presidente Aristide.

Las diversas posturas e intereses existentes entre los países de la región no obstaculizaron el establecimiento de un consenso generalizado respecto de la labor social y política a ser emprendida en el proceso de reconstrucción de Haití. La nueva misión asumida por los países latinoamericanos impone el desafío de revertir el debate surgido en la post Guerra Fría en torno a los fracasos de las intervenciones concebidas para la reconstrucción exógena de la democracia tal como se dio en algunos casos en los que la ONU ha tomado parte. En este sentido, la tarea emprendida por los países involucrados, principalmente los latinoamericanos, tendría como denominador común la pretensión de garantizar una paz duradera a través de la reconstrucción política y social de Haití. Tal modalidad podría ser considerada una nueva generación de operaciones de mantenimiento de la paz

que incluyen un conjunto de actividades simultáneas de índole política, militar y humanitaria, inmiscuyéndose en tareas de competencia directa del Estado y otorgando un alcance más amplio a la tarea de imposición de la paz y monitoreo de las partes beligerantes.

Las denominadas “*nation-building*” (Martins Rodríguez, 2000, pág. 3) hacen referencia a un amparo más consistente de los países recién salidos de los conflictos civiles, buscan el fortalecimiento de las instituciones democráticas y propician condiciones que obstaculicen la violencia como medio de competencia política. Tienen una función primordial en cuanto a la creación de condiciones adecuadas para el establecimiento de una estructura política que reorganice el país y permita el desenvolvimiento democrático de manera legítima y duradera. En síntesis, las *nation-building* representan el retorno a la arena política como única alternativa capaz de producir cambios estructurales a años de tradición de no respeto a las libertades fundamentales y a los derechos humanos, de exclusión en la participación política, de ineficiencia en las instituciones estatales e inexistencia de una sociedad civil organizada.

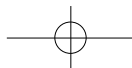
La participación de actores externos, mediada por el interés de construir estructuras democráticas, participativas y de reconciliación social, funciona como fuerza sinérgica de los esfuerzos de los actores internos políticos y sociales. En esta dirección, la convergencia de los intereses de los agentes externos e internos orientados al fortalecimiento de las instituciones políticas y jurídicas resulta un factor determinante para el éxito o fracaso de ciertas acciones tendientes a ese logro.

En el caso de Haití, es posible considerar adicionalmente a la ONU y a los países involucrados, las agencias financieras internacionales, las organizaciones regionales y organismos no gubernamentales como actores activos del proceso genuino de reconstrucción, cuyo accionar no debe ser obstaculizado por mecanismos burocráticos generadores de una situación de parálisis operativa que nuevamente induzcan a establecer condiciones objetivas para la reactivación de la violencia. Las declaraciones vertidas por distintos funcionarios diplomáticos de Brasil y Chile dan cuenta de la existencia de dificultades en este sentido. Hasta el momento, la difícil concreción del apoyo financiero podría poner en riesgo el proceso de reconstrucción (García, 2004). Asimismo, sería importante considerar que en Haití existen amplios márgenes de inseguridad derivados de la incertidumbre que produce la falta de una identificación clara de una autoridad que vincule el Estado con el tratamiento de los asuntos externos e internos.

Se ha podido constatar la presencia de distintas instancias de decisión en convivencia, entre ellas: representantes políticos de la ONU junto al mandato de la MINUSTAH, el gobierno provisional designado por influencia directa de Estados Unidos, las autoridades pertenecientes a distintos organismos internacionales impulsores de proyectos y planes de asistencia como así también la participación de funcionarios políticos pertenecientes a los principales países implicados. Las intenciones solidarias puestas de manifiesto por ellos no responden a un grado de parataxis que resulte del sentido otorgado por la acción gubernamental (como expresión del Estado). Como contrapartida, desde el Grupo Río, Chile ha solicitado para el representante de la ONU en Haití, Juan Gabriel Valdez, se le otorguen mayores poderes para el ejercicio de sus funciones (*La Tercera*, 5/11/04). Por otra parte, diversas críticas gubernamentales referidas a la efectividad de la MINUSTAH en relación con la situación de inseguridad generalizada (*Tricontinental*, 30/11/04) han generado tensiones poco conducentes a lograr la reconstrucción de Haití y el bienestar de su sociedad.

