

¿Es la educación un mecanismo eficiente para mejorar las condiciones de vida de la población vulnerable?

La pobreza en los países de América Latina se ha convertido en uno de los problemas más graves y más importantes para la acción del gobierno central, ONG, organismos internacionales, etc. Las políticas y los planes de desarrollo de cada país se han centrado en el diseño de mecanismos y estrategias para combatir esta problemática socioeconómica y así, simultáneamente, generar procesos de desarrollo que permitan un mayor bienestar del país.

El caso colombiano, de acuerdo con la declaración del secretario de la Cepal, José

Antonio Ocampo, resulta dramático: «Ningún otro país del hemisferio alcanza las tasas de desocupación que se presentan en Colombia» (Tulcán, 2007). Las altas tasas de desempleo, pobreza e índice de Gini evidencian una realidad que no es ajena al pensamiento común de la población; el país realmente tiene graves deficiencias económicas y la sociedad sufre las consecuencias.

Susana Katherine Chacón Espejo
Estudiante de la Carrera de Economía

Cuadro 1
Índices Colombia 1995-2000

Año	Crecimiento PIB (%)	Tasa de desempleo (%)	Índice de concentración Gini	Pobreza por ingresos	Pobreza NBI (%)	Desplazados internos por año
1995	5,4	8,7	0,569	55	n.d.	89.000
1996	2	11,9	0,544	53,8	n.d.	181.000
1997	3,2	12,1	0,55	54,2	26,9	257.000
1998	0,57	15,7	0,563	55,7	26,3	308.000
1999	-4,2	22	0,556	60,1	26,1	225.000
2000	1,56		0,556			

Fuente: LIBARDO SARMIENTO ANZOLA, *Exclusión, conflicto y desarrollo societal*, Bogotá, Ed. Desde Abajo y 'Datos de desplazamiento forzado' en *Codees Informa* N.º 26, nov. de 1999, p. 3.

De manera general, se puede señalar que el país paulatinamente ha incrementado el número de desempleados, aun cuando el PIB, antes de la crisis de 1999, había venido creciendo. De manera similar a la tasa de desempleo, la línea de pobreza presenta un comportamiento creciente a través del tiempo y el número de desplazados hacia el interior del país ha crecido considerablemente debido al conflicto interno colombiano. El índice de Gini confirma que Colombia es uno de los países con mayores índices de desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina, situación que agrava y alimenta las inconformidades sociales.

La búsqueda de mecanismos para lograr reducir los niveles de pobreza y desigualdad en todo el mundo «especialmente, para nuestro estudio, en América Latina» ha sido continua y exhaustiva; sin embargo, su cumplimiento ha quedado reducido a las buenas intenciones de los actores inmersos en la problemática. Pero, si se han hecho esfuerzos económicos en el mundo para disminuir o, utópicamente, acabar con los niveles de pobreza, ¿por qué cada vez hay mayor número de personas pobres? ¿Es un círculo vicioso? ¿Cuál podría ser la mejor forma de cerrar estas brechas? ¿El Estado debe intervenir? ¿Cómo un país pobre podría mejorar su condición económica? Y en este contexto se desarrolla el objeto de estudio del presente documento; su objetivo general es indagar si la pobreza está relacionada con el estado de baja escolaridad en los sectores más pobres o marginales de la sociedad y cómo la acción del Estado puede romper con este esquema.

Caso colombiano 1991-2005

El cálculo del número de personas pobres es bastante complejo debido a que las mediciones son sujeto de discusión y hay profundos desacuerdos respecto a la mecánica y los supuestos incorporados. Frente a los datos proporcionados, aquellos denominados como publicaciones oficiales (para este caso, por el equipo de expertos ‘Misión de la pobreza’) y los entendidos como información aportada por organizaciones independientes a las ramas del Gobierno (el Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID), se encuentran dos tendencias: la primera, de acuerdo con el primer tipo de datos, es considerada optimista porque evidencia una disminución considerable del número de pobres a lo largo del tiempo, y la segunda corresponde al segundo grupo mencionado, la menos optimista, debido a que sus cálculos muestran que el número de pobres en el país es mayor al registro señalado por los datos oficiales.

Sin embargo, según lo planteado por Ricardo Bonilla (González, 2006), «cualquiera que sea el caso, en Colombia hay entre 22,5 millones de pobres, versión Misión de la pobreza, y 29 millones, versión CID; es decir que, en el mejor de los casos, aproximadamente la mitad de la población colombiana es calificada como pobre». El siguiente cuadro, proporcionado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), muestra las líneas de indigencia y de pobreza para el país desde 1991 hasta el año 2005:

Cuadro 2
Líneas de indigencia y pobreza
ENH y ECH, septiembre de 1991 a 2005 (canasta novísima)

Año y zona	Línea de indigencia			Línea de pobreza		
	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto
1991	18,7	13,6	30	52,5	46,6	65,8
1992	20,9	15,2	33,5	52,9	46,8	66,5
1993	17,7	11,3	31,2	50	42,2	66,5
1994	17,6	11,7	30,3	49,9	42,6	65,4
1995	15,5	10,9	26,6	49,5	43	65,1
1996	17,2	10,6	33	50,9	42,9	70
1997	18,5	11,2	36,5	52,7	44,2	73,8
1998	20,8	13,3	40,1	55,3	47,4	75,4
1999	25,4	18,3	48,6	57,5	49,4	78,1
2000	19	13,5	33,2	55	48,2	72,8
2001	18,7	13,4	32,6	55,2	49,4	70,5
2002	20,7	15,5	34,9	57	50,2	75,1
2003	15,8	12,6	24,8	50,7	46,3	62,9
2004	17,4	13,7	27,6	52,7	47,3	67,5
2005	14,7	10,2	27,5	49,2	42,3	68,2

Fuente: DANE, ENH y ECH, mes de septiembre. Cálculos DNP/Mepd y OCSE-CID-UN.

