

Los jóvenes como sujetos de las políticas educativas de inequidad y desigualdad en la Educación Superior de Brasil y México

 Ivanise Monfredini y José Antonio Ramírez Díaz

Resumen

Los procesos de cambio de las economías de América Latina efectuados en los últimos 25 años, incorporaron una estrategia de atención a la pobreza y a la desigualdad social con resultados poco alentadores. En la planeación de políticas, la educación se convirtió en una estrategia para fundamentar un horizonte en el cual se pretendió incrementar la igualdad entre los diferentes miembros de la sociedad. Sin embargo, los resultados demuestran la prevalencia de la desigualdad y la pobreza en diversos países de la región.

Luego de la renovación de políticas públicas efectuada en Brasil y México, y considerando los resultados históricos, en el presente artículo se analizan los últimos planteamientos propuestos en los planes federales para la educación superior de ambos países con el propósito de incorporar socialmente a los jóvenes que se encuentran en situación vulnerable.

Young people as subjects of the educational policies of inequity and inequality in higher education of Brazil and Mexico

Abstract

The processes of change in the economies of Latin America, in the last 25 years, incorporate a strategy of focus on poverty and social inequality with some encouraging results. In policy planning, education became a strategy to support a horizon which is intended to increase equality between the different members of society. However, the results show the prevalence of inequality and poverty in many countries in the region.

After the renovation of public policies effected in Brazil and Mexico, and considering the historical results, in the present article, there are analyzed the last expositions

Palabras claves

Exclusión educativa
Educación superior
Tendencias en políticas
educativas

Keywords

Educational exclusion
Higher education
Educational policy trends

proposed in the federal plans for the top education of both countries in the intention of incorporating socially the young persons who are in vulnerable situation

Introducción

En el presente texto analizamos los planteamientos efectuados en los últimos procesos de renovación de las políticas educativas del nivel superior en México y Brasil, orientadas a atender los problemas inherentes a la relación entre pobreza y educación. Nos proponemos caracterizar y reflexionar sobre las políticas planteadas por los modernos Estados latinoamericanos para resolver los problemas educativos en el nivel superior y procurar un mejor futuro a los jóvenes de los sectores marginados de la sociedad.

La preocupación por atender la crítica situación de la juventud en el mundo, y en particular de América Latina, se manifiesta en el conjunto de diagnósticos y en la promulgación de políticas con las cuales se trata de paliar sus condiciones. En el grueso del grupo y a nivel mundial, se observan múltiples dimensiones en su problemática. Son millones de jóvenes que no se encuentran escolarizados o, si lo están, no cumplen con los objetivos mínimos de aprendizaje y, en materia de empleo, las dinámicas del desarrollo económico no logran generar los suficientes puestos de trabajo para impulsar su salida de la franja de pobreza. Un 60% de los jóvenes de las regiones en desarrollo no estudian ni trabajan. Condiciones que se incrementan cuando son mujeres y viven en el medio rural. A pesar de su difícil situación, los jóvenes son el sector de la población que a nivel mundial cuenta con menos apoyo (CEPAL, 2015; OIT, 2016; UNFPA, 2014).

Al ubicarnos en América Latina, el diagnóstico de la región muestra una debilidad en las instituciones que atienden a los jóvenes debido a su escaso peso político y un disminuido financiamiento para realizar sus funciones. A ello debe sumarse la fragilidad del marco legal que pretende garantizar los derechos de los jóvenes, así como la insuficiencia de canales de comunicación que les permita establecer una mayor participación en escenarios clave. En términos generales, las políticas clave para priorizar su inclusión social deben incidir en la educación, el empleo, la salud, atender la violencia de sus contextos y buscar su participación en la cultura (CEPAL, 2015; OIT, 2016; UNFPA, 2014).

Entendemos que el conjunto de los jóvenes se ha convertido en un importante objeto de estudio social y educativo por el carácter privilegiado con el que el Estado busca posicionarlos en la arena pública como ciudadanos, ampliar sus oportunidades de vida productiva y garantizar el desarrollo de su potencial (D'Alessandre, Mattioli y Sanclemente, 2015).

En la circunstancia de pobreza y desigualdad que prevalece en la región, nuestra aproximación pretende caracterizar la forma en que los Estados construyen a los jóvenes vulnerables como sujetos de derecho e identificar el papel de la educación superior en esa tarea. Este sector suele ser el principal foco de las políticas ideadas con la pretensión de lograr su inclusión social y alcanzar su participación en el modelo de desarrollo de cada país.

Nuestro trabajo se ha centrado en dar un seguimiento a las políticas educativas en nuestros países y en observar de manera sistemática su impacto en los sectores juveniles (18 a 24 años) que se encuentran en una situación de marginación y pobreza. Como parte esencial de la tarea, nos interesa identificar las tensiones y paradojas que se forman entre la aplicación homogénea de las políticas con la extensión y la diversidad

de circunstancias que afectan a los jóvenes vulnerables, tales como los contextos de violencia, pobreza, desnutrición y deficiencias en la calidad de la educación que ellos reciben. Situación que necesariamente impacta en los resultados de las políticas de educación superior.

Ponemos atención a las definiciones de los problemas socioeconómicos y de su impacto en la educación superior; las estrategias con las que pretenden atender dichas problemáticas y su conformación como política educativa expresada en el Programa Sectorial de Educación (PSE) y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 del actual gobierno de México. Por su parte, para Brasil se revisa el Plan Nacional de Educación (PNE) 2014-2024: compromisos, desafíos y perspectivas. Estos documentos resultan clave en pos de comprender la estrategia social y educativa para el análisis de la relación entre pobreza y educación entre los jóvenes de ambos países.

La organización del texto se maneja en tres apartados. En el primero de ellos, mostramos los perfiles sociales, económicos y educativos de Brasil y México, los cuales visibilizan las dimensiones del problema de la relación pobreza-educación en cada país. En un segundo apartado, se caracterizan las alternativas para solucionar dicho problema, en los instrumentos de política recientemente emitidos por los gobiernos federales; y en el último apartado se generan un conjunto de reflexiones sobre el tema.