Actualmente, el gobierno, considerando tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, no monopoliza la asignación de recursos financieros y, más aún, distintos emprendimientos de desarrollo económico y social se encuentran en manos de los distintos países participantes. Un ejemplo de ello es el incentivo productivo impulsado por Brasil, relacionado con la organización de granjas comunitarias, y la intención de Francia de desarrollar y establecer fuentes de energía eléctrica para proporcionar luz a la población con carencia de este servicio en un amplio porcentaje.

El rol de los actores exógenos (organismos internacionales y países involucrados) merece su atención como agentes generadores de una paz duradera, en busca de una reforma orientada a dar respuesta a las desigualdades sociales, a obtener una estrecha participación política luego de años de represión estatal, a mitigar la corrupción institucional y revertir el bajo rendimiento socioeconómico de la sociedad. Su análisis, sin embargo, no va más allá de lo hasta aquí descrito en virtud del breve lapso transcurrido y, por lo tanto, emergen dificultades naturales para efectuar una valoración de las acciones desarrolladas hasta la fecha.



III. La condición de Estado

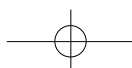
Entre los distintos actores que interactúan en el escenario político de Haití, surge como inevitable considerar tanto al Estado como a la sociedad con el fin de obtener una descripción aproximada del fenómeno de crisis política y social aún vigente.

La existencia del Estado o de relaciones de poder institucionalizadas tiene su fundamento teórico en que el poder político se encuentra asociado, en términos de Mann, a la "utilidad de una regulación centralizada y territorial". En este sentido, el Estado en tanto autoridad centralizada con capacidad distintiva para generar reglas tiene un rol ineludible (Abal Medina (h), - Nejamkis, 2003). Justamente, el ejercicio centralizado de la autoridad está vinculado a la administración de los esfuerzos en un territorio, en una red de relaciones sociales y económicas como así también a la distribución del excedente producido.

La aludida centralidad, aplicada al caso en estudio, aparece diluida ante la ausencia de cristalizaciones institucionales legislativas, organismos públicos, mecanismos administrativos y pautas de asignación de recursos. Actualmente, la capacidad distintiva para generar reglas está vedada por la supresión del órgano legislativo en el cual deberían encontrarse representados los intereses sociales. Según la Constitución de 1987, el Parlamento debía ser bicameral: una Asamblea Nacional formada por un Senado de 27 miembros y una Cámara de Diputados con 82 escaños. La crisis permanente del gobierno haitiano desde el retiro de las tropas de paz de la ONU en 1997 impidió al Legislativo, dividido en facciones políticas, aprobar los presupuestos del Estado o bien autorizar la distribución de ayuda económica exterior.

La sucesión de gobiernos designados por decreto desde la vigencia de la ley fundamental, los golpes de Estado ocurridos previamente y el prolongado período de dictadura instaurado por Duvalier dan cuenta de la imposibilidad de establecer un anclaje institucional y prácticas políticas que devengan en normas o reglas que orienten y regulen el desenvolvimiento social. En este sentido, el poder político, a través de la centralidad del Estado, no ha garantizado la existencia de condiciones que fortalezcan el desarrollo de la relación social capitalista.

Entendiendo que el Estado está intrínsecamente ligado a la constitución de la sociedad capitalista (Thwaites Rey, pág. 3), en el caso particular bajo



estudio no ha sido posible establecer un modelo de acumulación y una estructura social que legitime su dominación¹ para hacerla estable. El poder económico se encuentra en manos de escasos depositarios de los medios de producción a los que les pertenecen grupos de personas y los medios administrativos de dominación. En forma adicional, la función mediadora del Estado (aunque no imparcial) se encuentra opacada por la ausencia de organismos públicos y mecanismos administrativos considerados instrumentos clave para el ejercicio de la dominación. Haití podría ser considerado un Estado “precapitalista” al que cabría la metáfora de “jaula social” empleada por Mann al referirse a los hombres o grupos que encontrándose dispersos gozan de una libertad que atenta contra toda posibilidad de institucionalizar algún tipo de autoridad y, en consecuencia, se ven “enjaulados” en un territorio y en una red de relaciones sociales y económicas.