Ahora, si se quiere analizar cómo está el país en materia educativa, debe empezarse diciendo que ha habido avances significativos en cobertura en el nivel básico (primeros nueve años de escolaridad) durante los últimos diez años, al alcanzar en algunas grandes ciudades como Bogotá tasas de cobertura del 90%; no obstante, todavía existen desigualdades regionales considerables. Pese a que se han dado logros destacables en la educación del país, subsisten todavía importantes problemas en esta asistencia social (Campo, 2006), tales como los siguientes:

A) Bajo nivel de educación y calificación laboral en el conjunto de la Población Económicamente Activa (PEA), con efectos negativos sobre las posibilidades de desarrollo económico.

B) Alta polarización social y regional en el país: grandes diferencias (desigualdades) sociales y regionales en las oportunidades de completar la educación secundaria: alta concentración de oportunidades en las tres principales ciudades y en estratos altos y pocas oportunidades en ciudades pequeñas e intermedias y para estratos socioeconómicos bajos.

En este sentido, es claro que existen insuficiencias en las políticas públicas enmarcadas en el plano de la pobreza y la educación, pues, como se infiere a partir de las estadísticas que describen la situación del país, Colombia todavía está muy lejos de lograr los objetivos del milenio y mucho menos de pasar a un siguiente nivel de desarrollo. Ahora, ¿será que existe una relación entre los

índices de pobreza y la tasa de escolaridad? ¿En algún sentido están involucradas la una con la otra? ¿Cómo puede atacarse el problema de la pobreza atacando a su vez el problema educativo del país? Frente a esto, Miguel Bazdresch afirma: «La relación entre la educación y la pobreza es una relación construida. No es obvia o natural; no obstante, una idea muy difundida es que la educación es una de las formas privilegiadas de evitar y/o salir de la pobreza» (Parada, 2007).

Pobreza y educación: ¿Relación asociativa o excluyente?

«El lento crecimiento de la educación promedio de la población más pobre durante largos períodos, permite esperar una escasa movilidad intergeneracional en la transmisión de capital educativo, elemento fundamental, de la estructura social de Colombia. Con la evidencia empírica disponible en las Encuestas de Hogares y de Calidad de Vida se puede medir la probabilidad que tienen los diferentes grupos de ingreso para ascender y descender en la escala social. Esta probabilidad de moverse, como aproximación de las oportunidades de ascenso social a través de la educación, es una medida alternativa a la medición de qué tan equitativa y abierta es una sociedad».

(Informe de Desarrollo Humano para Colombia, 1999)

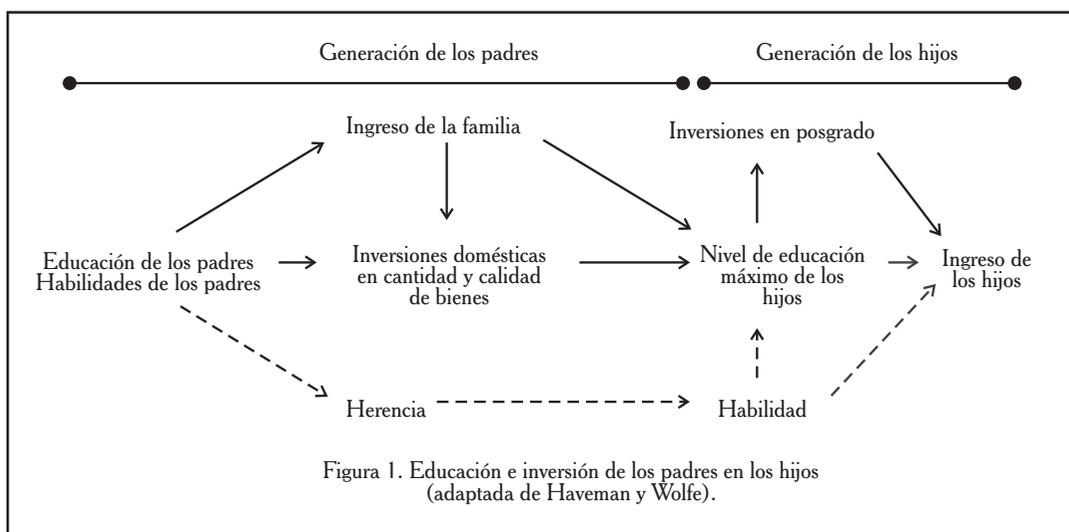
Un país caracterizado por desigualdad, inequidad, falta de oportunidades, desempleo, pobreza, etc. lleva a que las personas con menores ingresos tengan que vivir únicamente o en función de conseguir la alimentación diaria. Frente a la necesidad de sobrevivir y viéndose impedido de superar los niveles de pobreza, las familias deben hacer una elec-

ción: «mayor bienestar» a costa de que sus hijos renuncien a educarse o menores ingresos para subsistir, por el aumento de sus costos, con el fin de que sus hijos estudien. Si bien es una difícil decisión que implica costos de oportunidad muy altos, el camino que decide tomar la mayoría de las familias pobres resulta ser el más «razonable» y «beneficioso» para ellos: sus hijos deben incorporarse lo más pronto posible a la fuerza laboral para contribuir al mantenimiento del hogar.

La situación en la que se desenvuelven estas familias conduce, indirecta o directamente, a que los niños y jóvenes abandonen fácil y tempranamente sus estudios para comenzar a generar nuevos ingresos al hogar; sin embargo, el efecto no para ahí, pues si estos niños o jóvenes renunciaron a estudiar se espera que, dado que no tienen una capacitación adecuada durante su vida adulta, se dediquen a realizar tareas de poca productividad con una mínima remuneración salarial y que reproduzcan el esquema de incorporación temprana de sus hijos al trabajo del cual ellos formaron parte durante su infancia. Ésta es la forma más común para que se perpetúe la pobreza de una generación a otra, fenómeno conocido como ‘transmisión intergeneracional’.