1. Los perfiles de la relación pobreza y educación en Brasil y México

A pesar de los progresos mostrados en los macroindicadores en los últimos 5 años, la región de América Latina muestra la mayor desigualdad mundial en la distribución del ingreso entre sus habitantes. Ambos países cuentan con la enorme riqueza de su territorio y las de contar con una población joven. Sin embargo, tanto Brasil como México afrontan enormes brechas en materia de equidad (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Comparativo entre países

	Brasil	México
Superficie territorial	8 515 767 km ²	1 967 000 km ²
Población	195 153 373. El 33.9% es menor de 20 años.	110 675 207. El 40.6% es menor de 20 años.
Índice de Gini (IG)	0.55	0.492
Participación del ingreso	14.4 para 40% más pobre y 38.9 para 10% más rico.	17.4 para el 40% más pobre y 31.4 para el 10% más rico.
IDH	0.744. Es el 9º en América Latina.	0.756. Ocupa el 8º lugar en América Latina.
Población vulnerable	0.4% indígena y 45% afrodescendientes.	6.5 indígena. De ellos, 18.5% no habla castellano.

Elaboración propia con información de CEPAL (2014) y SITEAL (2013).

En la primera década del siglo XXI, Brasil mostró un fuerte crecimiento económico. El Producto Interno Bruto (PIB) por habitante creció alrededor del 54% a partir del año 2004 y generó una mayor distribución de la riqueza entre la población. En el año 2011, un 20.9% de la población vivía bajo la línea de pobreza y 6.1% bajo la línea de indigencia.¹ La tasa de desocupación fue de 7.4%, con un 18.3% de trabajadores en el sector informal y 73.9% de asalariados. En el gasto social público, por cada habitante

1. La línea de indigencia es el valor monetario de una canasta de alimentos con capacidad de cubrir las necesidades nutricionales de una familia (SITEAL, 2013).

en 2009 se invertían 1,419 dólares estadounidenses, de ellos se destinaron 308 a educación. Su porcentaje del PIB destinado a la educación fue del 5.9% (SITEAL, 2013).

En materia de educación, Brasil posee una tasa neta de asistencia al nivel primario del 87.2% y de 76.6% en el nivel medio. Del año de 1955 al 2005, el porcentaje de población entre 14 y 17 años con primaria completa pasó del 52.8% al 89.2%; el porcentaje de población entre 19 y 22 años con secundaria completa pasó del 15.7% al 52.1%. Al año 2011, 8.5% de la población era analfabeta. Las trayectorias educativas muestran que solo el 21% de los jóvenes de entre 20 y 21 años tiene acceso al nivel superior. Si se considera el estrato socioeconómico, un 7% del nivel bajo logran su ingreso a la educación superior (ES) contra el 40% de quienes son de clase alta. Por área geográfica, 21% de los habitantes de las zonas urbanas puede ingresar al nivel superior, en cambio solo 6% de quienes viven en zonas rurales lo logran. En el año 2011, de la población de 30 a 33 años, el 60% de quienes ingresaron a la ES lograron titularse (SITEAL, 2013).

México mostró una mejora en su desarrollo en los últimos 30 años, la cual se refleja en el incremento de 10.8 años en la expectativa de vida y un incremento de 4.5 años en la escolaridad. Entre los años 2000 y 2010 se incrementó un 33% el PIB por habitante. Sin embargo, el porcentaje de la población que al año 2010 no alcanzaba a cubrir con su salario el valor de una canasta básica de alimentos y servicios fue del 36%, y un 36.3% de la población vivía bajo la línea de pobreza, 13.3% se ubicaba por debajo de la línea de indigencia, 43.2% son trabajadores del sector informal y 73.7% son trabajadores asalariados. La tasa de desocupación es del 5.6%. El gasto público social fue de 11.29% del PIB. El de educación fue de 3.80% del PIB (PNUD, 2013; SITEAL, 2013).

En materia educativa, México logró una expansión de la cobertura del nivel primario y secundario para el periodo 2000-2010. Actualmente, la tasa neta del nivel primario es del 96% y la del nivel medio es del 72%. Entre los años de 1955 al 2005, el porcentaje de población entre 14 y 17 años con primaria completa pasó de 46.5% al 95.8%, mientras que el sector de jóvenes entre 19 y 22 años, con secundaria completa, pasó del 10% al 48.3%. Las tasas netas de escolarización al año 2010 son: primaria 95.9%; secundaria 71.9% y superior 22.4%. Al año 2010, de la población en edad de cursar el nivel superior sólo el 29% lo pudo hacer. Si se usa como clasificador la clase social, el 21% de los jóvenes de clase baja pudo ingresar a la ES, contra un 48% de quienes pertenecen a la clase alta. Por ubicación geográfica, 34% de jóvenes del medio urbano alcanzaron su ingreso por el 11% de quienes viven en zonas rurales. Para la población entre los 30 y 33 años, el porcentaje de titulación es de 52%. Todos ellos, pertenecientes a la clase alta y habitantes de las zonas urbanas. El porcentaje de terminación para la clase baja o que habitan zonas rurales es de 0.3% (SITEAL, 2013).

El perfil de ambos países, muestra una gran diferencia en la población joven que se encuentra en posibilidad de cursar la ES. Quienes son pobres y/o habitan las zonas rurales ven disminuidas sus posibilidades de ingreso al nivel educativo. Mientras que los jóvenes de clase media y alta, habitantes de zonas urbanas, tienen mayores posibilidades de ingresar y concluir la ES.

En ambos países, el elevado número de jóvenes indígenas, afrodescendientes, pobres y habitantes del medio rural se encuentran fuera de los circuitos activos de intercambio social, principalmente, por la situación vulnerable de sus familias que en la mayoría de los casos muestran deficiencias en su educación y precariedad en el empleo o, en el peor de los casos, están sin empleo y aislados de los apoyos estatales. Es este sector el que sufre la inequidad educativa, pues no pueden ejercer su derecho a la ES ante la falta de medidas que permita una mejor distribución para quienes menos tienen

(Martínez, 2000). Sólo mediante intensas acciones basadas en la equidad y la inclusión se podría mejorar las oportunidades de acceso y permanencia a las poblaciones limitadas socioeconómicamente (Garbanzo Vargas, 2007; Marchesi, 2000).