El ejercicio de la dominación en el ámbito de una asociación política (estado haitiano) cobra importancia en su sentido relacional y asimétrico. Por un lado, existe un proceso de intercambio de mercancías, en apariencia surgido voluntariamente por parte de quienes concurren libremente al mercado, cuya continuidad precisa de una garantía autoritaria de la institución sobre la cual se sostiene la estructura de intercambio, estableciéndose una modalidad de vinculación entre los sujetos sociales. Por otro lado, existe un acceso diferencial al control de los diferentes recursos de poder que circulan socialmente, gracias a los cuales es habitualmente posible lograr el ajuste de los comportamientos y de las abstenciones del dominado a la voluntad del dominante (O'Donnell, 1984, pág. 200).

La existencia del Estado puede verificarse a partir del desarrollo de un conjunto de atributos que definen la “estatidad” (la condición de ser Estado), es decir, el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política. Desde este punto de vista, el Estado es relación social y aparato institucional (Oszlak, 1982, pág. 14). De los atributos señalados, el foco de análisis será puesto sobre dos de ellos. El primero define “la capacidad de institucionalizar su autoridad”, entendida como una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción. El segundo se refiere a “la capacidad de diferenciar su control”, entendida como la posibilidad de contar con un conjunto de instituciones profesionalizadas que puedan extraer recursos de la sociedad en forma legítima y controlada centralmente. Los elementos seleccionados guardan relación con las particularidades del Estado moderno entendido como

un conjunto diferenciado de instituciones y personal que implica una centralidad, en el sentido que las relaciones políticas irradian desde el centro y hacia el centro para abarcar un territorio delimitado (Mann, 1997, pág. 85) sobre el cual se reclama el ejercicio del monopolio de la coerción física legítima (Weber, 1984, pág. 189) para garantizar un orden que sostiene una multiplicidad de relaciones insertas en una matriz político-social, la cual asigna probabilidades diferenciales a los actores protagonistas (Abal Medina (h) - Nejamkis, 2003, pág. 191).

En cuanto al primero de los atributos aplicado al caso de Haití, el Poder Ejecutivo actualmente ejercido por un gobierno provisional (el presidente fue designado por Estados Unidos y el primer ministro, postulado por un consejo de notables) ha sido fuertemente cuestionado en su legitimidad desde diversos sectores sociales internos, incluyendo los países integrantes de la Comunidad del Caribe. Esta situación radica en la falta de apoyo popular obtenido a través de elecciones libres y transparentes como así también en la convicción de haberse impulsado desde el exterior la dimisión del anterior gobierno constitucional.

Para que la idea de gobierno tenga un significado sustantivo requiere no sólo la toma de decisiones sino su implementación efectiva. En este aspecto, uno de los principales impedimentos surge de la incapacidad actual del estado haitiano para monopolizar la coacción. Sin ella, no es posible "el mantenimiento de la unidad de la comunidad política hacia el interior" (problema de la custodia de un orden asociativo, de la integración, incluida la contención de las tendencias de digresión y de la salvaguardia de la paz interna) y la "tutela de la comunidad política frente al exterior" (problema de la guerra y de la paz externas) (Cotta, 1988, pág. 316). La disolución del Ejército por parte de Aristide en octubre de 1994 debido, entre otros motivos, al funcionamiento de auténticas mafias dentro de la institución y la memoria viva del golpe de Estado de 1991, provocó una clara inhibición por parte del gobierno haitiano para ejercer ambas funciones. La pronta difusión de la lucha de "todos contra todos" dejó al último gobierno de Aristide imposibilitado de tomar decisiones en orden a conservar la unidad de la comunidad política. El ejercicio de la autoridad y el orden pasaron a pertenecer a quienes ostentaron mayor poder y fuerza para imponerse como consecuencia de haber sido distribuidas armas a los funcionarios del gobierno, a las municipalidades, a las villas miserias y a pequeños caudillos en busca de justicia social.

Las Fuerzas Armadas de Haití están formadas por un ejército de tierra, uno de aire y una guardia costera. El problema de la defensa como una modalidad de intervención del Estado fue anulado y la seguridad interior, garantizada por el ejercicio de la violencia por parte de personal especializado del Estado, abdicó en manos privadas sin ningún tipo de regulación y control.