Siguiendo el argumento anterior, Baltazar, Astudillo y Malaver señalan: «La transmisión intergeneracional del capital humano es la dependencia entre la educación de los hijos y la de sus padres. Es decir, que el nivel de educación de los adultos de hoy está afectado por los niveles de escolaridad de sus padres; cuando los niños de hoy se conviertan en padres, la educación de sus hijos también dependerá de la suya, y así sucesivamente de generación en generación» (Baltazar, Astudillo y Malaver, 2003, p. 121).

Figura 1
Educación e inversión de los padres en los hijos



Fuente: Economía y Desarrollo, Universidad Autónoma de Colombia, 2003.

Siguiendo este estudio (Baltazar, Astudillo y Malaver, 2003), se puede afirmar que el concepto de transmisión entre generaciones parte de un concepto más amplio: la *movilidad social*. Este último se define como el movimiento (ascendente o descendente) de individuos, familias y grupos de una posición social a otra. Es básicamente este concepto el que nos va a vincular la acción de política con el tema abordado en esta investigación.

Una de las consecuencias, y tal vez la más importante, de esta transmisión intergeneracional es la conocida *trampa de pobreza*, que se constituye en una de las principales limitaciones para el desarrollo sobre bases firmes y la garantía del principio de equidad entre las personas. Este fenómeno de profundas raíces se manifiesta en las asimetrías en la acumulación de activos, en la falta de acceso a los bienes y servicios y en la frágil inserción de la población en el sistema productivo (Rosaura Arrieta Flórez, 2004, 4).

Más allá de considerar la pobreza como el impedimento para acceder a ciertos bienes

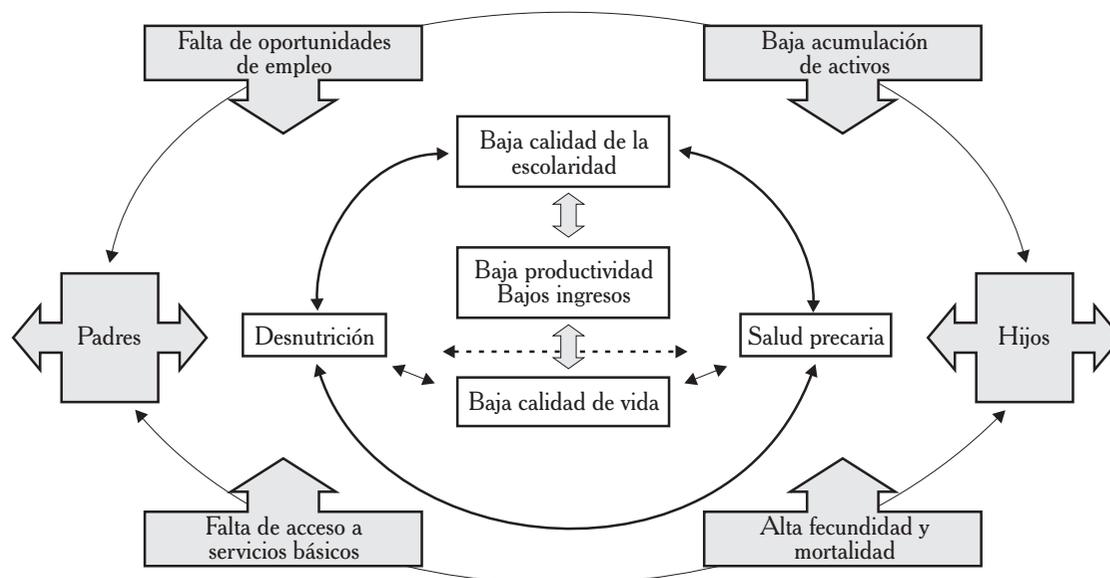
materiales, ésta debe ser considerada como una limitación a las posibilidades de desarrollo de capacidades humanas básicas. La gran dificultad de estar en estas condiciones de vida, además de sólo vivir en función de la subsistencia, es que, a pesar de que muchas familias se esfuerzan para mejorar su estatus y así salir de la pobreza, no siempre se obtienen resultados. Un factor crítico que mantiene y hace persistir la condición de pobreza es que estos hogares no cuentan con los medios, la acumulación mínima de activos y las oportunidades de hacer más productivo su esfuerzo.

De este modo, la misma dinámica de la pobreza toma forma de círculo vicioso o una trampa de pobreza que obstaculiza sustancialmente el desarrollo de aquellos individuos que la sufren. La situación se agrava cuando, además de la deficiencia en los niveles de ingresos y consecuentemente en la capacidad adquisitiva, los niños de estas familias nacen con enfermedades o tienen deficiencias nutricionales que disminuyen sus

capacidades para un desarrollo normal, lo cual los deja en desventaja con relación a otros

niños que nacen en condiciones de vida más favorables. Ver figura 2.

Figura 2
Trampa de pobreza y vulnerabilidad
(adaptado de Progresia)



Fuente: Economía y Desarrollo, Universidad Autónoma de Colombia, 2003.

Son muchos los estudios que se han realizado con el fin de mostrar y comprobar que, estadísticamente hablando, existe una relación entre la pobreza de una familia y el nivel educativo de sus integrantes, pues, tal como se señaló anteriormente, no sólo es concerniente a la sustitución de estudio por trabajo por parte de los niños o jóvenes del hogar, sino también a la educación recibida por sus padres y hasta sus abuelos, dado el concepto de transmisión intergeneracional.

De otro lado, un estudio llevado a cabo por las investigadoras de la Facultad de Economía y Desarrollo de la Universidad Pontificia Bolivariana Seccional de Montería corroboró la hipótesis planteada en la cual los bajos niveles educativos determinan en gran parte el nivel ocupacional de los

individuos: «Los bajos niveles educativos les permiten a los individuos insertarse al mercado laboral dentro de actividades de baja productividad en la economía informal, por lo tanto el nivel de ingresos esperado es bajo; situación que se demuestra debido a que el 39% de las familias de la comunidad perciben ingresos que oscilan entre \$100.000 y \$200.000 mensuales» (Arrieta, García y Doria, 2004, 14).