Rama (2006), considera que la inequidad educativa es el resultado de factores económicos y sociales de carácter estructural que se manifiestan en los sistemas pedagógicos o en los modelos de gestión utilizados, aspectos que, a decir de este autor, resultan ser los únicos en los que las propias instituciones educativas pueden incidir. Sin embargo, el funcionamiento de las universidades depende de las políticas nacionales e internacionales y, según Guerra y Flores (2006), las actuales políticas educativas en AL han sido influenciadas por la lógica del libre mercado filtrada desde los organismos internacionales.

Son precisamente, los grandes grupos económicos transnacionales y los organismos internacionales quienes han acotado la capacidad decisoria de los Estados nacionales en materia económica, pero también, han visto reducida su capacidad decisoria en materia social y educativa, pues han subordinado muchos programas educativos a la puja en el mercado. Los organismos internacionales, en los procesos de educación, forman parte activa del nuevo modelo de capitalismo académico, en el cual, se ha mostrado la fuerte influencia de los empresarios y los organismos internacionales para definir políticas y proyectos que favorezcan intereses particulares (Ramírez Díaz, 2012; Rohades y Slaughter, 2004).

En medio de esta situación, se ha postergado la solución a los nodos de mayor envergadura que permitirían atender en forma efectiva a los grupos vulnerables. Según Aponte-Hernández (2008) y Mato (2008), los principales problemas por resolver son: 1) La ausencia de marcos legales e iniciativas que consideren los déficits de las poblaciones indígenas y los afro-descendientes. 2) La incapacidad de las IES para adaptarse a las necesidades de las poblaciones indígenas y sus demandas específicas en el tipo de programas, horarios flexibles, la enseñanza en sus lenguas nativas. 3) Las problemáticas que acarrea el hecho que las poblaciones indígenas y afro-descendientes asistan a escuelas del nivel básico (primaria y secundaria) de calidad deficiente,² lo que limita su acceso y conclusión en la ES. 4) La escasa asistencia financiera proporcionada a los jóvenes de pueblos indígenas y afro-descendientes para que se mantengan en el sistema de educación y no se vean en la necesidad de trabajar para apoyar al sustento de su familia.

2. La baja calidad de la educación se relaciona con la insuficiencia en la infraestructura, bajos niveles de profesionalización de los profesores y nula supervisión en el avance de los contenidos programáticos.

Como se podrá apreciar más adelante, aún y cuando de manera reciente se consideran, dentro de las políticas educativas los problemas referidos, las medidas tomadas se han significado por un mínimo avance en su resolución.

2. La renovación de las plataformas de políticas educativas

En la presente sección buscamos caracterizar el perfil emergente de políticas educativas diseñadas para atender la población en situación vulnerable tanto en Brasil como en México. Para ello, abordamos cada país como caso particular, si bien se hace un balance histórico, lo que pretendemos es especificar los rasgos generales de las políticas en la atención de éste segmento social.

2.1 El caso de Brasil

El Plan Nacional de Educación (PNE) fue aprobado por la Ley 13.005 el 05 de junio 2014. Una lectura profunda, nos permite identificar contradicciones entre sus orientaciones y los avances realizados en el país en materia educativa, aclarando que nos referiremos específicamente a la ES como tema de este artículo.

Brasil es un país marcado por las desigualdades sociales, han sido pocos los momentos históricos en los que se puede identificar la existencia de un pleno compromiso de los gobiernos con la educación pública. A lo largo del tiempo, las políticas públicas para la educación están marcadas por discontinuidades, omisiones y con frecuentes cambios de ministros. “La educación del pueblo” interesó especialmente a los gobiernos autoritarios (Getulio Vargas y los militares) para fraternizar con la población. Sin embargo, A mediados del siglo XX, los avances en la ampliación de los servicios educativos alcanzados a mediados del siglo XX, se lograron por la presión popular del pueblo que demandaba más escuelas tanto en educación básica como en la superior.

En la época actual la ampliación de la cobertura se retoma. Pero los objetivos que figuran en el PNE muestran una tensión desde el gobierno, al garantizar las condiciones para el mantenimiento de la atención privada y, al mismo tiempo, asumir el compromiso público por incrementar la inclusión escolar de las poblaciones históricamente excluidas por medio de la expansión de la ES pública.

La preocupación manifiesta por las poblaciones históricamente excluidas, marca un cambio importante en el derrotero de las políticas públicas de ES de Brasil. Sin embargo, acotamos que la responsabilidad gubernamental se establece sin afectar las condiciones que permitieron el incremento de la oferta privada de la ES, entre los que destacamos la exención de impuestos a los dueños de escuelas privadas y la insuficiente inversión pública en el sector.

Como resultado del análisis, relevamos la meta 12 de las estrategias 12.5 y 12.9, del Plan Nacional brasileño, que señalan la necesidad de incrementar el número de matriculados y graduados, y reafirma el compromiso con los “grupos históricamente desfavorecidos”. Los citamos a continuación:

Objetivo 12: elevar la tasa bruta de matrícula en la educación superior al 50% (cincuenta por ciento) y la tasa neta al 33% (treinta y tres por ciento) de la población de 18 a 24 años, asegurando la calidad de la oferta y la expansión para al menos el 40% de los nuevos registros en el sector público (PNE, 2014).

Estrategia 12.5: Ampliar las políticas de inclusión y asistencia estudiantil dirigido a los estudiantes de centros públicos, bolsistas de instituciones privadas y los beneficiarios del Fondo de Financiamiento Estudiantil de educación superior - FIES, según la Ley 10.260 del 12 de julio de 2001, a fin de reducir las desigualdades étnico-raciales y aumentar las tasas de acceso y permanencia y graduación en los estudiantes de educación superior de las escuelas públicas, los afrodescendientes y los estudiantes indígenas y con discapacidades, trastornos generalizados del desarrollo y altas habilidades o superdotados con el fin de apoyar su éxito académico;

Estrategia 12.9: Aumentar la participación proporcional de los grupos históricamente en desventaja en la educación superior, en particular mediante la adopción de políticas de acción afirmativa, de acuerdo con la ley.

