

¿Puede la educación erradicar la pobreza?



La inversión educativa se considera una herramienta privilegiada para proveer de igualdad de oportunidades a la ciudadanía. Sin embargo, en un contexto de globalización, mercantilismo y contención del gasto público, sus efectos sobre los índices de pobreza son desalentadores. Los autores advierten que, a pesar de ser insuficiente, la educación es cada vez más necesaria.

XAVIER BONAL, AINA TARABINI Y FLORENCIA KLIKOWSKI
Seminario de Análisis de la Política Social, en el Departamento
de Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona.
Correo-e: xavier.bonal@uab.es
aina.tarabini@uab.es
florflaps@yahoo.es

Dice el conocido proverbio chino: "Si un hombre tiene hambre no le des un pez, enséñale a pescar". Las políticas y estrategias de lucha contra la pobreza parecen hoy haberse instalado en dicho proverbio. Alejados de cualquier asistencialismo aparente, organismos internacionales, gobiernos de todos los colores e incluso varias ONG discurren y planifican

según el mismo. Las cumbres internacionales para el desarrollo escenifican ampliamente esta estrategia. Jomtien, Dakar o Johannesburgo, cualquiera de las cumbres, concluyen con objetivos loables y deseables a favor de políticas que consigan “activar” a los pobres para facilitarles su inclusión social y para proporcionarles el acceso a todo tipo de mercados. El tema preocupa, por supuesto, porque el número de pobres en el mundo no deja de crecer a consecuencia de un modelo de globalización que arrasa a los excluidos como si se tratara de un huracán. Las cifras son escalofriantes. En América Latina, por ejemplo (la gran olvidada hoy del escenario mediático global), hay 220 millones de personas pobres (un 43% de la población), de los que 98 millones son indigentes. El drama del África Subsahariana se ha incorporado a nuestras retinas hasta dejarnos prácticamente como espectadores indiferentes ante las muertes por guerras, desnutrición o sida. Unas cifras, por supuesto, inadmisibles y de auténtica vergüenza en el siglo de las tecnologías de la información y la comunicación.

Todo parece indicar que ni los organismos internacionales ni los gobiernos nacionales están consiguiendo proporcionar las “cañas” adecuadas, con lo que no hay ni caña buena ni pescado que llevarse a la boca. El empeño, sin embargo, es persistente. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, por ejemplo, condicionan la concesión de nuevos créditos para proyectos de desarrollo a la elaboración de un “Documento de estrategia de lucha contra la pobreza” (DELP), según los cánones establecidos por estos organismos. La elaboración de un DELP es hoy requisito para acceder a nuevos créditos para los países altamente endeudados (Highly Indebted Poor Countries –HIPC–), mientras que la Unión Europea basa también en los DELP sus programas quinquenales de ayuda al desarrollo en África, el Caribe y los países del sudeste asiático.

Los DELP, entre otras medidas, ponen especial énfasis en la inversión educativa como mecanismo de lucha contra la pobreza, única vía a medio plazo para romper la reproducción de la pobreza intergeneracional. Especialmente bien vistos son todos aquellos programas que concentran sus esfuerzos en identificar y seleccionar a los colectivos más vulnerables con el objetivo de focalizar los recursos materiales y humanos para asistirlos. En el mundo en desarrollo, los programas focalizados han proliferado en la última década. A pesar de la diversidad en sus diseños y en los sistemas de ayuda, todos ellos tienen en común el funcionamiento a través de mecanismos de selección de beneficiarios por contraposición a los sistemas universalistas de provisión de servicios.

En este contexto, la educación continúa siendo considerada uno de los instrumentos privilegiados para erradicar la pobreza y para proveer de igualdad de oportunidades a la ciudadanía. Es, siguiendo con la metáfora, la mejor “caña” para asegurar una buena pesca, o lo que es lo mismo, el mejor sistema de activación de los pobres para que dejen de serlo. Nada demasiado nuevo, por tanto, desde que el economista norteamericano Theodore Shultz nos revelase en 1960 que la educación es más inversión que consumo, y que si se gasta bien en educación las consecuencias sobre la productividad laboral y los ingresos pueden ser muy positivas. Asimismo, la educación es también ventajosa a nivel colectivo, puesto que hace aumentar la renta nacional y la competitividad, contribuye al cuidado del medio ambiente y reduce los índices de cri-

minalidad. A ello hay que añadir otros aspectos menos tangibles sobre los que diferentes autores han insistido recientemente, como son los efectos positivos de la educación sobre la cohesión social, el buen funcionamiento de las instituciones (*good governance*) y la cultura democrática.