Asimismo, se ratifica esta condición por medio de estimaciones econométricas, con deducciones muy parecidas a las anteriores: «Los resultados obtenidos en las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Pasto muestran que el 30% más pobre de la población tiene un alto grado inmovilidad o herencia social.

En este grupo hay una alta probabilidad de no cambiar el nivel de educación [...] existe alta probabilidad de repetir los bajos niveles educativos del padre [...] Hay un círculo vicioso intergeneracional, en el que las condiciones de pobreza se transmiten de padres a hijos, con pocas probabilidades de escapar de la ‘trampa de la pobreza’. El índice de movilidad en las ciudades de Colombia confirma la reproducción de los pobres en los niveles socioeconómicos más bajos, y da cuenta de cómo la pobreza se va transformando en un componente estructural del ciclo de la herencia social que es muy difícil de romper» (Baltazar, Astudillo y Malaver, 2003).

De acuerdo con la anterior conclusión, la Organización de las Naciones Unidas también llega a un importante resultado: «La educación brinda opciones a los seres humanos en

cuanto al tipo de vida que desean llevar; les permite, asimismo, expresarse con confianza en sus relaciones personales, en la comunidad y en el trabajo. Sin embargo, hay más de 115 millones de niños en edad de asistir a la escuela primaria que, al no poder acudir a ella, se ven privados de ejercer este derecho humano. *En su mayoría, se trata de niños procedentes de hogares pobres, cuyas madres con frecuencia tampoco han recibido educación formal*» (Informe Objetivos del Milenio, 2005, 10).

Para sustentar todos los estudios anteriormente referenciados, Luis Jorge Garay y Adriana Rodríguez llegan a cifras que explican la tasa de escolarización por nivel educativo en las regiones en desarrollo en América Latina y las causas más importantes para la deserción escolar de la población entre 5 y 17 años en Colombia.

Cuadro 3
Tasa de escolarización por nivel educativo 2000-2001 en Latinoamérica
(Totales nacionales)

País	Preprimaria		Primaria		Secundaria	
	Bruta	Neta	Bruta	Neta	Bruta	Neta
Argentina	60	60	120	100	97	79
Bolivia	46	36	115	95	80	67
Brasil	61	48	151	95	105	69
Colombia	37	33	112	89	70	57
Chile	77	41	103	89	85	75
Ecuador	70	58	116	99	58	48
Paraguay	29	26

Fuente: Unesco, 2004 (sitio web).



Cuadro 4

Razones de inasistencia escolar de la población entre 5 y 17 años, 1997 y 2003, en Colombia (Total nacional, cabecera y resto)

Motivos	Cabecera		Resto		Nacional	
	1997	2003	1997	2003	1997	2003
Razones económicas*	45,7%	44,6%	40,0%	44,2%	42,2%	44,4%
Deficiencia del sistema**	9,6%	4,6%	14,5%	7,8%	12,7%	6,2%
No le interesa	18,1%	19,1%	20,8%	22,8%	19,8%	20,8%
Fuera de edad	3,0%	6,6%	7,4%	10,1%	5,7%	8,2%
Falta de tiempo	3,2%	0,9%	2,5%	0,7%	2,7%	0,8%
Responsabilidades	0,5%	3,3%	2,7%	4,2%	1,9%	3,7%
Tuvo que abandonar	2,4%	2,7	1,1%	2,5%	1,6%	2,6%
Situaciones inevitables (salud)	5,5%	6,8%	4,0%	3,0%	4,6%	5,0%
Inseguridad y otros	12%	11,4%	7,0%	4,7%	8,8%	8,4%

Fuente: Contraloría 2004 con base en DANE-ENCV 1997 y ECH, II trim. 2003.

*Falta de dinero, necesidad de trabajar.

**Falta de cupos, inexistencia de establecimientos.

El estudio llevado a cabo por Garay y Rodríguez evidencia que en las economías subdesarrolladas de Latinoamérica prevalecen bajas tasas de escolaridad y que, especialmente, para el caso colombiano, la causa principal para los niños entre 5 y 17 años de edad es de tipo económico, es decir, deben a temprana edad empezar a trabajar y así conseguir dinero para el sostenimiento de sus hogares.

Estos aportes nos traen una importante conclusión: *existe una relación asociativa entre nivel de escolaridad y pobreza, de lo cual se puede inferir que la política pública puede entrar a corregir este desajuste dada la relación global-sectorial*, es decir, dado que cada sector de la sociedad se reproduce transformándose y modificando sus relaciones con otros sectores, se pueden producir desajustes entre

ellos, razón por la cual la política pública aparece como el proceso de mediación social capaz de corregir los conflictos entre dichos sectores o aun entre un sector y la sociedad global (Pierre Müller, 2006).

En este sentido, un informe elaborado por Felipe Barrera y Camilo Domínguez (Domínguez, 2006) señala que diversos estudios han mostrado que la educación es un determinante fundamental de la pobreza.

Existen básicamente cuatro razones. En primer lugar, la educación, como cualquier otra inversión, da retornos que son crecientes con el monto de la inversión. Segundo, la educación permite procesos productivos con mayor nivel de complejidad y valor agregado. Tercero, el crecimiento de un país depende de la inversión en capital humano. En efecto, un mayor nivel de educación implica ma-

por crecimiento y, por consiguiente, menor pobreza en general. Finalmente, la educación es un mecanismo concreto para disminuir la inequidad de una sociedad por cuanto, al distribuir de forma más equitativa la educación, variables como pobreza van a ser afectadas en un futuro y, por consiguiente, la sociedad va a observar una mejor distribución de ingresos.