A la luz de la propuesta, vemos como un elemento positivo el hecho de buscar el ingreso de más estudiantes en la educación pública superior, así como el esfuerzo por incluir a los grupos históricamente excluidos, lo cual muestra concordancia con los datos estadísticos del Ministerio de Educación emitidos al finalizar el proceso del Sistema de Selección Unificado (SiSU). En ellos se puede observar que entre 2010 y 2015 hubo un aumento de más del 200% en el número de plazas ofertadas en las universidades federales SiSU.³

3. En 2014, del total de universidades federales, 59 participaron en el SiSU en el primer semestre, 38 institutos federales de educación, ciencia y tecnología y 2 centros federales de educación tecnológica (Cefet). Fuente: SiSU, 2014: <<http://sisu.mec.gov.br/#/principal.php>> (consulta: 30-11-2015).

Es importante destacar que el SiSU es un sistema selectivo basado en el Examen Nacional de Educación Media (ENEM), y no crea nuevas plazas. Solo se une a las plazas existentes en las universidades e institutos federales.

Edición	Instituciones participantes	Plazas ofertadas	Cursos con ofertas de plazas
1ª/2010	51	47.913	1.319
1ª/2011	83	83.125	2.570
1ª/2012	95	108.560	3.328
1ª/2013	101	129.319	3.752
1ª./2014	115	171.401	4.723
1ª/2015	128	205.514	5.631

En 2016, el gobierno federal alcanzó el objetivo de ofrecer un 50% del número total de plazas (228.071) en las universidades federales participantes del SiSU, para los alumnos de cotas (negros, pobres y alumnos que vienen de escuelas básicas públicas).

Cabe señalar que la inclusión en la ES de las poblaciones excluidas como negros, indígenas y la juventud pobre (aquella con un ingreso familiar de hasta tres salarios mínimos), se dio como resultado de la creación de la Ley de Cuotas (Ley N° 12.711, del 29 de agosto de 2012) y el Programa de Universidad para Todos (PROUNI), instaurado por el Gobierno Federal en 2004 e institucionalizado por la Ley N° 11.096 del 13 de enero de 2005. El PROUNI permitió ampliar la matrícula en el sector privado de la educación superior brasileña. Al participar en este programa, las empresas privadas de educación superior reciben incentivos fiscales a cambio de plazas distribuidas entre los mejores estudiantes clasificados en ENEM, asociados con criterios de ingreso familiar. En este sentido el PROUNI es un programa de expansión del sector privado de la educación superior.

Para el sector público de la educación superior, especialmente en el caso de las universidades federales, el gobierno federal instituyó en 2007 por el Decreto N° 6096 del 24 de abril de 2007, el REUNI - Programa de Apoyo a la Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales con periodo de ejecución previsto hasta el año 2012. El REUNI tuvo como objetivo ampliar el acceso y permanencia en la educación superior pública. Pero la expansión de la Red Federal de Educación Superior comenzó en 2003 con la internalización de los campus de las universidades federales. Con esto, el número de municipios atendidos por las universidades aumentó de 114 en 2003 a 237 a finales de 2011. Desde el comienzo de la expansión se crearon 14 nuevas universidades y más de 100 escuelas nuevas que permitieron la expansión de los puestos de trabajo y la creación de nuevos cursos de graduación (BRASIL.MEC.REUNI/Expansão).

Los efectos favorables de estas medidas se reflejaron en la edición del Examen Nacional de Educación Media (ENEM, 2014), donde más de la mitad de los inscritos (57.91%) se declararon negros, lo que representa un aumento de un millón con relación a la edición de 2013: "Este año [2014], 5.051.206 declararon ser negros (57.91% del total). En 2013, el número fue de 4.006.415, según fue mencionado por el *Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira* del Ministerio de Educación, en su *Noticias* (MEC/INEP/2014). Las informaciones hasta aquel momento habían sido alentadoras si tenemos en cuenta que, en 2013, solo el 3% del total de inscriptos en la educación superior brasileña se declararon negros. Además, a estos debemos sumarle el 1.5% que se declararon *pardos*.⁴

Las estadísticas mencionadas reiteran la efectividad de las estrategias implementadas desde hace algunos años en Brasil, con el objetivo de beneficiar a las poblaciones marginadas, tales como la Ley de Cuotas y el PROUNI, y que se caracterizan por impulsar

4. Fuente: BRASIL. INEP. Sinopse da Educação Superior 2013. En Brasil se denomina "pardos" a los hijos de la mezcla de blancos y negros.

el cambio en la política pública brasileña, que históricamente beneficiaba a los grupos dominantes. Marcon señala (2012: 19-20):

... El Estado brasileño ha jugado un papel de guardián de la estructura social construido desde el inicio de la colonización. Esta posición está cambiando en las últimas décadas debido a la presión de los movimientos y organizaciones sociales populares que entraron en escena reivindicando el apoyo estatal para alcanzar la eficacia de las políticas afirmativas. Por lo tanto, es esencial reconocer que el Estado puede tomar posiciones en defensa de políticas que beneficien a los grupos históricamente marginados.

La inclusión social se convirtió en una expresión común en las políticas sociales de Brasil desde 1990, y a lo largo de dos décadas propició un cambio de sentido, pues se pasó de las políticas universales a las políticas sociales focalizadas. Al mismo tiempo, se logró establecer un nuevo umbral de la pobreza.

En el conjunto de las acciones emprendidas, advertimos que con la noción de inclusión social el gobierno proyectó políticas sociales focalizadas, dirigidas a públicos específicos, las cuales reemplazaron paulatinamente la idea de derechos universales. A través de ello, se construyó una nueva legitimación de las políticas de nuevo cuño que favorecieron una mejor redistribución de la renta en Brasil.