Cualquier repaso a la evolución de las cifras de escolarización, de la esperanza de vida escolar o del nivel medio de cualificación de la población indica que los principios de Shultz han sido seguidos y que la educación ha aumentado de forma notable en todo el globo. Ello no debe esconder, por supuesto, que todavía hoy no se haya alcanzado la universalización de la educación básica en todo el planeta, y que incluso vaya a ser difícil conseguirlo en la fecha que se fijó (2015) en los denominados Objetivos del Milenio suscritos por los países miembros de Naciones Unidas. En todo caso, no cabe duda de que el capital humano global ha aumentado y de que ningún país del mundo tiene hoy niveles educativos medios inferiores a los observados hace una década.

Questionar lo incuestionable: las limitaciones de la expansión educativa

Y sin embargo, en las zonas del globo menos desarrolladas, el aumento de la inversión educativa, el mayor acceso a todos los niveles educativos y el incremento de la media de años de escolarización en el transcurso de los años noventa han tenido hasta ahora unos efectos sobre la pobreza claramente desalentadores. Las posibles explicaciones de este pobre efecto son muchas, y el abanico de razones varía de acuerdo con las posiciones políticas e ideológicas. Entre los argumentos que defienden que las políticas estaban bien diseñadas pero se han aplicado deficientemente, y las posiciones críticas que cuestionan la preponderancia de los mecanismos de mercado en la asignación del servicio y sus consecuencias de exclusión sobre la población más desfavorecida, se sitúan todo tipo de explicaciones que ponen el énfasis en diferentes aspectos: descoordinación de la política educativa con otras políticas sectoriales para combatir la pobreza, aumento del nivel educativo mínimo necesario para la inclusión social, persistencia de elevadas desigualdades educativas que impiden una mejor distribución del ingreso, efectos negativos de los procesos de descentralización educativa sobre la equidad, infravaloración de los costes de oportunidad de las familias asociados a la escolarización de los hijos, etc.

Las respuestas pueden ser, por tanto, diversas analítica e ideológicamente, y el consenso sobre las mismas está lejos de alcanzarse. Sin embargo, determinados discursos han conseguido más fácilmente que otros convertirse en hegemónicos en este campo. Son discursos que no cejan en el empeño de seguir considerando que invertir en educación es el mejor medio para conseguir erradicar la pobreza, pero que operan a partir de unos determinados supuestos que la realidad desmiente de forma persistente. Merece la pena detenerse en algunos aspectos que nos pueden ayudar a cuestionar los siempre incuestionados beneficios de la educación sobre la reducción de la pobreza:

- Los límites de la política educativa son evidentes si otras políticas sectoriales no actúan en la misma dirección. Pueden destinarse muchos esfuerzos a extender y/o mejorar la educa-

ción, que caen en saco roto si no hay política laboral, de salud o de desarrollo local que facilite mejores condiciones de vida y posibilidades de inserción social. Y, por supuesto, si la política económica y la política social no generan las condiciones para el aprovechamiento de las capacidades, sólo se consigue una población más educada pero igual o más pobre.

- Uno de los efectos de la globalización sobre la educación ha sido el aumento del nivel educativo mínimo necesario para garantizar la inclusión social y laboral. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha calculado que en esta zona son necesarios al menos doce años de escolarización para conseguir escapar de la pobreza. Este dato revelador no sólo afecta a los países en desarrollo. Si ya sabíamos que la educación es condición necesaria pero no suficiente para las oportunidades vitales, el momento actual evidencia la alarmante insuficiencia de la educación para acceder a esas oportunidades o simplemente para escapar de la pobreza. Parece claro, por tanto, que la universalización de la enseñanza básica no es un objetivo suficiente. Esta necesidad de mayor escolarización tiene que ver con dos factores: con la propia competencia de cualificaciones (más personas con mayor nivel educativo que compiten por los puestos de trabajo) y con la transformación de unos mercados de trabajo que polarizan las remuneraciones (mucho dinero para los altamente cualificados y salarios muy bajos para los no cualificados). Por consiguiente, o se consigue mucha educación, o de la que se disponga puede ser claramente insuficiente.

