

EDUCACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES

SINERGIAS PARA LA INCLUSIÓN

María del Carmen Feijó
Margarita Poggi
(coordinadoras)

Simone Cecchini
Ricardo Cuenca
María del Carmen Feijó
Juan Eduardo García-Huidobro
Mercedes González de la Rocha
Flavia Marco Navarro
Jaime Perczyk
Flavia Terigi
Rosa Valls Carol
Lenaura de Vasconcelos
Costa Lobato



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



**Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación**
Sede Regional Buenos Aires

EDUCACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES

SINERGIAS PARA LA INCLUSIÓN

EDUCACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES

SINERGIAS PARA LA INCLUSIÓN

María del Carmen Feijóo
Margarita Poggi
(coordinadoras)

Simone Cecchini
Ricardo Cuenca
María del Carmen Feijóo
Juan Eduardo García-Huidobro
Mercedes González de la Rocha
Flavia Marco Navarro
Jaime Perczyk
Flavia Terigi
Rosa Valls Carol
Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



**Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación**
Sede Regional Buenos Aires

Educación y políticas sociales : sinergias para la inclusión /
Simone Cecchini ... [et.al.] ; adaptado por María del Carmen Feijoó
y Margarita Poggi. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires :
Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-Unesco, 2014.
288 p. ; 21x14 cm.

ISBN 978-987-1875-31-3

1. Políticas Educativas. Políticas Sociales. I. Cecchini, Simone.
II. María del Carmen Feijoó. III. Poggi, Margarita, adapt.
CDD 379

Tapa: Odi Bazó, *Bodegón cinético*, 2006.

© IIPE - UNESCO Buenos Aires

Agüero 2071

(C1425EHS) Buenos Aires, Argentina

Tel. (5411) 4806-9366

www.iipe-buenosaires.org.ar

info@iipe-buenosaires.org.ar

Impreso en Argentina.

Primera edición 2014.

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Edición a cargo de Publicaciones, IIPE-UNESCO Buenos Aires.

Las ideas y las opiniones expresadas en estos textos son propias de los autores y no representan necesariamente los puntos de vista de la UNESCO o del IIPE. Las designaciones empleadas y la presentación del material no implican la expresión de opinión alguna, cualquiera que ésta fuere, por parte de la UNESCO o del IIPE, concernientes al estatus legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, fronteras o límites.

No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor.

Los autores

Simone Cecchini (Italia)

Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, con sede en Santiago de Chile. Graduado en Ciencias Políticas por la Universidad de Florencia, Italia, obtuvo la maestría en Economía Internacional por la Universidad George Washington, Washington DC, y la maestría en Administración de Empresas por la Universidad Católica de Chile. Actualmente se dedica al estudio de las políticas y los programas de protección social y reducción de la pobreza, temas sobre los cuales publica y asesora a los gobiernos de la región.

Ricardo Cuenca (Perú)

Psicólogo social y doctor en Educación por la Universidad Autónoma de Madrid. Integra el Consejo Nacional de Educación del Perú, es miembro de la red académica sobre Trabajo Docente de CLACSO. Ha sido presidente del Foro Educativo del Perú, coordinador del Programa de Educación de la Cooperación Alemana en el Perú (PROEDUCA-GTZ), responsable del componente de investigación del Programa Regional de Políticas para la Profesión Docente de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) en Chile. Actualmente es investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y presidente de la Sociedad de Investigación Educativa Peruana (SIEP).

María del Carmen Feijoó (Argentina)

Socióloga por la Universidad de Buenos Aires. Ha sido investigadora del CONICET, profesora titular de la Universidad de Buenos Aires, de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad de Columbia en Nueva York. Se ha desempeñado como investigadora titular del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y como profesora en diversos posgrados y doctorados. Creó el Grupo de Trabajo Condición Femenina en CLACSO. Fue subsecretaria de Educación de la Provincia de Buenos Aires, subsecretaria

de Equidad y Calidad Educativa del Ministerio de Educación de la Nación, secretaria ejecutiva del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales dependiente de la Presidencia de la Nación. Integró el Directorio de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Es Experta del Grupo de Consulta de la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe de ONU Mujeres. Es coordinadora de RedEtis en IPE-UNESCO Buenos Aires e investigadora de la Universidad Pedagógica (UNIPE).

Juan Eduardo García-Huidobro Saavedra (Chile)

[8]

Profesor en Filosofía y doctor en Filosofía y en Ciencias de la Educación por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Coordina la línea de investigación en política educativa del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE). Ha conducido varios programas de investigación educacional en Chile y ha sido asesor, por cuenta de diversos organismos internacionales, en varios países de América Latina. Posee experiencia docente a nivel secundario y universitario, y experiencia de gestión pública en el Ministerio de Educación. En 2006 fue presidente del Consejo Asesor Presidencial de Educación. Actualmente se desempeña como profesor titular de la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado y es investigador del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) de la misma Universidad.

Mercedes González de la Rocha (México)

Licenciada en Antropología Social por la Universidad Iberoamericana de la ciudad de México, obtuvo la maestría en Economía y Estudios Sociales y el doctorado en Filosofía por la Universidad de Manchester (Inglaterra). Es investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Sus investigaciones se centran en el campo de los estudios de pobreza, organización social de la familia y los grupos domésticos, cambio económico y su impacto en la vida familiar y los efectos de la política social en la vulnerabilidad de los pobres.

Fue co-directora (junto con Agustín Escobar) de las evaluaciones cualitativas de impacto del programa Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, antes PROGRESA). Actualmente dirige un proyecto sobre fecundidad precoz y escolaridad en contextos rurales y grupos étnicos distintos (indígenas, mestizos y afromexicanos), y es investigadora nacional nivel III.