No podemos negar el progreso logrado en la distribución del ingreso. Sin embargo, a pesar de ello, persiste una paradoja dado que no se modificaron las causas principales de la desigualdad en la distribución del ingreso en Brasil, como lo sugiere en su estudio Dedecca (2014).⁵

Para Dedecca (2014: 8), “la recuperación económica actual y de las instituciones públicas que lo apoyan, han producido una recuperación de los ingresos corrientes que favorece relativamente a los de menor ingreso”. Ejemplo de ello fue la implementación de programas de transferencia de ingresos de los gobiernos (Bolsa Familia). Sin embargo, el autor afirma que, al mismo tiempo, las políticas económicas de los gobiernos:

... Han beneficiado a los de las capas superiores de la distribución. Por un lado, el proceso se ha traducido en un movimiento de elevación del bienestar potencial relacionado con el ingreso corriente de los hogares, independientemente del estrato al que pertenecen. Pero también, explica, hay una leve modificación del nivel de participación de los diversos estratos en la masa total de los ingresos corrientes. [...] El 10% de los hogares con menores ingresos se apropió en 2010 del 0.8% de la masa salarial, mientras que el 1% de los hogares en el último estrato obtuvo el 18.2%. Es decir, la reducción de la desigualdad no implicaba la pérdida de participación de los hogares del 1%. Esta situación nos reitera las conclusiones encontradas en la literatura internacional, el aumento de la participación de este estrato muestra que el patrón de crecimiento fue, al menos hasta 2010, insuficiente para producir un cambio en el perfil de ingreso general, lo que podría traducirse en un movimiento de mayor homogeneización de la estructura socio-económica de Brasil en términos de ingresos corrientes. (2014: 8)

Es decir, a pesar de la expansión de la distribución del ingreso, la afirmación que ubica a Brasil como un país en el cual prevalece la desigualdad económica sigue siendo cierta. El avance económico se produjo sin un cambio desestabilizador del patrón de distribución del ingreso históricamente constituido. Dedecca (2014: 11) señala: “La actual reducción de la desigualdad de ingresos se hizo con la pérdida de participación de los estratos intermedios”. Para que este patrón histórico presente cambios efectivos, se requiere su sostenimiento a lo largo de varias décadas.

5. Para el abordaje de la renta corriente el autor se fundamenta en las orientaciones de la Organización Internacional del Trabajo (1998-2003), para el tratamiento de la información de la renta, incorpora el documento de Canberra Group (2001), que muestra la complejidad del proceso de formación de renta en el actual estadio del capitalismo (Dedecca, 2014: 2).

La prolongada permanencia de esquemas de desigual distribución del ingreso agudizó el mantenimiento de la pobreza, ambos fenómenos, relacionados, son parte de la constitución histórica del Estado brasileño. Por ello, la condición de pobreza a superar es la forma de exclusión permanente que el sistema capitalista ha desarrollado para un sector periférico del país (De Oliveira, 2003).

Las particularidades a las que se les debe poner atención en el caso brasileño se refieren

Básicamente a las formas irresueltas de la cuestión de la tierra y la situación de la fuerza de trabajo, la subordinación de la nueva clase social urbana, el proletariado, el Estado y el ‘trans-formacionismo’ brasileño como forma de modernización conservadora, o una revolución productiva sin revolución burguesa. (De Oliveira, 2003: s/p)

Si el actual gobierno brasileño pretende incidir en una menor desigualdad social, no debe olvidar la herencia de estructuras que impiden una mejor distribución económica y de acceso a la educación, y que los afectados son los hijos de los desheredados de la tenencia de la tierra, los cuales son oprimidos por los terratenientes transmutados en la agroindustria. “El latifundio y las instituciones políticas que de él nacieron y permanecieron, generaron en Brasil un tipo de mentalidad que domina los valores y domina las prácticas, especialmente la conducta política” (De Souza Martins, 2011).

En una sociedad de “historia lenta”, como llama De Souza Martins (2011: 9) a la brasileña, lo nuevo o lo aparentemente nuevo, se instala con acuerdo de las viejas estructuras renovadas. El resultado es “un capitalismo que combina los procesos económicos de vanguardia, ciencia y tecnología sofisticada, y complejas relaciones laborales, con relaciones serviles de trabajo que van hasta el límite de la servidumbre por sus deudas” (Martins, 2011: 9).

En este escenario, la política educativa sustituye silenciosamente a la búsqueda de los derechos universales, por la posibilidad mal ejecutada de una atención a la desigualdad de la sociedad brasileña. En ese sentido, el discurso de la inclusión social y educativa sustituye, sin negarlo, las luchas por los derechos de ciudadanía que, aunque históricamente han sido omitidos, tienden al mantenimiento persistente de desigualdad sin la movilización de la sociedad civil organizada.

En Brasil, esto significa mantener la desigualdad, lo cual puede traducirse en estallidos de descontento, pues resulta evidente que, en la vida cotidiana de los brasileños, se vive las ausencias de los derechos y las permanentes “exclusiones”. Desde esta perspectiva, la contradicción explícita en el PNE puede marcar la diferencia a partir de la cual las nuevas luchas sociales y educativas se pueden organizar. En una sociedad como la de Brasil, el reto de la inclusión es llegar a la mayoría de la población en la cual participen los jóvenes, pobres y negros en la universidad. Para que esto se traslade a una sociedad con menos desigualdad, hay que profundizar y ampliar las políticas públicas, en especial las que garantizan el acceso al trabajo y a la renta.

Pero los acontecimientos ocurridos desde la última elección que eligió por voto popular a la presidenta Dilma Roussef para su segundo mandato, mostró hasta qué punto en Brasil somos una sociedad de la historia lenta, herederos de las formas irresueltas mencionadas anteriormente. La victoria de la presidenta Dilma provocó una fuerte acción conjunta entre el sector financiero y la gran prensa local. Fuerzas extremadamente reaccionarias y conservadoras articulan y logran eficazmente el golpe (con el apoyo popular), lo que llevó al poder al actual presidente Michel Temer. En términos de políticas de educación superior, las tendencias predominantes son los recortes presupuestarios de las universidades públicas y de los programas instituidos hasta la

fecha. Esto constituye el abandono de los objetivos y estrategias del PNE, que habían sido propuestos a través de la participación de la sociedad civil organizada. En otras palabras, el riesgo es el retroceso total en el pequeño y contradictorio progreso social logrado mediante la implementación de políticas públicas, que históricamente empezaba a sugerir otra mirada, diferente de la que durante siglos ha caracterizado nuestra desigualdad abismal.