Los grupos armados, cada vez más exigentes y peligrosos en su reclamo de poder, comenzaron a comportarse como bandas criminales organizadas en redes de tipo mafioso y coordinadas en secreto por la policía, con la posibilidad de actuar en forma conjunta en todo tipo de operaciones, desde secuestros hasta narcotráfico. Se produjo el control férreo de 101 barrios, el ataque a manifestantes opositores y el incendio de locales de otras organizaciones políticas para “apoyar al presidente”. En suma, graves violaciones a los derechos humanos, elevados índices de criminalidad y casos de venganza personal, todos ellos aún impunes, dan cuenta de la reducida “presencia” en la totalidad del territorio de un Poder Judicial efectivo que permita el acceso amplio a la justicia como un medio pacífico de resolución de contiendas. Así, por ejemplo, en la ciudad de Gonaïves sólo existe un juzgado de paz y no cuenta con un sistema judicial especializado que garantice la plena vigencia del estado de derecho.

En cuanto al atributo referido a la capacidad de diferenciar su control, el caso haitiano presenta importantes falencias. Entre ellas, es importante mencionar la debilidad y, en muchos casos, el ausente accionar de instituciones profesionalizadas que permitan ejercer la capacidad extractiva sobre la sociedad. Esta situación resulta agravada por la implementación de medidas económicas orientadas a reducir el gasto público y privatizar empresas estatales, exigidas por organismos internacionales que permitieron el establecimiento de capitales extranjeros con total libertad de girar remesas hacia el exterior durante el gobierno de Aristide (1994-1995) y René Préval. Consecuentemente, las finanzas del Estado no fueron orientadas a producir una asignación estratégica de los recursos que asegurara las condiciones de reproducción social, consolidara el poder gubernamental, legitimara y diera continuidad al proceso de expansión económica. En estas circunstancias, las instituciones quedaron impedidas de adquirir algún grado de autonomía en su interacción con la sociedad, rasgo característico fundamental para encauzar la política, orientar la constitución de coaliciones, el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones políticas vinculantes

(Pinto, 2003, págs. 111-112). Por lo tanto, se produjo una situación de parálisis política en términos decisionales y administrativos, con el inevitable recrudecimiento de la violencia social.

La función administrativa del gobierno, orientada a la implementación de las decisiones, no parece contar con un aparato administrativo burocrático que efectivamente haga posible su realización en la práctica.² No obstante, el actual gobierno llevó a cabo una reforma del gabinete de ministros con su correspondiente designación de funcionarios. Aparentemente, estas designaciones no resultarían representativas, dadas las limitaciones surgidas en la disponibilidad de recursos materiales y humanos profesionalizados que puedan hacer efectivo el ejercicio de los roles de autoridad con el fin de permitir la mediación entre el Estado y la sociedad. Prueba de ello es la acentuada lentitud y desconfianza para asignar recursos financieros puestas de manifiesto por dirigentes de organismos internacionales.

Las áreas destacadas en el ámbito del Poder Ejecutivo haitiano que se caracterizan por la incapacidad de cristalizar estructuras en aptitud de procesar demandas sociales mínimas y producir políticas públicas concurrentes son: Asuntos Exteriores y Culto; Justicia y Seguridad Pública; Interior, Gobierno Local y Seguridad Nacional; Economía y Finanzas; Planeamiento y Cooperación Externa; Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural; Comercio, Industria y Turismo; Trabajo Público, Transporte y Comunicaciones; Comunicación y Cultura; Salud Pública y Población; Asuntos Sociales; Asuntos de la Mujer; Medioambiente; Haitianos viviendo en el Exterior; Juventud, Educación Nacional, Deportes y Educación Cívica.

IV. La cuestión social

En el año 2003, Naciones Unidas informó que Haití tiene una población de aproximadamente 8.827.236 habitantes. El 95 % son negros y el 5 % restante, mulatos y blancos. El índice de analfabetismo alcanza el 54 % de la población. La principal religión es la católica, aunque muchos haitianos practican una forma de animismo conocida como vudú.