Flavia Marco Navarro (Estado Plurinacional de Bolivia)

Abogada, magister en Derecho Económico y especialista en Estudios de Género y Sociedad. Integró la División de Género de la CEPAL en Chile entre 2001 y 2006. En los últimos años ha sido consultora de la CEPAL, OIT, el Population Council, agencias de cooperación para el desarrollo y organizaciones de la sociedad civil en el Estado Plurinacional de Bolivia. Fue invitada como docente en maestrías en la Universidad Mayor de San Andrés en Bolivia, en la Universidad de Chile, en la Universidad de Santiago de Chile y la Universidad Mariano Egaña, también de Chile.

[9]

Jaime Perczyk (Argentina)

Secretario de Educación del Ministerio de Educación de Argentina. Profesor Nacional de Educación Física recibido en INEF. Licenciado en Educación Física en Universidad Nacional de Luján. Tesis final sobre el currículum del deporte escolar y deporte federado. Profesor en INEF “Dr. Romero Brest”, Instituto “General San Martín” y Universidad Nacional de Luján.

Flavia Terigi (Argentina)

Licenciada en Ciencias de la Educación (UBA), magister en Ciencias Sociales con Orientación en Educación de FLACSO, Argentina, y profesora para la Enseñanza Primaria. Es investigadora Categoría I en Argentina, como también investigadora docente regular en la Universidad Nacional de General Sarmiento, donde es investigadora responsable del PICT 2010- 2212 “La escolarización secundaria de adolescentes y jóvenes: políticas educativas y trayectorias escolares en el Conurbano bonaerense”. Actualmente

es profesora titular regular de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, donde se desempeña en la formación de maestros en la Escuela Normal Superior N° 7 de la Ciudad de Buenos Aires. Es coordinadora académica del proyecto de investigación de UNICEF Argentina “La educación secundaria en los grandes centros urbanos”.

Rosa Valls Carol (España)

Doctora en Ciencias de la Educación y Pedagogía Social por la Universidad de Barcelona, subdirectora del CREA, Centro Especial de Investigación en Teorías y Prácticas Superadoras de Desigualdades, y coordinadora del Grupo de Investigación consolidado en “Educación Superadora de Desigualdades” (GRESUD), reconocido por la Generalitat de Cataluña. Ha sido investigadora principal de diversos proyectos financiados por el Plan Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación del Gobierno de España y ha sido miembro del equipo investigador del proyecto integrado europeo INCLUD-ED, *Strategies for inclusion and social cohesion from education in Europe* (2006-2011), el único proyecto de investigación en Ciencias Sociales y Humanidades seleccionado por la Comisión Europea entre las 10 investigaciones exitosas con un valor añadido para la sociedad. Actualmente se desempeña como profesora titular del Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Universidad de Barcelona.

[10]

Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato (Brasil)

Socióloga por la Universidad Federal de Río de Janeiro; posee una maestría en Administración Pública, un doctorado en Ciencias (Salud Pública por la Escuela Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz) y un postdoctorado en la London School of Economics and Political Science. Es investigadora en políticas sociales, políticas y sistemas de asistencia social y de salud y reformas de la salud; investigadora del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico – CNPq; y coordinadora del Núcleo de Evaluación y Análisis de Políticas Sociales. Entre sus publicaciones se destacan: *Policy Analysis in Brazil* (co-editora y co-autora), Bristol, Policy

Press, 2013; Políticas e Sistemas de Saúde no Brasil (coeditora y coautora), Rio de Janeiro, Fiocruz/Cebes, 2012, 2ª edición. Actualmente es profesora del Programa de Postgrado en Política Social de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Federal Fluminense (Rio de Janeiro, Brasil).

Índice

Prólogo	
<i>Margarita Poggi</i>	15
Introducción	
<i>María del Carmen Feijoó</i>	21
Educación, Programas de Transferencias Condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe,	
<i>Simone Cecchini</i>	49
El Programa Oportunidades y la educación en México: logros y desafíos,	
<i>Mercedes González de la Rocha</i>	85
Políticas educativas de “rendición de cuentas” y políticas sociales de “corresponsabilidad” ¿Algo en común?,	
<i>Juan Eduardo García-Huidobro</i>	127
El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia,	
<i>Flavia Marco Navarro</i>	155
Bolsa Familia y educación: desafíos del caso brasileño,	
<i>Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato</i>	175
La Asignación Universal por Hijo en Argentina,	
<i>Jaime Perczyk</i>	205
La inclusión como problema de las políticas educativas,	
<i>Flavia Terigi</i>	217
INCLUD-ED. Estrategias para la inclusión y la cohesión social en Europa desde la educación,	
<i>Rosa Valls Carol</i>	235

La educación en tiempos de desigualdades. Políticas sociales y reformas educativas en América Latina, <i>Ricardo Cuenca</i>	259
--	-----

PRÓLOGO

En América Latina se asiste, particularmente durante la primera década de este siglo XXI, a profundas transformaciones sociales, políticas e institucionales. Las políticas sociales toman los desafíos que estas transformaciones plantean con una característica clave, como ha sido la adopción y la implementación de programas que se mueven hacia modelos de vocación universalista; estas políticas se enmarcan en las perspectivas de derecho y de inclusión social, lo cual supone un giro paradigmático respecto del pasado inmediato.