- El plus de educación necesario para la obtención de credenciales competitivas en el mercado de trabajo debe obtenerse, en muchos países en desarrollo, en un contexto de creciente mercantilización educativa y de contención del gasto público educativo. Políticas de recuperación de costes, programas de créditos que sustituyen a políticas de becas, aumento de la oferta de enseñanza privada son lugares comunes en las nuevas políticas educativas. Este proceso limita las posibilidades de acceso para determinados grupos sociales (especialmente desde la educación Secundaria en adelante) y consolida niveles de calidad muy distintos en función de los sectores de oferta y de la fuerza de los grupos de interés para defender sus posiciones de privilegio. Los límites de la expansión educativa para reducir la pobreza lo han sido también para reducir las desigualdades educativas.

- Los procesos señalados anteriormente repercuten sobre el comportamiento de la demanda. Las necesidades económicas del hogar pueden obligar a muchos niños y adolescentes a interrumpir su trayectoria escolar. El aumento de los costes directos e indirectos de la educación y la necesidad de invertir en educación durante más años producen la revisión a la baja de las expectativas de las familias más pobres y el abandono prematuro del sistema. Estos factores pueden ser suficientemente decisivos para prácticamente dejar sin efecto las intenciones de la política educativa de conseguir aumentar el nivel educativo de la población pobre y de proporcionar una educación de calidad a los colectivos más desfavorecidos.

Son sólo algunas posibles explicaciones, no las únicas, de los límites del proverbio chino, de las razones de por qué la

inversión en educación puede ser un objetivo loable pero limitado en el contexto de globalización económica actual y de hegemonía de la agenda neoliberal.

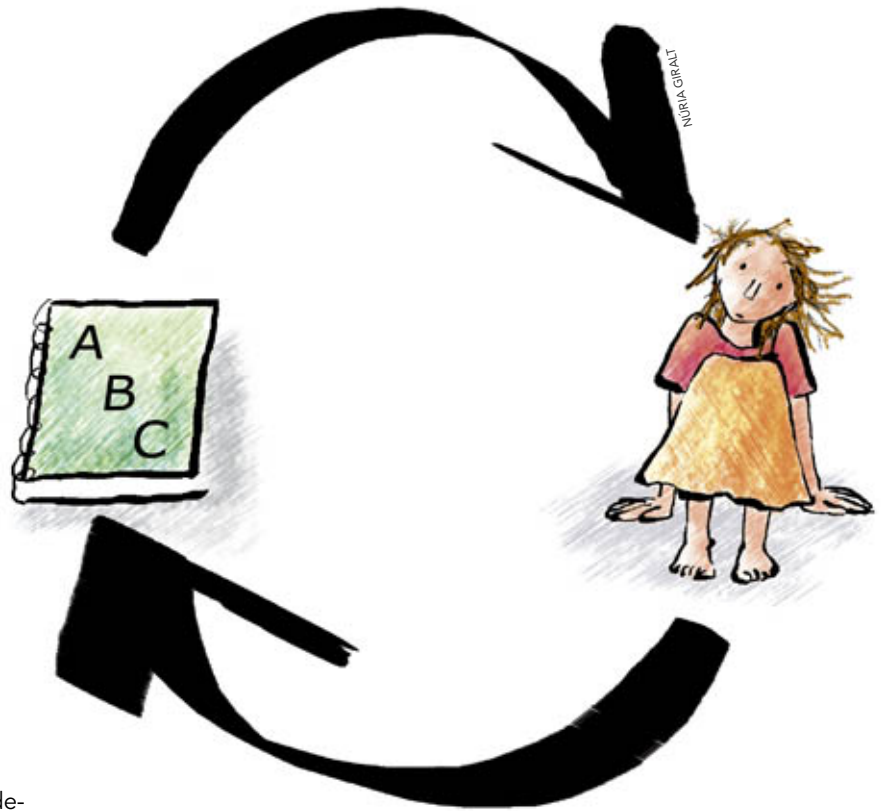
De estas reflexiones podría derivarse el corolario de que la inversión educativa no merece la pena porque se muestra claramente limitada como mecanismo de lucha contra la pobreza. Sin embargo, no es ni debe ser ésta la conclusión. Es más, conocemos las limitaciones de la educación para erradicar la pobreza, pero no sabemos qué podría haber ocurrido sobre las condiciones de vida de la población pobre, si la expansión educativa reciente no hubiera tenido lugar. No hay que olvidar que la educación, a pesar de insuficiente, es también cada vez más necesaria y que, por tanto, las consecuencias de no expandirla podrían ser potencialmente peores.