La población, inmersa en condiciones de pobreza endémica y con una larga tradición de motines para obtener alimento, no supera la instancia de la producción primaria, colocándola en una suerte de "estatismo precapitalista" dirigido por grupos oligárquicos en connivencia con el poder político. En

tal sentido, los analistas coinciden en que cualquier “centro” moderado o político en Haití se encuentra a merced de la elite económica y de las influencias extranjeras, que dejan una brecha enorme entre los pocos ricos y los muchos pobres coléricos (Cockcroft, 2001, pág. 325). La polarización extrema entre el “pueblo” y la elite que ostenta la riqueza del país resulta funcional al ejercicio de un tipo de dominación cuyo fundamento estaría dado por la tradición adquirida por derecho propio de quien impera. En este contexto, tanto la dinastía Duvalier como el ex presidente Aristide habrían contribuido al establecimiento de una matriz social patriarcal³ de tipo patrimonial mediante la eliminación de la Asamblea Legislativa en ambos casos, el ejercicio personalista del poder, la constitución de un séquito de guerreros bajo su control y el sostenimiento de idénticas relaciones de producción.

Los partidos políticos en Haití siempre fueron débiles y, más aún, en escasas ocasiones fueron permitidos (Martins Rodríguez, 2000, pág. 11). Muchas de las formaciones que surgieron en 1986, después de la caída de Duvalier, sirvieron como instrumentos de poder para individuos o pequeños grupos de la elite económica, reafirmando aún más la estructura social descripta.

Como contrapartida, hacia 1990, algunas organizaciones salieron de la clandestinidad e integraron un movimiento de coalición entre cooperativas agrícolas, organizaciones de base, comunidades urbanas, medios de comunicación independientes, grupos de estudiantes y mujeres. No obstante, la dictadura del general Cedras golpeó principalmente al movimiento popular, eliminó a sus mejores dirigentes e inauguró una etapa de violencia irreconciliable por parte de los bandos en pugna, cuyo desenlace motivó la intervención extranjera.

En la otra dimensión, luego de la primera intervención militar, los grupos de choque del presidente Aristide, durante su segundo mandato, constituyeron un entorno hostil cada vez más alejado de la construcción de un movimiento popular democrático orientado a construir una nueva hegemonía. La lógica dictatorial instrumentada por Aristide resultó de la ausencia de controles parlamentarios y tuvo su cara represiva apoyada en una clientela popular de confrontación utilizada en caso de necesidad al servicio del presidente.

Este modo de hacer política no contribuyó a afianzar la existencia de partidos formalmente constituidos,⁴ orientados a posibilitar el establecimiento de relaciones sociales en orden a lograr una unión de intereses sur-

gidos de la creencia y expectativas recíprocas puestas en la vinculación. Las crecientes rivalidades y profundos clivajes aún no resueltos debido, entre otros factores, a la ausencia de lo que Durkheim ha llamado solidaridad mecánica⁵ tendiente a fortalecer la acción social, indicarían algún punto de degradación del espíritu partidario para instaurar un accionar faccioso (Gramsci, 1977, pág. 193) caracterizado por una cierta unilateralidad extremista-fanática, exclusivista y alejada de los compromisos plurales recíprocamente referidos.

La lucha por el acceso a disponibilidades vitales y necesidades de seguridad propia ha llevado al extremo de la supervivencia del más fuerte mediante el accionar de múltiples organizaciones cuyos líderes facciosos aglutinan un número diverso de seguidores. Actualmente, el cuadro de competencia política territorial es el siguiente:⁶

Fanmie Lavalas (Avalancha) es el movimiento político del ex presidente Jean Bertrand Aristide. Es la expresión popular del denominado Frente Nacional para el Cambio y la Democracia y está integrado por una coalición de grupos civiles pertenecientes a los sectores más desprotegidos, pequeñas comunidades eclesiales y de la juventud. Cuenta con un brazo armado integrado por bandas delictivas llamadas los "Chimeres" (chicos malos), cuyas motivaciones son principalmente económicas. También forma parte de estas milicias el denominado "Ejército Canibal", actualmente dividido y del cual una de sus ramas apoya al ex presidente Aristide.

Entre las organizaciones que integran la resistencia civil democrática se destacan: la *Convergencia o Plataforma Democrática*, formada por partidos políticos y organizaciones civiles, liderados por Micha Gaillard, los cuales se oponen a la lucha armada; el *Grupo 184*, conformado por sindicatos, asociaciones empresarias y ONG, liderados por André Apaíd y partícipes de una transición pacífica; el *Partido Comunista* de Haití, dirigido por René Theodore, ex primer ministro de Aristide que renunció por la creciente corrupción gubernamental y las discrepancias en la utilización de grupos parapoliciales y bandas de delincuentes (los "Chimeres" y el "Ejército Canibal").