Es sabido que América Latina es la región más desigual del planeta. Puede coincidirse con este diagnóstico, aunque sin duda no es el mismo de 10 ó 20 años atrás, porque hubo diversos cambios en este sentido. Entre otras cuestiones, aparece la relevancia del papel que pueden jugar las políticas sociales, en particular los programas de transferencias condicionadas, muchos de los cuales han sido analizados en las respectivas presentaciones de los paneles que integraron el Seminario del IPE-UNESCO Buenos Aires en el año 2013, cuyo título fue “Educación y políticas sociales. Sinergias para la inclusión”, el cual da origen a la presente publicación.

Mientras que en 1997 había solo tres países en América Latina que proponían programas de transferencias condicionadas, en 2010 estos programas estaban presentes en 18 países latinoamericanos, beneficiaban a 100 millones de personas y penetraban en uno de cada cinco hogares. Esto ofrece una primera idea del alcance que estas políticas están teniendo prácticamente en todos los países de la región. Si bien estos programas tienen arquitecturas diversas, distintas coberturas y formas de operación –las que además han variado en el tiempo–, en general se ha consolidado una intervención más integral y eficaz al abarcar a la familia y no solo a los sujetos o individuos; por ello tienen un mayor potencial para generar sinergias y ampliar su impacto.

Estas políticas sociales han tenido efecto en las políticas educativas. El mejoramiento de las tasas de matriculación, de retención, de promoción en todos los países de la región, da cuenta de este impacto. Hoy mayor cantidad de niños, niñas y jóvenes están

incorporados a los distintos niveles del sistema educativo, particularmente en aquellos en los cuales cada país define, a partir de sus normativas, como etapas obligatorias.

Sin embargo, también sabemos que no alcanza solo con la asistencia a la escuela, porque hay formas de escolaridad que nos exigen ampliar el significado de la exclusión en educación: trayectorias escolares interrumpidas, asistencias intermitentes, aprendizajes de baja relevancia, también muestran una cara de la exclusión vinculada con las políticas educativas.

Frente a la incorporación de niños, niñas y jóvenes que han estado históricamente excluidos de los sistemas educativos, hoy sigue habiendo dificultades para generar alternativas innovadoras a nivel sistémico y para transformar características de los dispositivos y prácticas escolares. Aquellos contenidos nuevos que deben incorporarse al currículum, las relaciones y los tiempos pedagógicos, las estrategias de enseñanza en relación con los modos de aprender, constituyen nuevos desafíos que las políticas educativas deben asumir frente a los niños, niñas y jóvenes que han sido incluidos en los sistemas educativos de los países de la región.

[16]

El diálogo entre políticas sociales y políticas educativas, más precisamente entre sus responsables, entre quienes las diseñan y las implementan, resulta por ello fundamental. Esta nueva perspectiva requiere además superar una visión donde a veces se toman variables exógenas a los sistemas educativos, en las cuales intervienen las políticas sociales, y variables endógenas a los sistemas educativos, de las cuales se hacen cargo los mismos sistemas educativos, el adentro y el afuera en su sentido más profundo. El diálogo al que aludimos supone ir más allá de esta mirada compartimentada para superar esta cuestión.

Por ello, se ha elegido como identidad visual del Seminario la imagen de la cinta o banda de Moebius, la cual se trata de una superficie característica de la geometría topológica. Ella presenta la peculiaridad de tener una sola cara y un solo borde. Cuando se comienza a recorrer la cara o el borde externos, que puede representar las variables externas a los sistemas educativos, de pronto se encuentra, casi imperceptiblemente, que esa cara y borde externos se han vuelto cara y borde internos. También si se sigue el recorrido,

sucede lo contrario. Resulta en consecuencia una interesante metáfora en relación con el diálogo y las sinergias, que se proponen con las presentaciones que integran los distintos capítulos de esta publicación.

Algunos giros relevantes en las políticas sociales y educativas

Una de las cuestiones que cabe subrayar en relación con las políticas y los programas ya mencionados, y que de algún modo es planteada en las intervenciones autorales en esta publicación, tiene que ver con giros importantes que subyacen en la construcción de estas políticas.

Interesa subrayar por lo menos tres hitos o giros. Uno de ellos, un giro sustantivo, es el tema de *la perspectiva de derecho* que cambia una lógica de beneficiarios a ciudadanos, a quienes hay que garantizar ese derecho. El segundo giro, todavía más en tensión, *de individuos a familias*; la expresión acerca de la tensión remite al hecho de que algunos de estos programas aún siguen asignando individualmente, no obstante esa asignación individual gana sentido en el marco de una visión hacia la familia. Por último, el tercer giro se relaciona con el movimiento de políticas y programas que *van desde lo focalizado hacia una pretensión más universalista*, ya que se sabe que algunos de ellos no están cumpliendo con todos los requisitos vinculados con la pretensión de alcanzar al universo, tal como es definido en cada programa.

Pensando en los vínculos entre políticas sociales y políticas educativas, en ciertos aires comunes entre las políticas de rendición de cuentas en educación basadas además en una concepción restringida de la evaluación y la calidad, con políticas sociales centradas en la corresponsabilidad que están fundamentalmente impuestas por las condicionalidades, se abre la gran pregunta sobre el tema de *las condicionalidades*, que obliga un debate con más de una respuesta ya que no existen posiciones unívocas en este sentido. Hasta cierto punto algunas condicionalidades podrían entenderse desde una lógica que las vincula con la asistencia a las etapas obligatorias de la educación, que además están definidas por normativas;

en tanto otros quizá se preguntan respecto de la razón de estas condicionalidades cuando, desde una perspectiva de derecho, ellas deberían ser puestas en cuestión.