Ahora, ¿cómo debería el Estado abordar este problema? ¿Cuáles políticas podrían ampliar la cobertura educativa en el país? De acuerdo con Pritchett (Pritchett, 2004) y la Organización de las Naciones Unidas (Informe Objetivos del Milenio, 2005), principalmente en los siguientes sentidos:

- Expansión de la oferta física y la ampliación de la inversión en insumos (por ejemplo, infraestructura).
- Accesibilidad o disponibilidad: existencia de instituciones y programas.
- Mejorar calidad mediante programas y métodos aceptables, pertinentes y adecuados culturalmente.
- Incrementos en ingresos de los hogares mediante políticas de empleo consolidadas y aumentos en los retornos de educación.
- Accesibilidad: la no discriminación, acceso material por razones geográficas y tecnológicas y al alcance económico de todos y todas.
- Adaptabilidad: flexibilidad para adaptarse a condiciones sociales y culturales cambiantes.

De igual forma, por la movilidad social y la transmisión de la pobreza y desigualdad observadas en el estudio realizado por investigadores de Economía y Desarrollo de la Universidad Autónoma de Colombia (Baltazar, Astudillo y Malaver, 2003) se

sugiere resaltar algunas recomendaciones de política que van a ser importantes para el análisis posterior de política pública:

- A) Las políticas y programas sociales focalizados para población pobre deben tomar en cuenta la transmisión intergeneracional de la pobreza y de la desigualdad. El impacto social de las políticas sociales debe apuntar estratégicamente a ‘romper’ el círculo vicioso de la pobreza.
- B) Las estrategias para ayudar a romper la trampa de la pobreza pueden ser los programas de protección social; por ejemplo: subsidios condicionados a nutrición y educación para familias pobres, priorizar la cobertura de la educación en los niños pobres y mejorar la calidad de la educación.
- C) El entorno familiar y la existencia o no de redes sociales, regionales y locales son factores asociados con la reproducción de la trampa de la pobreza. Los hijos de las familias pobres padecen la presión e influencia del nivel educativo de la familia y del entorno social. Por otro lado, la provisión de servicios educativos por parte del Estado (escuelas y colegios públicos) no logra atender plenamente a dicha población pobre y la calidad educativa ofrecida en las regiones con población pobre no es la adecuada.
- D) El clima educacional de la familia y de la comunidad debe ser tomado en cuenta en el diseño de programas de lucha contra la pobreza. Estos programas han de ser permanentes, porque el proceso de la movilidad social hacia el progreso socioeconómico requiere un período de mediano y largo plazo, hasta de dos generaciones.

Éstas son las contribuciones que teóricos e investigadores han hecho con relación al tema; por tanto, el análisis de política que se realizará en la última parte de este documento contendrá los aportes aquí señalados. A continuación, se hará una breve descripción del marco institucional educativo planteado por el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez para su período 2002-2006, enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo, denominado la ‘Revolución Educativa’.

Revolución educativa

«El país necesita una Revolución Educativa provista de participación comunitaria, que avance hacia la cobertura universal, la buena calidad, con acceso democrático. Una educación crítica, científica, ética, tolerante con la diversidad y comprometida con el medio ambiente».

(Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006).

‘Revolución Educativa’ es la bandera del gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez en educación. Sus metas incluyen cinco temas:

1. Cobertura

En este sentido, se abordan los dos tipos de educación del país: la educación básica y la educación superior. Con relación a la primera, las propuestas hechas por el Plan de Desarrollo Nacional son el fortalecimiento de la educación pública y la oferta educativa comunitaria, la reubicación y nacionalización del magisterio oficial con equidad, establecimiento de subsidios para los colegios privados que abran sus puertas a estudiantes de

los estratos pobres de la población, continuación del sistema semipresencial, cambio del servicio militar obligatorio por el servicio docente obligatorio, incremento de los programas para formación de niños especialmente capaces o con habilidades especiales, garantizar la alimentación (almuerzo y refrigerio) a los estudiantes más pobres de las instituciones educativas y ONG, entre otras.

Las propuestas para la educación superior, por otro lado, son ampliación del crédito universitario, fusión de universidades públicas (todo con el fin de ahorrar costos administrativos), formación masiva de tutores que atiendan los diversos programas de universidad a distancia por internet y continuidad de los programas de infraestructura tecnológica y de comunicaciones.

2. Calidad

El Plan Nacional de Desarrollo en esta dimensión se propone crear la Cátedra Transparencia, que se inicia con el compromiso de los padres de enseñar transparencia en el hogar y continuarla en la educación básica. Se necesita derrotar la corrupción y formar éticamente a los niños y jóvenes con el fin de poner el país en una senda de mejoramiento permanente con énfasis en la educación. Para esto, se deben desarrollar cuatro acciones principales para mejorar la calidad: capacitación de profesores, conectividad, evaluación permanente de profesores, alumnos y planteles, y controles.

3. Pertinencia laboral

De acuerdo con lo proyectado para Colombia entre 1996 y 2010, se estima un crecimiento neto de 600.000 nuevos traba-

jadores por año, situación que demanda una mayor coordinación entre la Universidad y el mercado laboral: «Las instituciones de educación superior no pueden finalizar su tarea con la entrega del diploma; deben contribuir a la vinculación del graduado a la vida del trabajo» (Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006). En este sentido, las instituciones de educación superior deben comprometerse en la preparación de sus estudiantes, no sólo desde la academia, sino como potenciales empresarios, es decir, la propuesta de la 'Revolución Educativa' en esta dimensión es vincular la Universidad a la actividad productiva.

¿Cómo lograrlo? Mediante el aumento de la venta de servicios de consultoría de las universidades públicas, la ejecución de proyectos que generen confianza entre la comunidad empresarial, profesores y estudiantes, la exigencia de información pública y certificada sobre el éxito laboral o empresarial de los egresados y la vinculación de ciertos programas de pregrado a las incubadoras de empresas para estimular la creatividad empresarial de los estudiantes.