A las organizaciones integrantes del *Frente de Resistencia Revolucionario* pertenecen: el Ejército Canibal, integrado por ex soldados del disuelto Ejército haitiano y ex integrantes de las denominadas "patrullas ciudadanas", actualmente escindido del movimiento Lavalas; el Frente de Resistencia Revolucionario de la Artibonite, liderado por

Butteur Metayer y Wilfort Ferdinand, quienes iniciaron el levantamiento contra Aristide desde Gonaïves el 5 de febrero de 2004. Está integrado por los “Chimeres” disidentes o separados del movimiento de Aristide; y el Frente Nacional de Reconstrucción y Liberación, también denominado Frente de Resistencia anti-Aristide, encabezado por Winter Etienne, el cual ejerce el control de Gonaïves.

En cuanto a las fuerzas paramilitares, coexisten tres grupos: el *Frente por el Fomento y el Progreso de Haití*, encabezado por Louis Jodel Chambelain, al que se sumaron militares que actuaron durante la dictadura del general Cedras contra los partidarios de Aristide; el *Frente de Reconstrucción Nacional*, liderado por el ex jefe de la policía, Guy Philippe, quien intentó en el año 2000 un golpe de Estado contra Aristide; y el tercer grupo de paramilitares, denominado “*Tonton Macoute*”, procedente de la dictadura Duvalier.

Finalmente, ciertos grupos autónomos con jurisdicción local, entre ellos: el movimiento que actúa en Grand Goave dirigido por un ex convicto y el grupo “Los Ramicos”, integrado por pobladores militantes de Saint Marc.

Esta diversidad de grupos escasamente estructurados, con intereses personales manifiestos de sus jefes o cabecillas, remiten a relaciones sociales en permanente conflicto. La pugna por el poder plantea una guerra con múltiples frentes en el seno de una sociedad disgregada políticamente y carente de clases sociales⁷ diferenciadas por posiciones, según participen o no de autoridad. De estos conflictos podrían derivarse cambios impulsados en forma exógena con el accionar de las Naciones Unidas para restablecer el orden y la seguridad en territorio haitiano, como así también en forma endógena, con la superación de los antagonismos mediante el fortalecimiento de las instituciones políticas orientadas a facilitar el debate entre los distintos sectores sociales y las instituciones jurídicas como medio pacífico de resolución de controversias en el marco del estado de derecho.

V. Conclusión

Los 201 años de existencia de la República haitiana no dan cuenta de un proceso de consolidación de sus derechos soberanos e independientes. Desde el ámbito externo, la sujeción a cíclicas presiones e influencias ejercidas por países hegemónicos han constituido limitantes de gravitación

considerables, aunque no exclusivos, para el ejercicio pleno de la autoridad gubernamental. Desde el ámbito interno, el rol tutelar de la autoridad gubernamental en manos de gobiernos dictatoriales de diversa ideología, en muchos casos funcionales a los condicionamientos externos, ha tenido como consecuencia el derrumbe de las instituciones políticas y jurídicas hasta el extremo de la disgregación del Estado y de la sociedad.

Ante la existencia de una amenaza a la seguridad internacional resultante del caos político y social en Haití, se tornó inevitable la intervención unilateral de Estados Unidos, aunque posteriormente adquirió un carácter selectivo mediante la asignación regional de la responsabilidad de participación en la misión de paz MINUSTAH, legitimada por las Naciones Unidas en un escenario donde la pacificación social a través del fortalecimiento institucional parece imposible.

Múltiples actores estatales y no estatales han confluído con posturas e intereses diversos con el fin de asumir el compromiso de asistencia a la reconstrucción y estabilización de Haití. Los severos cuestionamientos a la efectividad y resultados de anteriores intervenciones encabezadas por la ONU tanto en Haití como en países de otras regiones requieren que las denominadas *nation-building* no queden resumidas en un intento de reforma institucional sino en la creación de mecanismos que faciliten el debate entre los distintos sectores de la sociedad, el surgimiento de una sociedad civil organizada aumentando la participación política y el establecimiento de un compromiso sólido de reconciliación nacional entre el gobierno y las partes actualmente en conflicto.