El tema al que conduce esta pregunta lleva a pensar en otro giro posible: *de las condicionalidades a cambiar las condiciones*, porque muchos de los problemas o de las cuestiones subrayadas por los autores en esta compilación, tienen que ver precisamente con las condiciones en las que los sectores más vulnerables de nuestras sociedades tienen o no garantizada una asistencia a los niveles educativos obligatorios, una asistencia que también implica asegurar trayectorias escolares efectivas a lo largo de todos estos niveles, y que además conlleva la construcción de aprendizajes significativos y relevantes.

[18]

La otra cuestión central, que subyace de un modo u otro a todos los capítulos de esta publicación, tiene que ver con el rol de la política en la definición de un modelo societal y, en particular, en relación con lo específicamente educativo. Cuando se habla de inclusión educativa, el rol de la política otorga sentido, de alguna manera señala y construye finalidades, hace que los medios conduzcan a la consecución de los fines, que en la propia definición de la política se plantean. En esa construcción de la política, la participación –mencionada en varios capítulos– resulta un aspecto relevante, como también es significativo un elemento de otro orden: la estructura u organización del Estado para dar cuenta de este desafío: sinergias y articulaciones, no solo dentro de un sector sino entre los distintos sectores que constituyen el aparato estatal.

Más directamente relacionado con lo educativo, en algunos capítulos se encuentran aportes interesantes en relación con el trabajo de la política vinculado con las prácticas invisibilizadas de segregación y exclusión educativa. Aquí aparecen distintas cuestiones: en un intento de romper con una visión homogénea de los grupos mayormente excluidos de la educación, muchas veces tratamos con ciertas categorías sociológicas de ver homogéneamente a los sectores más vulnerabilizados; cuando hablamos de niveles de ingreso, de residencia rural o urbana, de pertenencia a distintos grupos étnicos, de cuestiones de género, esto requiere afinar los análisis y perspectivas. Aquí cabe destacar la relevancia tanto del dato, de

la información, como de la evaluación, especialmente cuando destacan ciertas evidencias, que se priorizan por sobre otras; cuando presentan ciertas preguntas que son relevantes para hacer visibles aspectos antes invisibilizados, por ejemplo, la evaluación de oportunidades en relación con temas de etnicidad y género.

Estos instrumentos pueden contribuir con un tema de gran relevancia: la necesidad de romper con ciertas visiones homogéneas, en particular en el campo educativo, que permiten constatar la presencia y la persistencia de ciertas prácticas homogeneizadoras que caracterizaron la constitución de nuestros sistemas educativos en la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX. Cuáles de los problemas generales se revisan, se revisitan, se analizan en contextos específicos y cómo esto entra en tensión con el tema de la escala que las propias políticas y programas se proponen en relación con ciertas intervenciones sistémicas, son en definitiva el objeto de toda política.

Cualquiera de nosotros puede reconocer experiencias relevantes en instituciones, en algunas redes de escuelas que involucran a distintos tipos de actores, las que son innovadoras en lo pedagógico y en las estrategias de enseñanza. Sin embargo, uno de los grandes desafíos se vincula con el hecho de no dejar librada su aparición a la iniciativa, la inquietud o a ciertas condiciones específicas de algunos actores e instituciones educativas, sino en cómo las políticas las asumen para proponer y construir intervenciones sistémicas.

Por último, resulta importante subrayar cómo las políticas que pretenden asumir este desafío de la inclusión de los grupos más vulnerabilizados tienen también, ellas mismas, el desafío de integrarse en el funcionamiento regular de las escuelas y de las aulas. Esto no significa que no pueda haber programas o intervenciones específicas por un cierto tiempo para atender problemáticas particulares, pero todos sabemos que en nuestros sistemas educativos muchas veces esas prácticas se institucionalizan, “se autonomizan” y continúan su vida. En realidad, de lo que se trata es cómo podemos intervenir transformando condiciones en el funcionamiento regular de nuestras aulas, escuelas y sistemas educativos, para cambiar culturas institucionales y prácticas profesionales, además de ciertas condiciones materiales y estructurales.

El tejido de estos aspectos sobre los cuales es necesario intervenir da una magnitud de la complejidad que las políticas deben atender cuando se proponen una finalidad explícita y conducen acciones en torno a ella en relación con la inclusión educativa para atender la desigualdad social y educativa, características de nuestras sociedades en América Latina.

Margarita Poggi

Directora

IIPE-UNESCO

Sede Regional Buenos Aires

INTRODUCCIÓN

María del Carmen Feijóo

El presente artículo tiene por objetivo plantear puntos destacados de las participaciones autorales en el Seminario internacional organizado por el IPE-UNESCO Buenos Aires (2013) y proponer algunos debates sobre sus contenidos. Se beneficia con el hecho de haber sido preparado después del encuentro, lo que permite la referencia a las presentaciones de los participantes. Su objetivo es recuperar a lo largo del texto las interacciones con los problemas educativos así como con propias preocupaciones. Por tanto, no intenta ser un resumen ni una jerarquización de las ponencias las que, por otra parte, no necesitan ser evaluadas ni traducidas por ningún lector. Simplemente constituye una lectura orientada por el interés de responder a problemas, configurados en el marco de mi preocupación por cuestiones de pobreza, estructura social y políticas sociales. Como en todos los casos en los que interviene la subjetividad, no hace justicia al conjunto de los ricos contenidos presentados sino que es mi hoja de ruta para contestar preguntas que hace tiempo me preocupan. La pertinencia del mismo será resultado de la utilidad que tenga para otros lectores.¹

[21]

Prólogo

A fines del siglo XX se produce una revolución mundial que tiene impactos especiales en los países periféricos y que una década más tarde habría de golpear también a los países centrales. Se trata de una nueva revolución capitalista que cambia el orden de las cosas e impone un paradigma para pensar esos cambios. En el caso de América Latina, saltó por los aires una estructura económica con diferentes niveles de desarrollo según países y regiones,

¹ *Nota de la autora:* agradezco la privilegiada situación de haber podido revisar las presentaciones tanto en la página web del Seminario internacional del IPE-UNESCO Buenos Aires como en los documentos enviados por los participantes. Agradezco también la lectura de Patricia Davolos que ayudó a precisar algunos argumentos.