4. Capacitación técnica

Instituciones como el SENA han generado efectos positivos sobre el nivel de aprendizaje básico de los sectores más pobres de la sociedad; su capacitación técnica en diferentes artes, oficios y destrezas ha permitido la vinculación de estas personas a diversas labores que mitigan en cierto grado el nivel de desempleo del país. Frente a esto, el Gobierno propone preparar 150.000 personas en oficios productivos por año; de esta forma, al término de 10 años, 1.500.000 colombianos aprenderán un oficio productivo, provocando un considerable aumento en la

calidad de vida, productividad y competitividad del país. Por otro lado, se propone también ampliar y diversificar el programa Jóvenes en Acción con los muchachos no bachilleres a cambio del Servicio Militar Obligatorio.

La forma de alcanzar dichos objetivos es por medio de la extensión de la capacitación para el empleo productivo a los reclusos, soldados y agentes de la Fuerza Pública, el fortalecimiento de las capacitaciones impartidas por el SENA y demás entidades sin ánimo de lucro, un mayor número de aulas virtuales con el fin de reducir la inducción asistencial y los costos administrativos y la implementación de un mínimo de horas lectivas prácticas en un área técnica como requisito para obtener el grado de bachiller.

5. Investigación científica

El sistema educativo colombiano no cuenta con programas consolidados en formación científica, lo cual impide que este conocimiento sea socialmente difundido y favorezca las actividades productivas de la economía nacional; además, el presupuesto para este rubro resulta ser mínimo y cada vez menor, pues a comienzos del año 2000 descendió del 0,6% del PIB al 0,14%. Con el fin de recuperar el incremento del presupuesto de investigación, ciencia y tecnología, el Plan Nacional de Desarrollo busca incentivar la creatividad de los niños para convertirlos en los investigadores del futuro; promover la alianza del Estado, la comunidad académica, científica y empresarial e impulsar los centros de desarrollo tecnológico (Expociencia en un medio), entre otras.

Estos son los parámetros que se plantea la Política de 'Revolución Educativa' pro-



puesta para el período 2002-2006 por el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez; con este esquema, el sector de la educación ha sido abordado. El análisis de esta acción estatal se llevará a cabo en la siguiente parte del documento de acuerdo con la canalización de esta política, para mejorar las condiciones de vida de las personas con mayor dificultad para acceder a este derecho inalienable. La concepción de la educación como mecanismo para romper el círculo vicioso de la pobreza es objeto de evaluación según la experiencia de los países que, como el nuestro, intentan generar procesos de desarrollo para todos los segmentos de la sociedad.

Análisis de política

***Stakeholders*: actores involucrados**

Para todo análisis de una situación es importante identificar quiénes son los actores cruciales a fin de comprenderla; por tanto, para el análisis de la política pública del programa Familias en Acción, es determinante quiénes son los actores que, como define Falcao, «afectan o son afectados por los objetivos o resultados de una organización dada en diferentes grados, en la misma medida en que poseen entre uno y tres atributos básicos» (Filho, 1999). La metodología usada para la formulación de los *stakeholders* fue la expuesta por Mitchel, Agle y Wood (1997): el Modelo Conceptual de identificación de *stakeholders*, la cual proporciona una teoría

de identificación de *stakeholders* caracterizados por tres atributos: poder, legitimidad y urgencia.

El primer atributo mencionado por Falcao «trata de la existencia o de la posibilidad de obtención por un actor social de recursos coercitivos, recursos utilitarios y recursos simbólicos para imponer su voluntad sobre otros en una relación» (Filho, 1999). El segundo, la legitimidad, es definido como «la presunción o percepción generalizada de que las acciones de un actor social son deseables o apropiadas dentro de ciertos sistemas socialmente construidos de normas, valores, creencias y definiciones» (Filho, 1999) y, por último, el atributo de la urgencia, que consiste «en el clamor por una atención inmediata en función de diferentes grados de sensibilidad temporal, por la aceptación o no del atraso y la criticidad relacionada con la posibilidad de daño a la propiedad, sentimiento, expectativa y exposición» (Filho, 1999).

Con el fin de determinar estas relaciones, a continuación se presentarán las matrices de cada uno de estos atributos con los actores identificados como relevantes para el análisis de política. Los actores definitivos en el Programa Familias en Acción y que están inmersos en la problemática son: la población pobre y vulnerable, el Gobierno nacional, los Ministerios de Educación y la Protección Social, el ICBF, el SENA y Acción Social.

Cuadro 5
Matriz de poder

	Recursos de poder											Grado de poder	
	Medios coercitivos			Medios utilitarios (recursos)							Medios simbólicos		
	Fuerza física	Armas	Materiales	Financieros	Logísticos	Tecnológicos	Reconocimiento						
Grado de sensibilidad de los recursos	2	1	3	3	3	1	3						
Población pobre y vulnerable	2	1	1	1	1	1	1					1	324
Gobierno nacional	3	3	3	3	3	3	3					3	354,294
Ministerio de Educación	2	1	2	2	2	2	2					2	10,368
Ministerio de la Protección Social	4	1	6	6	6	2	6					6	10,368
ICBF	2	1	2	2	2	2	2					2	5,184
SENA	1	1	2	2	2	2	2					2	5,184
Acción Social	1	1	2	2	2	2	2					2	5,184
	2	1	6	6	6	2	6					6	

Fuente: Construcción propia a partir del modelo de Mitchell, Agle y Wood. H. F. FILHO, '¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional', en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N.º 15, 9, 1999.



De esta matriz se pueden extraer varias conclusiones importantes: es claro que el actor con menor poder y que por tanto es el que debe ser atendido para mejorar su situación es la población pobre y vulnerable; sus grados de poder son de tan sólo 324, lo cual señala una relación de inferioridad en comparación con los otros actores debido a su difícil o casi imposible acceso a ciertos recursos de poder. Contrariamente, el actor con mayor grado de poder es el Gobierno nacional (354.294) debido a que su condición de máxima autoridad le permite acceder a medios como las armas, recursos financieros, materiales, tecnología, etc.; por tanto, es éste el encargado de velar por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población pobre.