En otro orden, el éxito de los esfuerzos de restablecimiento de la paz y reconstrucción política de Haití requieren en gran medida del consenso y apoyo de las potencias, en virtud de la falta de decisiones democráticas en el seno de la ONU como así también, de su escasa independencia financiera y militar.

Los objetivos de reconstrucción política, pacificación social y generación de condiciones genuinas de una estructura social capitalista requieren de un marco institucional que privilegie la centralidad de la autoridad estatal vinculada a la administración de recursos, el establecimiento de relaciones sociales y económicas y la distribución del excedente producido. Resulta imprescindible el afianzamiento de las instituciones legislativas con capacidad de representación de los intereses sociales, pautas de control gubernamental y generación de reglas sociales que garanticen la reproducción social.

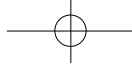
Parece posible afirmar que el énfasis debe ser colocado en la edificación de un sistema judicial efectivo con el objeto de hacer frente al exponencial crecimiento de la criminalidad y casos de venganza personal. Un primer paso para la vigencia del régimen democrático deberá apuntar a la restauración de la República a través de leyes que garanticen el respeto a los derechos humanos y el pleno acceso a las libertades políticas que contribuyan a poner fin a las luchas facciosas. En este sentido, la referida centralidad estatal requiere del monopolio de la coacción para garantizar el sostenimiento del orden hacia el interior de la sociedad y superar el estado de supervivencia del más fuerte impuesto por bandas de delincuentes y grupos sediciosos.

En el ámbito social, los profundos conflictos derivados de luchas políticas por la dominación territorial requieren del juzgamiento por parte de un tribunal superior que investigue las graves violaciones a los derechos humanos producidas por fuerzas paramilitares en vigencia de regímenes autoritarios y dictatoriales. Sobre esta base, será posible el establecimiento de un mínimo consenso de no violencia capaz de producir cambios en la forma de hacer política y fortalecer el accionar partidario como único medio legítimo para el desarrollo de la competencia política.

Finalmente, el establecimiento de la convivencia social basada en valores democráticos, junto a la consolidación de un proceso de reconstrucción política con fundamento en el Estado moderno, resultará de una conjunción de circunstancias externas y fundamentalmente internas, en especial estas últimas, referidas a fuerzas movilizadoras del cambio social, destinadas a dar curso al proceso de renovación de personal con acceso a posiciones positivas de autoridad, necesarias para el sostenimiento de la relación de dominación.

Notas

1. Debe entenderse por dominación: la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos). No es, por lo tanto, toda probabilidad de ejercer poder o influjo sobre otros hombres. En el caso concreto, esta dominación (autoridad, en el sentido indicado) puede descansar en los más diversos motivos de sumisión: desde la habituación inconsciente hasta lo que son considerados puramente racionales con arreglo a fines (Weber, 1984, pág. 170).
2. Roger Noriega, subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental de EUA, expresó que uno de los obstáculos para agilizar las



donaciones a Haití es la debilidad institucional que se vive y la prioridad que han puesto los donantes en el manejo responsable de los fondos por parte de las autoridades haitianas (*La Estrella*, Panamá, 15/12/04).

3. El patriarca domina sin cuadro administrativo. El cabecilla beduino que levanta contribuciones de las personas, caravanas y bienes que aciertan a pasar por su rocoso poblado domina gracias a su séquito guerrero, el cual, dado el caso, funciona como cuadro administrativo capaz de obligar a todas aquellas personas cambiantes e indeterminadas y sin formar entre sí asociación alguna, tan pronto y durante el tiempo en que se encuentran en una situación determinada (teóricamente, cabe imaginar una dominación semejante de una sola persona sin cuadro administrativo, Weber, 1984, pág. 43).
4. Llamamos partidos a las formas de "socialización" que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas, Weber, 1984, pág. 228).
5. La solidaridad mecánica descrita por Durkheim, en relación con normas sociales que representan la conciencia colectiva se imponen sobre los individuos y expresan en el derecho positivo, específicamente en normas de carácter represivo que imponen dolor o disminución al individuo. La solidaridad mecánica llega a su máximo cuando la conciencia colectiva cubre exactamente la conciencia individual y, en ese momento, la individual es nula (Isuani, 1996, pág. 10).
6. Publicado en *Argempress*. Remitido por correspondencia de Prensa, germain@chasque.net
7. Las clases son agrupaciones integradas por titulares de posiciones dotadas de un mismo grado de autoridad dentro de las asociaciones de dominación. Ellas unen a quienes en semejantes asociaciones participan de poder legítimo frente a aquellos otros que, por razón de las posiciones que ocupan, están desprovistos de toda autoridad (Dahrendorf, 1979).