[22]

el funcionamiento de estructuras nacionales estado-céntricas y la oferta de diferentes tipos de Estado de Bienestar más o menos inmaduros, dirigidas a determinados sectores de la población. Esas diversas combinaciones de elementos implicaban la existencia de un modelo de satisfacción de las necesidades básicas que articulaba el acceso al mercado de trabajo, a las políticas públicas y a la producción doméstica, y que, al desintegrarse, deja desprotegidos a amplios segmentos de la población (Feijoó, 2003). Fenómenos de empobrecimiento de masas frenan los procesos de mejoramiento regional que se habían configurado en el marco del desarrollismo. El *Consenso de Washington* y sus imposiciones vía la receta del *ajuste estructural*, incluyendo el dismantelamiento del Estado, el recorte de los servicios públicos, la apertura de los mercados y el consiguiente empobrecimiento de la población como consecuencia de los cambios en la estructura del empleo, se traduce en una crisis socio-económica cuya máxima expresión es el re-empobrecimiento colectivo de los sectores más pobres de la población que ven esfumarse el sueño fundacional de la movilidad social ascendente y la caída en la pobreza de sectores relativamente integrados. Este nuevo empobrecimiento aumenta los contingentes de pobres históricos, configura una nueva estructura social caracterizada por la exclusión y la pérdida de esperanzas del bienestar sustituidas por el sueño de sobrevivir de un día para otro. Aun en un continente caracterizado por la recurrencia de las crisis, ésta no tiene precedentes. Se configuran nuevos actores sociales, nuevos bolsones de miseria, problemas sociales que ya no pueden abordarse con la ilusión de que el goteo del bienestar ayude a superarlos. Pobreza creciente, Estado ausente, políticas públicas abandonadas o activas sólo para los que menos las necesitan, hacen retroceder muchos indicadores de bienestar. Por supuesto que esta situación es confrontada activamente por los sectores afectados pero sus estrategias de resistencia son centralmente mecanismos de sobrevivencia que no pueden cambiar las condiciones del contexto.

Desdibujado *el modelo de protección social propio del Estado de Bienestar*, de vocación universalista, se producen novedades en materia de lucha contra la pobreza. La más importante es el surgimiento, en el segundo quinquenio de los noventa, del modelo

conocido como de transferencias condicionadas, consistentes en la entrega de efectivo a grupos que sufren determinadas carencias y que pueden ser apoyados para la atención de algunos gastos básicos ligados con el acceso a recursos monetarios. Estos modelos de transferencias de ingresos condicionadas se colocan en la línea de iniciativas previas exploradas en crisis anteriores, más centradas en la entrega de elementos –como bolsones de comida, por ejemplo– para atender el mismo tipo de problemas. Críticas al paternalismo que suponía la selección de los productos sin participación de los receptores, fueron abriendo paso a la iniciativa de entregar dinero y confiar en las decisiones de los sujetos sobre sus prioridades de consumo. Adicionalmente, el componente de condicionamiento en la transferencia implica que los sujetos tengan que cumplir de manera obligatoria con ciertos comportamientos en materia de acceso a bienes públicos, especialmente salud y educación.

Para analizar la *condicionalidad de la educación*, permítasenos hacer una breve referencia al rol que, en el largo plazo, jugó la educación en la constitución de Estados y sociedades en la región. Aunque en el marco de la diversidad latinoamericana, cualquier generalización es controversial, en los 200 años de vida independiente de los países, en mayor o menor grado, fue un motor que configuró las estructuras sociales, el bienestar de la población, el diseño de los diversos proyectos de construcción nacional y la forma en que los mismos se incorporaron al mundo. La secuencia en que la región completó la cobertura del nivel primario y secundario fue altamente diferenciada, encabezada por los países que accedieron tempranamente al desarrollo –como los del Cono Sur, con sus procesos de urbanización, modernización productiva y transición demográfica tempranos– frente a los menos desarrollados, del área andina y centroamericana, en los que esta cobertura tuvo lugar en las postrimerías del siglo XX y todavía hoy es una tarea para algunos inconclusa. En los primeros, el desarrollo de los sistemas educativos fue parte de la formación de los aparatos institucionales de los Estados y tuvo como contracara la paulatina incorporación de los sectores populares a ese derecho. El proceso fue heterogéneo desde el punto de vista de los países y también lo fue desde el punto de vista de las poblaciones. En unos países, se realizó en el marco de la resistencia popular de

algunos sectores a la expansión de un Estado incapacitado para respetar las diferencias, sobre todo étnicas y culturales en el despliegue de su aparato educativo. En otros, se consideró como un proceso de consolidación de un pensamiento laico, de raíz positivista, inspirado en la ciencia y decidido a neutralizar la enseñanza dogmática y de acceso a la modernidad. Finalmente, otros valoraron una oferta educativa dominada por las corporaciones religiosas y grupos de elite. En la mayoría de los casos, sin embargo, estuvo presente un intento más o menos explícito de completar una tarea civilizatoria, superadora de los rasgos de atraso étnico y cultural, que se imputaba como característico de las poblaciones migrantes del sur de Europa o de los pueblos originarios.