En una segunda instancia se encuentran los Ministerios de la Educación y la Protección Social, pues son los entes encargados de intervenir el problema desde su campo de acción, y además son integrantes del Gobierno nacional. Finalmente, tres instituciones gubernamentales, que si bien no detentan el

poder que tienen los ministerios, también son importantes para atacar la pobreza: el ICBF, desde su vinculación a la población infantil, debe propender por que los derechos de los niños sean cumplidos (como el de la educación) y de esta forma coordinar la política pública central; el SENA, como ente educativo, puede favorecer el acceso a la educación técnica a personas de escasos recursos (en este caso, la educación terciaria, ya que el Ministerio de Educación debería, de acuerdo con la Constitución política de Colombia, garantizar la educación básica a quienes no tienen acceso a ella por sus propios medios) y, finalmente, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, que es la entidad creada por el Gobierno nacional con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia.

Cuadro 6
Matriz de legitimidad

Grado de deseabilidad de los actores	Nivel de deseabilidad		Grado de legitimidad Total
	Para la reducción de la pobreza	Para la sociedad	
Población pobre y vulnerable	1	1	1
Gobierno nacional	3	3	9
Ministerio de Educación	3	3	9
Ministerio de la Protección Social	3	3	9
ICBF	2	3	6
SENA	2	3	6
Acción Social	3	3	9

Fuente: Construcción propia a partir del modelo de Mitchell, Agle y Wood. H. F. FILHO, '¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional', en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N.º 15, 9, 1999.

De la matriz de legitimidad se puede inferir que el grado de deseabilidad de los pobres es de 1, es decir, la mínima posible debido a que lo que la sociedad espera, la población pobre desea y el Gobierno propende para que no exista miseria en el país, que las condiciones de vida para todos los habitantes del país sean óptimas y que efectivamente los niveles de pobreza sean, si

no nulos, mínimos. Los actores que tienen mayor compromiso social, y de los cuales se necesita el mayor número de acciones posibles, son el Gobierno nacional, los Ministerios de Educación y de la Protección Social y la Agencia Presidencial para la Acción Social. El ICBF y el SENA también son deseables, pero en menor medida que los otros actores.

Cuadro 7
Matriz de urgencia

Grado de urgencia de los actores	Criterios de urgencia		Grado de urgencia Total
	Sensibilidad temporal	Criticidad	
Población pobre y vulnerable	3	3	9
Gobierno nacional	3	1	3
Ministerio de Educación	2	1	2
Ministerio de la Protección Social	3	1	3
ICBF	3	3	9
SENA	2	1	2
Acción Social	3	2	6

Fuente: Construcción propia a partir del modelo de Mitchell, Agle y Wood. H. F. FILHO, '¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional', en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N.º 15, 9, 1999.

Es claro que hay actores que no dan espera y sus grados de urgencia son los más altos posibles: la población pobre y vulnerable y el ICBF (cuyos grados son de 9) tienen que ser los actores que más rápido deben abordarse; el sector pobre, dada su condición deplorable, y el ICBF, por la necesidad de su rápida intervención en la identificación de la población infantil sin escolaridad. Los programas de Acción Social también son requeridos urgentemente para la solución del

problema; sin embargo, su grado de urgencia no es tan alto dados los procesos de ajuste y el tiempo que necesitan sus proyectos.

El Gobierno nacional, los Ministerios de Educación y de la Protección Social y el SENA no son tan urgentes, no porque no deban intervenir rápidamente la problemática, sino porque sus acciones resultan tan demoradas que para la población desamparada es casi 'aceptable' que las políticas públicas no sean llevadas a tiempo ni en el momento preciso.

Cuadro 8
Matriz de preponderancia

Actores	Grado de poder		Grado de legitimidad		Grado de urgencia		Índice preponderancia
	Total	Normalizado (A)	Total	Normalizado (B)	Total	Normalizado (C)	
Población pobre y vulnerable	324	0,006	1	0,143	9	1,853	0,0019
Gobierno nacional	354,29	6,344	9	1,286	3	0,618	6
Ministerio de Educación	10,368	0,186	9	1,286	2	0,412	0,12
Ministerio de la Protección Social	10,368	0,186	9	1,286	3	0,618	0,18
ICBF	5,184	0,093	6	0,857	9	1,853	0,18
SENA	5,184	0,093	6	0,857	2	0,412	0,04
Acción Social	5,184	0,093	9	1,286	6	1,235	0,18
TOTAL	390,90		49		34		5,613
Número de actores	7		7		7		
Promedio	55,844		7		4,857		0,802

Fuente: Construcción propia a partir del modelo de Mitchell, Agle y Wood. H. F. FILHO, '¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional', en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N.º 15, 9, 1999.

La matriz de preponderancia permite comparar la importancia relativa de cada uno de los tres atributos para cada actor que interviene en la problemática. En este sentido, la normalización que se lleva a cabo a partir de los resultados arrojados por las matrices anteriormente señaladas ratifica las conclusiones a las cuales se llegó previamente.

El índice de preponderancia, que se calculó a partir de la normalización del total de los diversos atributos, permite un análisis comparativo entre los diferentes *stakeholders* de acuerdo con su participación en el conflicto social retomado en este documento. El Gobierno nacional, por ejemplo, es un actor clave para romper las trampas de pobreza que obs-

ta culizan la movilidad social y que no permiten un mejoramiento en la condición de vida de la población más vulnerable de la sociedad; su índice es muy alto con relación a los demás interventores, pues, dado su alto grado de poder, su involucramiento en la problemática resulta crucial e indispensable.