Referencias bibliográficas

ABAL MEDINA (h), JUAN MANUEL – NEJAMKIS, FACUNDO PATRICIO (2003). "El Estado", en Pinto, Julio (comp.), *Introducción a la Ciencia Política*, Eudeba, Buenos Aires.

ARGENPRESS. *Correspondencia de prensa*, germain@chasque.net

COCKCROFT, JAMES D. (2001). "Historia y política país por país", en *América Latina y Estados Unidos*, Siglo Veintiuno editores, Argentina.



- COTTA, MAURICIO (1988). "Los gobiernos", en Pasquino, Gianfranco y otros: *Manual de Ciencia Política*, Alianza, Madrid, 1988.
- DAHRENDORF, RALF (1979). *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*, Ediciones Rialp, S.A. Cuarta Edición, Madrid.
- GARCÍA, MARCO AURELIO, consejero presidencial para las Relaciones Internacionales de Brasil (2004). Periódico *elnacional.com.*, 4/12/04.
- GONZÁLEZ, RAMÓN - FERNÁNDEZ, ROBERTO (2004). "Los Estados fallidos y la gobernabilidad regional". Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata. II Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata.
- GOSMAN, ELEONORA (2004). Corresponsal de *Clarín*, 3/12/04, San Pablo.
- GRAMSCI, ANTONIO (1977). *Pasado y presente*, Colección Hombre y Sociedad, Gedisa, Barcelona.
- HAKIM, PETER Presidente de Diálogo Interamericano de la OEA (2004). *La Prensa*, Panamá, 25/11/04.
- ISUANI, ERNESTO ALDO (1996). *Anomia social y anemia estatal*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Publicaciones Fundación Generación 2000, Buenos Aires.
- Ley 25.906. Egreso de Fuerzas Nacionales del Territorio de la Nación. Sancionada el 16 de junio de 2004 y promulgada el 18 de junio de 2004.
- MANDELBAUM, MICHAEL (1996). "Foreign policy as social work", en *Foreign Affairs*, enero/ febrero.
- MARTINS RODRIGUEZ, SIMONE (2000). "O Papel das Nacoes Unidas na Reconstrucao Democrática: o caso de El Salvador e do Haití", XXIV Encontro Anual da ANPOCS, Sessão: Segurança Coletiva, Defesa Nacional e Democracia, Brasil, 23 al 24 oct.
- MORGENTHAU, HANS J. (1986). *Política entre las naciones. la lucha por el poder y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- O'DONELL, GUILLERMO. "Apuntes para una Teoría del Estado", en Oszlak, O. (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires.
- OSZLAK, OSCAR (1982). *La formación del Estado argentino*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- Periódico *La Estrella*, Panamá, 15/12/04.
- Periódico *Tricontinental*, Cuba, 30/11/04.
- Periódico digital *La Tercera*, Chile, 5/11/04.
- PINTO, JULIO (comp.). "La Ciencia Política", en *Introducción a la Ciencia Política*, Eudeba, Buenos Aires.
- Resolución 1.529-2004, aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4919ª sesión, celebrada el 29 feb 2004.

- SANTORO, DANIEL (2003). "Estados Unidos quiere formar un cordón naval antiterrorista, en *Clarín*, 6/1/03, Buenos Aires.
- THWAITES REY, MABEL. "El Estado: notas sobre su(s) significado(s)".
- TOKATLIAN, JUAN GABRIEL (2004). *Hacia una nueva estrategia internacional. el desafío de Néstor Kirchner*, Grupo Editor Norma, Buenos Aires.
- WEBER, MAX (1984). *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

RESUMEN

El presente trabajo es un estudio de caso interpretativo que analiza el contexto histórico de los hechos políticos y sociales a la luz del significado otorgado por el marco teórico de referencia. Su desarrollo se inicia con una breve descripción histórica de la República haitiana, considerada como el punto de partida que orienta el examen pormenorizado del rol actual de los organismos internacionales y países intervinientes como así también de la situación interna política y social del país.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXII - Nº 4 - Diciembre, 2005