[24]

El *acceso a una oferta pública* que, con mayores o menores restricciones, garantizaba la concurrencia a la escuela, se determinaba por decisiones al interior de los hogares que definían quiénes iban a ser los sujetos de la educación, en función del sistema de roles de género y generación de cada uno de ellos, así como por las modalidades de inserción en la estructura productiva, las oportunidades disponibles y las características de los territorios en los que vivían. Pero, en todos los casos, el acceso a la educación se identificaba como un camino hacia la obtención de herramientas para mejorar la calidad de vida de hogares e individuos, aunque se discriminara al principio a favor de algunos de los integrantes, como los varones. Por ello, pese a las crisis, la educación mantuvo una lógica expansiva, de vocación universalista.

Aun en períodos de empobrecimiento y crisis, no se produce un estancamiento de la cobertura educativa. A nivel agregado, la finalización del primario y el incremento del secundario aumentan. Aunque, en un continente marcado por la desigualdad, los promedios no dan cuenta de los bolsones de pobreza. Cabe entonces preguntarse qué rol juegan las condicionalidades en este diseño, y sobre todo, el nivel en el que operan. En principio, no aparecen como estrategias proactivas de fortalecimiento del sector. Más bien, parecen fundarse en la *hipótesis de una nueva racionalidad*, una nueva manera de entender las relaciones entre educación y sectores populares así como el desarrollo de políticas. A diferencia de lo que hemos someramente descripto, no se trata ya de la

educación como política social histórica que es elemento clave de un modelo de protección social. Se trata ahora de un componente de una política social de lucha contra la pobreza, de una variable interviniente, una herramienta para lidiar con nuevas racionalidades de los sujetos. En una perspectiva de largo plazo, convertir la educación en una condicionalidad implica asumir que el acceso a la misma ha dejado de formar parte de las conductas “naturales” de las familias pobres, que pugnaban por incorporarse a la oferta educativa disponible o batallaban por su ampliación. Por qué (quiénes), cuándo el deterioro de las condiciones de vida implicó abandonar el sueño de la escuela, es un tema que merece profunda discusión. Esa discusión debe atender simultáneamente la cuestión de qué hizo o dejó de hacer la escuela para promover esa desilusión. ¿Por qué una matriz latinoamericana de un siglo se rompía con estos comportamientos microsociales que a nivel agregado implicaban el abandono de la escuela y las dificultades de expansión de las tasas de retención y promoción?

Estas preguntas no tienen hasta ahora respuestas convincentes y es escasa la investigación sobre el punto. Sobre todo, porque en tanto el dinamismo provino del diseño y la puesta en marcha de estas programas, el debate sobre sus dimensiones educativas se ha producido especialmente desde el campo de estas nuevas dimensiones de los sistemas de protección social hacia la educación, frente a cierta pasividad o inercia de los sistemas educativos, que se encuentran incómodos frente a estos escenarios. Así, poco es lo que han dicho en el debate. Pero, además, estas preguntas deben tener respuestas desde la educación, sobre todo, por el exceso de protagonismo que han tenido los economistas en el debate social de las últimas décadas, en detrimento de otros actores que expresan distintas lógicas que las económicas. Volvemos a la pregunta: *¿por qué las políticas sociales consideraron que era necesario incentivar con efectivo para la concurrencia a la escuela, por afuera de los sistemas educativos?* ¿Quién se preguntó por qué esos bolsones de población, que se diluyen en los promedios y que abandonaron la escuela, deben ser condicionados para obtener la transferencia de dinero que se considera, además, no un beneficio sino un derecho? ¿Qué efectos tiene esta estrategia en términos de la tensión que se

produce entre el derecho de los sujetos a la educación y el derecho al acceso a un programa?

Por otra parte, se tejieron muchas variaciones en conceptualización, diseño e implementación sobre el modelo de los programas de transferencias condicionadas. También se elaboraron distintas racionalidades y argumentos ideológicos, que van desde los que las consideran estrategias de resolución de problemas y empoderamiento de los más pobres hasta los que las visualizan como simples mecanismos de control social ante poblaciones que deben ser tuteladas o vigiladas para que hagan lo correcto. En cualquier caso, las preguntas siguen en pie; si los programas van a ser sustentables, sería bueno generar insumos para el debate.

A continuación abordaremos los temas de contexto, conceptualización y diseño, implementación, evaluación y terminaremos con unas breves referencias al futuro.

[26]

Contexto

En esta sección, presentaremos alguna información sobre el contexto y los rasgos comunes de la región en el momento en el que surgen los programas, partiendo de su aspecto más característico que es la condición de ser la región de mayor desigualdad del mundo. Este dato empírico, de orden socio-económico y cultural, tiene conocidos resultados en la forma en que organiza la convivencia e incide sobre la educación. La *desigualdad* funda sociedades de tipo excluyente, en las que se constituyen circuitos altamente diferenciados para ricos y pobres, generándose también escuelas de esas características. Los ricos, por su parte, son intensamente ricos y la eliminación de la pobreza no es suficiente para reducir la desigualdad. Se trata de una pobreza en un contexto de afluencia, que constituye sociedades duales en que las oportunidades de interacción son bajas, y si existen, se producen en contextos que profundizan la percepción como distintos.

Según J. P. Jiménez (Jiménez y López Azcúnaga, 2012), el coeficiente Gini de 0.51 –medida de desigualdad que se utiliza para dar cuenta de la distribución del ingreso– presenta un nivel de desigualdad sustancialmente más alto que el de otras regiones del mundo.