Dos reflexiones para una nueva política

Las consecuencias de estas reflexiones deben orientarse de otro modo. En primer lugar, del análisis se desprende que ninguna política educativa puede ser efectiva como estrategia de lucha contra la pobreza, si no tiene en cuenta los efectos de la pobreza sobre la educación. Esta omisión, persistente en las diferentes aproximaciones de política educativa, no sólo relativiza la centralidad de la educación como mecanismo de ruptura de la pobreza intergeneracional, sino que explica por qué en tantas ocasiones políticas diseñadas para los colectivos más desfavorecidos presentan unos pobres resultados. Las políticas sociales pensadas para la "activación" de los pobres sitúan a menudo en el terreno de la "privación cultural" las necesidades de intervención, al tiempo que ignoran un conjunto de impedimentos objetivos que limitan las posibilidades reales para que los pobres desarrollen inversiones sostenibles, como es la propia inversión en capital humano. Cuando sí existe el reconocimiento a estos impedimentos, por otra parte se recurre a las estrategias de facilitar el acceso a unos mercados que deben adaptarse a las condiciones sociales y económicas de los grupos excluidos, ignorando por completo los propios límites de cualquier mercado por adaptarse a las necesidades y a los límites de los pobres para subsistir a través de su acceso a mercados formales. Asimismo, el discurso sobre la "activación" de los pobres choca frontalmente con el desarrollo de unas prácticas selectivistas, como son las que se derivan de la focalización. Debido a sus limitaciones de cobertura, los programas focalizados alcanzan fundamentalmente a aquellos colectivos que por la intensidad de su pobreza difícilmente consiguen ser "activados" y sólo son temporalmente asistidos. Por tanto, existen razones para revisar las condiciones materiales mínimas a partir de las cuales una familia pobre puede efectivamente invertir en capital humano a largo plazo y para disponer de sistemas que nos permitan evaluar cuándo la política educativa puede resultar realmente eficaz como estrategia de lucha contra la pobreza.

Esta primera cuestión nos conduce a la segunda reflexión, que no es otra que la de tener en cuenta en qué condiciones las familias pobres se enfrentan a la educación y sus posibilidades reales de aprovechamiento de la inversión en capital humano. En efecto, la evidencia reciente de los límites de las políticas educativas como mecanismo de reducción de la pobreza ha puesto en primer plano la noción de educabilidad, definida como el conjunto de condiciones materiales, sociales, culturales y emocionales necesarias para el aprendizaje. La consideración de la educabilidad constituye un elemento muy positivo en la valoración de la relación entre educación y pobreza, puesto que pone el énfasis precisamente en aquellos factores asociados a la pobreza que impiden el aprovechamiento de las oportunidades educativas. Supone, por tanto, tener en cuenta muchos aspectos ignorados en el diseño de políticas educativas y permite mostrar los límites de las reformas institucionales para conseguir el éxito educa-



tivo de los grupos más excluidos, así como la necesidad de desarrollar estrategias multisectoriales y multidimensionales de lucha contra la pobreza. Supone también considerar que la pobreza no es sólo material, y que existen otros impedimentos para el éxito escolar. La consecución de las condiciones de educabilidad requiere también la implicación colectiva para hacerse efectiva: del Estado, de las familias, de la escuela y de la sociedad civil. Esta implicación colectiva añade la corresponsabilidad que necesita la acción educativa en beneficio de los sectores socialmente excluidos y abre la posibilidad de poder interrogarse sobre si la escuela que reciben los pobres es realmente la escuela que necesitan.

No debemos olvidar, sin embargo, que el concepto de educabilidad puede encerrar algunos peligros que hay que evitar. En efecto, la educabilidad puede ser políticamente traducida en un tipo de acción compensatoria excesivamente homogeneizadora y desligada de los contextos culturales de socialización familiar o comunitaria. Se corre así el peligro de caer en la teoría del déficit cultural que caracterizó a las políticas compensatorias en Europa o Estados Unidos en los años sesenta y que tan pocos frutos dieron. Existe, en consecuencia, el peligro de desplazar la atención del problema del aprendizaje al ámbito familiar e individual y eliminar del diagnóstico aquellos aspectos relacionados con la provisión del servicio. Estos peligros no son, por supuesto, intrínsecos al concepto de educabilidad, pero la experiencia nos demuestra que frecuentemente se producen procesos de apropiación política de ideas y conceptos con potencial transformador. Es necesario, por tanto, "proteger" el concepto y desarrollarlo con la suficiente flexibilidad y rigor para abrir nuevas posibilidades a una política educativa que sea realmente efectiva en la lucha contra la pobreza.