2.2. El caso de México

En los últimos 20 años, en México se ha gastado una asombrosa cantidad de dinero en el intento por disminuir la pobreza. Al año 2013 se ha acumulado un presupuesto total de 2.680.187.000 de pesos. De 1994 a 2003, Salud presupuestó 423.576,4 millones de pesos, mientras que Educación empleó 349.772,3 millones. Para el año 2013, el monto destinado al combate a la pobreza y distribuido entre todas las instituciones es de 350.566,6 millones de pesos. Salud obtuvo 74.756 millones y Educación 36.487,7 millones (Gobierno Federal de México, 2013a).

Ante la permanencia de las brechas en apoyos y necesidades de la ES y con el enorme gasto histórico acumulado para su combate, surge de manera natural una pregunta: ¿por qué no han disminuido las cifras de pobreza en el país? En nuestro intento por responderla, centramos la mirada en las políticas públicas propuestas, implementadas y evaluadas en cada uno de los sectores. Al hacer una revisión histórica que concluyó en los instrumentos contemporáneos, pudimos observar información relevante procedente del actual Gobierno Federal. Consideramos que el insumo para la reflexión procedería de los documentos de planeación del gobierno de turno, los cuales dan cuenta de la concepción oficial del problema que abordamos y plantea su estrategia para abatirlo.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013 es un documento amplio, que opera como marco general y fundamenta el Plan Sectorial de Educación (PSE) 2013. Los problemas que se enuncian en los documentos son clave en la lectura de la realidad social y educativa. Funcionan como una plataforma de las acciones posteriores que se emprenderán, pero también sugieren sus causas. De dichos documentos nos permitimos señalar la lectura oficial del gobierno sobre la relación entre la pobreza y la educación.

La pobreza, la desigualdad y la exclusión social reciben una elevada atención por su impacto en la pérdida de cohesión social y disminución de la productividad. Para el gobierno, está claro que las medidas tomadas no han sido efectivas para atender el problema, pues reconoce un alto gasto social y bajo impacto en la disminución de la pobreza. En realidad, lo que manifiestan los documentos es un reconocimiento tácito de los errores en la conceptualización, el diseño y el ejercicio de las políticas públicas de carácter social para combatir la pobreza (PND, 2013: 43-45).

Ante la ineficiencia de la administración de las políticas sociales, los indicadores de la educación en los sectores más pobres de México tampoco mejoran. Por ejemplo, se menciona la alta tasa de abandono escolar que presentan los estudiantes mexicanos en secundaria y bachillerato, pues se pasa de una cobertura del 96% en primaria, que disminuye a 86% en secundaria y a 79% al iniciar el bachillerato (PSE, 2013: 29-30).

Por otra parte, se admite la existencia de la inequidad educativa para los sectores pobres que se manifiesta en una educación de baja calidad y la emergencia de situaciones que les impiden concluir los procesos formativos para insertarse en los mercados laborales. Ante ésta situación, los intentos por incrementar el acceso y mejorar la retención de la población vulnerable en las escuelas con base a las dotaciones de becas o apoyos materiales se muestran insuficientes ante los problemas estructurales de la pobreza en grandes núcleos de la sociedad (PSE, 2013: 29-31).

Es digno de destacarse que, a lo largo de los documentos, es clara la responsabilidad gubernamental en el fallido intento de abatir la pobreza pues en el diagnóstico, las principales causas del problema no son inherentes a las condiciones de la población (en este caso, los pobres y vulnerables), sino que se ubican en el ámbito de responsabilidad del gobierno, pues se reconoce que, entre las causas de la pobreza, están la mala administración y la desorganización del sistema de atención a la pobreza, así como la deficiente distribución de los recursos y la insuficiencia técnico-científica con la que se gestionan las políticas. Sin embargo, estos problemas nunca se convierten en estrategias de intervención.

Reconocemos que en materia de desigualdad social, en el caso de México existen, como en Brasil, causas inherentes a la reconfiguración mundial del capitalismo que fueron aprovechadas por grupos mercantiles para consolidar la permanencia de las injustas estructuras de distribución de la riqueza, desarrolladas a largo de la historia del país, las mismas que han logrado disimular los persistentes niveles de pobreza y desigualdad mediante la falacia de un ingreso promedio al equivalente de un país de alto desarrollo. Pero detrás de este fenómeno también existe un problema de diseño e inadecuada aplicación de las políticas públicas, tal y como lo señala M. Székely (2005).

Los propios instrumentos de política hacen evidente la ineficiencia de las políticas desarrolladas hasta ahora, el desvío de recursos hacia un segmento de la población para el que no está destinado y el inadecuado manejo de becas en la educación. Un ejemplo de ello son los programas de atención educativa a grupos en situación vulnerable como es el Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES). En éste, se detectó que el grado de progresividad (en qué medida los apoyos del programa llegan a la población con menos ingresos) no se encuentra determinado. Es decir, luego de 10 años de aplicación no hay información para conocer si las becas llegan a la población que realmente lo necesita (CONEVAL, 2012).

Las causas del abandono escolar y la conformación de las brechas entre los grupos vulnerables y los mexicanos de clase media no se reconocen. Los documentos señalan que, para acercar a una vida productiva a la población pobre, por medio de la educación, se requiere de una atención especial desde el preescolar hasta su posible ingreso a la educación media y superior. La solución general que los documentos oficiales plantean no va en ese sentido, pues se orienta a incrementar la matrícula en las escuelas, atender el abandono escolar en ciertos niveles con programas emergentes y a incrementar el número de becas.