Aun el país menos desigual del área, presenta un Gini igual o superior al promedio de otras regiones. Dichos valores alcanzan en promedio para los países de la OCDE a 0.313, 0.378 para EE.UU. y 0.520 para 18 países de la región. En América Latina, los valores de menor desigualdad corresponden a la República Bolivariana de Venezuela, Uruguay y Perú, y los de mayor desigualdad son los de Colombia, Honduras y Guatemala. Hopenhayn (Hopenhayn, 2013), por su parte, señala que la desigualdad en América Latina es resultante de la heterogeneidad estructural, fábrica de la desigualdad de ingresos, de género y de etnia, en línea con el análisis del *Panorama social de América Latina 2011* (CEPAL, 2011). En otro texto, Hopenhayn (Hopenhayn, 2012) señala el mantenimiento de un patrón diferencial de acceso a la educación por generación, en el que sube el piso educativo pero se mantienen las brechas.

Por su parte, el *Panorama social de América Latina 2013* (CEPAL, 2013) ilustra los datos de pobreza para las cuatro últimas décadas en la región. Desde 1980 en adelante, como porcentaje del total de la población, dicho valor osciló desde el 40.5% en esa fecha a una estimación del 27.8% para 2013. Esta disminución, sin embargo, no es constante a lo largo del período ya que en 1990 alcanza el porcentaje más alto de la distribución de 48.5%, para disminuir en 1999, aumentar nuevamente en 2002 e iniciar desde ese momento una consistente aunque lenta tendencia descendente. Por otro lado, medida en millones de personas, en valores absolutos alcanza en el año 2002 a 225 millones de afectados. Para nuestro interés específico, es necesario señalar dos elementos: uno que el porcentaje incluye tanto a los pobres como a los indigentes; y el otro, que la pobreza afecta a las personas de manera diferente según su edad y sexo: “Las tasas de pobreza de los menores de 15 años se ubican entre 1,2 y 2,0 veces por encima de la correspondiente a la población, total, registrándose las mayores diferencias en los países con menores niveles de pobreza” (pág. 58).

Como ya mencionamos, la tendencia al *desarrollo de los sistemas educativos* fue siempre creciente. El *Atlas de las desigualdades educativas en América Latina* (SITEAL) analiza la expansión educativa para primaria y media desde mediados del siglo XX. Entre los datos que presenta, señala que para 1955 la proporción

[28]

de finalización de la primaria era para algunos países de la región –como Argentina– del 80% de la población, mientras que en otros alcanzaba sólo al 20% de sus habitantes. Para el año 2005, según esta fuente, “a lo largo de seis décadas de aumento sucesivo de la expansión la mayoría de los países va alcanzando el 90% de la escolarización en el nivel primario”. Para el año 2005, Brasil, Colombia, México, Paraguay y Perú logran escolarizar al 90 % de su población, que se agregan a Argentina y Uruguay, que alcanzan esa cobertura en 1975, y a Chile y Panamá que la alcanzan en 1985. En el año 2005, sin embargo, cuatro países se alejan de esta situación general: Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador. Esta dispersión de logros y de brechas se produce también al interior de los países, aun en aquellos que alcanzaron más tempranamente una mayor cobertura, y esas brechas perjudican a los chicos provenientes de los sectores más pobres. Cabe destacar que este consistente crecimiento se realizó a pesar de las condiciones económicas y la variable incidencia de la pobreza en la región. Sin embargo, si la universalización total de la primaria es todavía una meta no alcanzada, la situación respecto de la enseñanza media es más insatisfactoria. Sobre todo porque la finalización de ese nivel cumple hoy el rol seleccionador que antes cumplía la primaria: sin doce-trece años de enseñanza básica pocas expectativas de integración social pueden ejecutarse de manera sostenida.

Para 1955, en algunos países solo el 3% de la población finaliza el secundario, mientras que en otros se alcanza un modesto 23%; para 1975, en algunos países el 12% de la población termina el secundario y en otros alcanza a un 45%; en 1985, en Chile, el 50% de los adolescentes puede finalizar; en 1965, Argentina y Perú superan el 50%, Chile alcanza al 65%, mientras que otros países no llegan todavía al 20%. Para el año 2005, Perú y Chile logran que el 70% termine la escuela; Brasil, Bolivia, Colombia, Panamá y Paraguay llegan el 50%, y Guatemala, Honduras y Nicaragua no alcanzan todavía el 30%. En síntesis, las conclusiones finales del *Atlas* de SITEAL indican que entre 1955 y 2005 el final de la expansión de la educación primaria en la mayoría de los países tiende a equipararse al haber logrado la escolarización del 90% de la población. En cuanto a la secundaria, en 1955 se trata de un grupo social

reducido de la población escolarizada y en 2005 hay seis variantes en la región cuya heterogeneidad va de un máximo de 79% a un mínimo de 20%. Llama la atención un caso como el de Uruguay, que forma parte de los países del Cono Sur de modernización temprana, bajo coeficiente de desigualdad y dificultades para avanzar en la escolarización de sus estudiantes de media.