En un segundo plano, se encuentran las instituciones públicas mediante las cuales el Gobierno aborda la situación, pues, aun cuando sus índices varían un poco, son determinantes para inmiscuirse directamente en el problema dados los compromisos y la misión que tiene cada uno de estos entes. Con el menor índice de preponderancia se encuentra, precisamente, el *stakeholder* como consecuencia del descuido o la indiferencia del Estado y que da origen a este desajuste dentro de la sociedad, la población pobre y vulnerable; su menor coeficiente no es interpretado como que éste sea el actor menos importante; todo lo contrario, dado sus bajos grados de poder y legitimidad, debe ser el actor que ha de intervenir con prontitud, tal como lo indica su grado de urgencia.

Revolución educativa: ¿Revolución con exclusión?

A partir de la Constitución de 1991, las políticas públicas en materia educativa han experimentado algunas transformaciones con el fin de establecer la educación como un derecho que el Estado debe garantizar a la sociedad, especialmente a quienes carecen de medios para participar de esta formación que, como lo afirma la Ley 115 de 1994, debe ser *permanente e integral*. En este sentido, la 'Revolución Educativa', propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006), tiene como ideas centrales la cobertura, la cali-

dad y la eficiencia; no obstante, no establece estrategias o mecanismos específicos que promuevan tal eficiencia.

En el plano latinoamericano, se han generado debates pedagógicos relacionados con la forma como deben abordarse las políticas públicas educativas, dado el esquema neoliberal imperante en gran parte de la región, un modelo económico que «impide avanzar en equidad social, formación de ciudadanía y democratización de las formas de vida al conceptualizar la educación como servicio y no como *derecho inalienable del ser humano*, subordinándola a los objetivos económicos e identificando sus procesos y fines con una perspectiva exclusivamente tecnocrática y pragmática» (III Foro Social Colombia, 2005). Frente a esto, la 'Revolución Educativa', del actual Gobierno, profundiza los compromisos anteriormente enmarcados por el modelo neoliberal de desarrollo y reduce la importancia o los efectos del debate pedagógico que busca que las actuales reformas a la educación no la transformen en servicio económico excluyente.

Debe decirse también que ha habido avances en ciertos programas de Gobierno; por ejemplo, el programa Familias en Acción ha tenido impactos en la educación y el trabajo infantil; la tasa de asistencia escolar se incrementó para los niños beneficiarios en secundaria entre 12 y 17 años en 12,1% en zonas rurales, con lo cual la asistencia pasó del 77,1% al 89,2%; por otra parte, en las zonas urbanas se registró un aumento del 5,9%, con lo cual la asistencia pasó del 87,7% al 93,6%. El informe final, presentado por el Departamento Nacional de Planeación, también consideró importante resaltar que «los efectos del programa son



menores para niños en primaria entre 8 y 11 años, donde se observa un aumento del 2,9% en la tasa de asistencia escolar en el área rural, la cual pasó del 84% al 86,9%. En efecto, los resultados son menores para primaria en zonas urbanas, dado que la tasa de asistencia, del 90,23% al inicio del programa, era ya bastante alta» (DAPR, DNP y FIP, 2006).

Los aumentos en la asistencia escolar fueron consecuencia de la disminución que presentó la tasa de trabajo infantil en general: en el área rural, el trabajo infantil de los niños entre 10 y 13 años se redujo en un 6%, mientras que en las áreas urbanas disminuyó la intensidad de la jornada laboral de los niños trabajadores, entre 14 y 17 años, entre 80 y 100 horas mensuales. Simultáneamente, el trabajo de los adultos mujeres en la zona urbana y hombres en la zona rural experimentó un aumento, lo cual indica una sustitución del trabajo infantil por el de los adultos del hogar.

A pesar de estos avances, al considerar la importancia de tenerlos en medio de un ambiente de conflicto armado, todavía persisten grandes problemas sociales que inevitablemente afectan la formación de niños y jóvenes. Profunda exclusión social, desplazamiento forzado, inequidad en la distribución del ingreso, desempleo, altas tasas de natalidad en la población más joven de la sociedad, discriminación por género, falta de oportunidades, difícil acceso a la educación superior, etc. son algunas de las razones de por qué las políticas públicas educativas no tienen efectos reales sobre el bienestar de la población.

Muchos de los niños y jóvenes beneficiarios de este tipo de programas no logran incorporarse fácilmente al mercado laboral y,

si lo logran, la remuneración a su labor resulta precaria de acuerdo con las necesidades que tienen que satisfacer; otros de ellos no pueden terminar y, en muchos casos, ni comenzar sus estudios, porque el conflicto interno los obliga a huir de sus hogares y renunciar a toda oportunidad de formarse, porque en las ciudades sólo buscan el pan de cada día; muchas de las niñas que hasta ahora comienzan a desarrollarse como personas ya tienen a su cargo otro niño que viene en camino; ante esta dificultad, deben abandonar tempranamente sus estudios y tienen que comenzar a buscar una forma de sustento para ellas y sus nuevas familias.

Estos son algunos de los casos más comunes en el seno de una sociedad como la nuestra, en la que no solo el Estado olvida los grandes conflictos sociales porque se centra en uno armado en las montañas del extenso territorio colombiano, también es incapaz de garantizar los derechos fundamentales y sociales de un país orgullosamente democrático. Ante esto, quedan en tela de juicio los impactos que tienen las políticas públicas educativas. La teoría indica que la educación, efectivamente, es un mecanismo que permite mejorar las condiciones de vida del sector más pobre de la sociedad; no obstante, a pesar del esfuerzo de diferentes actores por romper con la trampa de pobreza, la evidencia empírica señala que las condiciones particulares de las economías en desarrollo obstaculizan este mecanismo e impiden que se pueda avanzar en la escala social; con estos desajustes sectoriales-globales tan marcados, resulta bastante complejo mejorar las condiciones de vida de la capa de la población más vulnerable y encontrar la salida del subdesarrollo.