Lo anterior demuestra que el actual gobierno mantiene una fórmula recurrente que se aplica desde hace 20 años sin resultados efectivos. Es decir, no se tocan los factores estructurales de distribución de la riqueza que han permitido que el sector pudiente obtenga los mayores beneficios, ni tampoco se procura resolver el problema de ineficiencia, ineficacia y corrupción que rodea a la aplicación de las políticas públicas.

El caso de México ejemplifica la dificultad que conlleva mantener el mismo tipo de medidas en las sociedades capitalistas de la periferia, apegadas a la disciplina de las políticas de ajuste recreadas en el modelo neoliberal con el propósito de generar la equidad, pues solo han servido para incrementar la polarización socioeconómica y política (Eibenschutz, Támez, Camacho, 2008).

El PND 2013 y el PSE 2013 ofrecen un diagnóstico amplio y potente de la red de problemas en que se insertan la pobreza y la educación de México. Y cobra especial atención la dudosa aplicación de los recursos, el reconocimiento del bajo impacto de los resultados obtenidos y la necesidad de reconceptualizar el campo de las políticas públicas.

Solidarios con la idea de que el capitalismo mantiene la estructura de desigualdad social, entendemos que las deficiencias en la administración pública son un caldo de cultivo de la injusticia social, pues el Estado –lejos de establecer una estrategia de intervención que ofrezca cambios reales– promueve objetivos con escasa pertinencia a los problemas planteados. Por otra parte, el gobierno patentiza la falta de potencia de los indicadores para mostrar el grado de resolución de los problemas. La trayectoria lógica de construcción de indicadores a través del objetivo y las líneas de acción no aparece y se recurre al uso de estadísticas convencionales sin conexión clara con el problema.

La coherencia externa del PSE 2013 con el PND 2013 se pierde en la medida que las líneas de acción sectoriales minimizan los problemas a un nivel educativo como es el caso del abandono escolar. De igual forma, se registra una desconexión entre los planes sectoriales en la atención de la pobreza, dada la inexistencia de apoyos compartidos para jóvenes que cursan el ES y sus familias. Las directrices generadas muestran un pobre potencial de cumplimiento de objetivos al no corregir el elemento estructural que corresponde al incremento de la capacidad de organización y administración del gobierno en materia de políticas públicas.

De esta manera, con la información obtenida en el caso de México, ubicamos en el plano operativo de la ineficiencia de la administración pública el complemento de la dominación capitalista que se ha reconfigurado a través del sector empresarial y de los Estados nacionales.

3. Reflexiones finales

La información proporcionada demuestra la existencia de un grave problema en términos educativos en el cual se vinculan las condiciones sociales y económicas desfavorables en un amplio sector de la sociedad en México y Brasil. La consecuencia de ello ha sido la conformación de un escenario adverso para ingresar, permanecer y egresar a la ES de los pobres, los indígenas, los afrodescendientes y quienes viven en zonas rurales.

El papel adoptado por el Estado, en ambos países, es el de reconocer los problemas educativos e intentar resolverlos mediante la modificación de los marcos jurídicos y la implementación de políticas que prioricen la atención a éstos grupos. Sin embargo, debido al rezago histórico en el que estructuralmente surgieron las condiciones de desigualdad, las medidas adoptadas se convierten en un paliativo que no llega al fondo de las causas de los problemas.

Observamos dos factores estructurales que deberían ser atendidos para alcanzar un verdadero impacto en materia educativa, dada la enorme cantidad de habitantes en situación de vulnerabilidad. El primero de ellos parte de la premisa que las políticas sociales son un mecanismo privilegiado para favorecer el equilibrio entre las clases sociales y la necesidad de intensificar la mirada crítica a la agenda de las decisiones y a los procesos de su implementación. Ante el volumen de la inversión financiera efectuada y la escasez de resultados, es primordial recordar que las políticas se configuran en un proceso en el que intervienen distintos actores con fines diversos en un escenario en el cual se desarrollan prácticas cuyos contenidos obedecen a una pluralidad de valores e intereses. Por ello, es muy importante evaluar quiénes se benefician con las actuales políticas dado el limitado impacto que tienen. De igual forma, parece necesario reconceptualizar las políticas públicas, ordenar la implementación de las políticas para lograr que los beneficios lleguen realmente a quien los necesita, limitar los procesos de homogeneización de la población estudiantil para otorgar becas con el mismo monto, a pesar de las diferencias socioeconómicas en las diversas regiones del país.

En un segundo punto, creemos necesario atender las tensiones implícitas de las políticas, dado que no consideran las contradicciones históricas de formación de clases que originaron las desigualdades sociales. Si bien es cierto que entendemos que este problema es complejo, asumimos que –si se pretende promover una educación con alto impacto en el combate a la pobreza– resultará determinante buscar los mecanismos de distribución de recursos que permitan incrementar los apoyos al sector público de la educación y traducirlos en programas focalizados en los grupos vulnerables.

Referencias bibliográficas

- » Aponte-Hernández, E. (2008). Desigualdad, inclusión y equidad en la Educación Superior en América Latina: Tendencias y escenario alternativo en el horizonte 2021. En A. L. Gazzola, & A. Didriksson (Ed.). *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, pp. 133-154. Caracas: IESALC-UNESCO. En línea: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001619/161990s.pdf>> (consulta: 2-2-2014).
- » CEPAL. Comisión Económica para América Latina. (2014). Panorama Social de América Latina. En línea: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/37626-panorama-social-de-america-latina-2014>> (consulta: 2-2-2014).
- » CEPAL. Comisión Económica para América Latina (2015). Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad. En línea: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/38978-juventud-realidades-retos-un-desarrollo-igualdad>> (consulta: 14-12-2015).
- » D'Alessandre, V.; Mattioli, M. y Sanclemente, L. (2015). La juventud en el foco del Estado. SITEAL. UNESCO. OEI. En línea: <http://www.siteal.org/sites/default/files/siteal_cuaderno_29_juventud_foco_estado_20151231.pdf> (consulta: 10-12-2015).
- » Dedecca, C. S. (2014). A queda da desigualdade de renda corrente e a participação do 1% de domicílios de maior renda, 2000-2010. En *Revista de Economía Política*, 34(2), pp. 249-265. En línea: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v34n2/v34n2a05.pdf>> (consulta: 3-2-2014).
- » De Oliveira, F. (2003). *Crítica a razão dualista*. Brasil: Boitempo.
- » De Souza Martins, J. (2011). *A política do Brasil: Lúmpen e místico*. São Paulo: Contexto.
- » Eibenschutz, C.; Támez, S. y Camacho, I. (2008). Desigualdad y Políticas Sociales Erróneas Producen Inequidad en México. En *Rev. Salud Pública*, 10 sup (1), pp. 119-132. En línea: <<http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v10s1/v10s1a11.pdf>> (consulta: 4-2-2014).
- » Garbanzo Vargas, G. M. (2007). Calidad y equidad de la educación superior pública. Aspectos por considerar en su interpretación. En *Revistas Universidad de Costa Rica*, 31 (2), pp. 11-27. En línea: <<http://dx.doi.org/10.15517/revedu.v31i2.1241>> (consulta: 2-2-2014).
- » Guerra, S. L. y Flores, M. (2006). Las reformas educativas neoliberales en Latinoamérica. En *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 8 (1), pp. 1-15. En línea: <<http://redie.uabc.mx/vol8no1/contenido-lopez.html>> (consulta: 2-2-2014).
- » Marchesi, Á. (2000). Un sistema de indicadores de inequidad educativa. En *Revista Iberoamericana de Educación*, (23), pp. 135-163. En línea: <<http://www.rieoei.org/rie23a04.htm>> (consulta: 11-2-2014).
- » Marcon, T. (2012). Políticas de ação afirmativa no contexto da sociedade brasileira. En *Estudos RBEP. R. bras. Est. pedag.*, 93 (233), pp. 11-33. En línea: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/1947/1777>>.
- » Martínez, R. (2000). ¿Equidad en la educación? Introducción al número monográfico. En *Revista Iberoamericana de Educación*, 23, pp. 9-13. En línea: <<http://www.rieoei.org/rie23a04.htm>> (consulta: 2-2-2014).

- » Mato, D. (coord). (2008). *Diversidad Cultural e Interculturalidad en Educación Superior: Experiencias en América Latina*. En línea: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001838/183804s.pdf>> (consulta: 9-2-2014).
- » OIT. Organización Internacional del Trabajo. (2016). *World Employment Social Outlook. Trends for youth*. En línea: <<http://www.ilo.org/global/research/global-reports/youth/2016/lang--en/index.htm>> (consulta: 22-2-2016).
- » PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina 2013-2014 (2013)*. Nueva York, U. S. En línea: <<http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/human-development-report-for-latin-america-2013-2014.html>> (consulta: 22-2-2016).
- » Rama Vitale, C. (2006). *La Tercera Reforma de la educación superior en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- » Ramírez Díaz, J. A. (2012). *La inequidad en la educación superior de México*. Buenos Aires: El Aleph.
- » Rhoades, G. & Slaughter, S. (2004). *Academic Capitalism in the New Economy: Challenges and Choices*. En *American Academic*, 1(1), pp. 37-60.
- » SITEAL. Sistema de Información de Tendencias Educativas de América Latina (2013). *Resumen estadístico comentado. Escolarización en América Latina 2000-2010*. En línea: <http://www.siteal.org/sites/default/files/rec_siteal_2_2013_10_21.pdf> (consulta: 21-2-2015).
- » Székely, M. (2003). *Es posible un México con menor pobreza y desigualdad*. En línea: <<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubS-239.pdf?iframe=true&width=95%&height=95%>> (consulta: 22-2-2014).
- » UNFPA Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2014) *Los adolescentes, los jóvenes y la transformación del futuro. estado de la población mundial*. En línea: <<https://www.unfpa.org/sites/default/.../SWOP2014%20Report%20Web%20Spanish.pdf>> (consulta: 22-2-2016)

Documentos y notas por país

- » Brasil/Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais INEP. NOTÍCIAS (s/f). En línea: <http://portal.inep.gov.br/todasnoticias?p_p_auth=1CQVIMXz&p_p_id=56_INSTANCE_d9Qo&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=3&_56_INSTANCE_d9Qo_groupId=10157&p_r_p_564233524_articleId=143028&p_r_p_564233524_id=143037>.
- » Brasil/Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais INEP - Sinopse da Educação Superior 2013. 1 - Dados Gerais - Graduação Presencial e a Distância 1.10 - Matrículas nos Cursos de Graduação Presenciais e a Distância, por Cor/Raça segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES (2013). En línea: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>.
- » Brasil. Lei 11.096 que institui o Programa Universidade para Todos. PROUNI. En línea: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm>.
- » Brasil. Lei 13.005 que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). En línea: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>.

- » Brasil. MEC.REUNI/Expansão. En línea: <<http://reuni.mec.gov.br/expansao>> (consulta: 30-11-2015).
- » Brasil. MEC/INEP/2014 (consulta: 30-11-2015).
- » México (2013a). Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno del Presidente Peña Nieto. En línea: <<http://www.presidencia.gob.mx/informe/>>.
- » México (2013b). Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018. En línea: <<http://pnd.gob.mx/>>.
- » México (2013c). Programa Sectorial de Educación 2013-2018. En línea: <<http://pnd.gob.mx/>>.
- » México (2012). CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas Sociales de Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012. En línea: <<http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMe>>.

Ivanise Monfredini

Doutora e Mestre em Educação: História, Política, Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atua no Programa de Pós-graduação em Educação na Coordenação da Cátedra Paulo Freire da Universidade Católica de Santos, Brasil. É líder do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas em Educação: Trabalho e Formação e Coordenadora do “Ciência social politizada” e participa da Red de Estudio sobre Instituciones Educativas (RESIEDU). E-mail: imonfredini@gmail.com.

José Antonio Ramírez Díaz

Doctor en Educación por la Universidad de Guadalajara. Maestro en Desarrollo Organizacional y Licenciado en Psicología por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Investigador del Departamento de Educación del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México. E-mail: siganton@hotmail.com.