Pese al escenario de mejoramiento económico ya mencionado, medido por la disminución del porcentaje de población en situación de pobreza, las claves para entender las dificultades en la universalización total de la enseñanza primaria en todos los países se explican por la *persistencia de brechas* que surgen del área geográfica de residencia y de los niveles socioeconómicos o distribución del ingreso por deciles o percentiles. En el caso de las brechas por lugar de residencia, por grupos de edad, si tomamos el que corresponde al tramo de edad de finalización de primaria –12 a 14 años– la brecha urbano-rural es para el 2000 de -12.4 puntos porcentuales y para el año 2010 de -7.2. Si bien en todos los grupos de edad hay un mejoramiento de la brecha, la misma se mantiene especialmente para los grupos de edad correspondientes a la escuela secundaria y al nivel inicial: así, tomando las brechas entre 2000 y 2010 entre nivel socioeconómico bajo y alto, las mismas son de -12.5% para los 5 años, del -4.3% para el tramo de 6 a 11 años, de -6.6 para el de 12 a 14 años, y de -10 para el de 15 a 17 años. Como señala Poggi (Poggi, 2014), estas mejoras son resultado de las políticas de extensión de la obligatoriedad e incremento de la oferta educativa. Es obvio que dicho incremento tiene lugar en la expansión de la escolarización de los más pobres, dado que los grupos pertenecientes a los estratos de ingresos más altos están ya incorporados al sistema educativo. Y también que ese aumento se refiere a los aspectos de cobertura y promoción del sistema educativo, sin abrir juicios sobre la calidad de la educación que reciben. Otra fuente de diferenciación proviene de la condición étnica y la pertenencia a los pueblos afrodescendientes. Lamentablemente, es escasa la disponibilidad de información sobre este aspecto aunque existe evidencia de mayor rezago y dificultades para algunas áreas curriculares como lengua y matemática así como una brecha importante en la escuela media. Por último, las desigualdades de género que fueron históricamente en detrimento de las

mujeres han atravesado un proceso de igualación marcado por el mejor desempeño de las niñas respecto de los varones.

[30]

Aunque parece innecesario reiterarlo, en el nivel macro las relaciones entre pobreza y educación son dos procesos que tienen dinámicas diversas, en su origen y en su evolución; esta noción rompe con un sentido común generalizado que convierte al sistema educativo en variable dependiente de la situación económica. Más bien, parecería que tienen dinámicas relativamente autónomas en las que la dimensión económica tendría un peso atravesado por múltiples mediaciones. Es decir, que la evolución de los datos de pobreza y de cobertura educativa tienen tendencias divergentes, consistentemente crecientes para educación y oscilantes en materia de incidencia de la pobreza a nivel macro. Esto no quiere decir que no existan relaciones de mutua determinación entre pobreza y educación; quiere decir que dichas relaciones se encuentran a nivel meso y micro, en las regiones y en los barrios, y fundamentalmente en las escuelas y entre las escuelas y adentro de las salas de clase. No es menor esta diferenciación que no es solo búsqueda de un ejercicio de identificación de causalidades; también es la pregunta sobre dónde operar para producir cambios y superar viejas discusiones acerca de la escuela como comedor escolar o como función asistencial o como agencia distribuidora de conocimientos. Dicho de otra manera, la educación de baja calidad y con baches de cobertura es resultante de la privación económica pero esta relación se identifica a nivel de los establecimientos, está ligada con el adentro que esa pobreza configura en las escuelas más que con relaciones a nivel agregado.

Desde el punto de vista de la vida de las escuelas, este escenario instala en el interior de su funcionamiento las fuentes de *diversidad* provenientes de algunas de las variables que hemos mencionado. La diversidad es un elemento dinamizador del proceso de aprendizaje si se incorpora como riqueza de la vida humana, si se asume como tal. En caso contrario, la desigualdad que surge del tratamiento jerárquico de la diversidad realimenta la discriminación y legitima la exclusión de algunos sectores, poniendo en tensión la vieja dinámica que aún hoy impregna al sistema educativo alrededor del eje universalismo/particularismo. Son frecuentes las quejas

de los maestros que señalan carecer de herramientas para atender la complejidad en el aula, constatación atendible si se piensa en sus procesos formativos en instituciones que sostienen todavía un paradigma anacrónico que no da cuenta de los cambios producidos en nuestras sociedades. Sin embargo, es tan fuerte el peso de la pobreza en las prácticas de aula que a menudo su presencia disminuye la relevancia de la desigualdad. Pero una pobreza homogénea podría ser menos discriminatoria que una fuerte desigualdad jerárquica al interior de las aulas. La peor forma de la desigualdad conduce al *apartheid*, tal como se está planteando en este momento alrededor del fenómeno que se produce en la ciudad de Nueva York en el que las escuelas tienen a segregarse, sobre líneas raciales, pese a los esfuerzos históricos dirigidos a la integración (*Diario El País*, 16 de junio de 2014).

Por último, señalemos que este modelo de incorporación identificado vía el incremento de las tasas de escolarización –como menciona J. E. García Huidobro (García Huidobro, 2013) en su intervención en el Seminario– es insuficiente para fundar una evaluación optimista de los resultados y del avance de la justicia educativa. El autor pone el foco en la necesidad de superar una secuencia que va desde el modelo decimonónico de educación para todos a la del de la década de los noventa de calidad educativa para todos, planteándose como nueva meta para esta etapa la necesidad de alcanzar un modelo de similar calidad para todos. Como se ha dicho en reiteradas oportunidades frente a las reformas educativas de los noventa, la condición necesaria para avanzar en esta dirección es que los chicos estén sentados en las escuelas aunque esta condición *per se* es insuficiente para avanzar en ese programa de democratización educativa y social con calidad que se demanda (Feijoó, 2002).

¿Habrà sido el reconocimiento de esta situación lo que motivó a la incorporación del incentivo educativo en los programas de transferencia condicionada? Obviamente, la expresión más evidente de estas brechas se registra a nivel territorial como resultado de los procesos de exclusión social, que tienen una importante dimensión geográfica, y que constituyen escenarios que permiten percibir los comportamientos educativos de los sectores marginados así como de los niveles diferenciales de ingresos. En esas condiciones, superando la

falsa igualdad que instalan los promedios o la información optimista que surge de los porcentajes, es probable que esta evidencia haya estimulado la necesidad de diseños específicos compensatorios de la privación escolar de los chicos que no concurren. Sin lugar a dudas, es claro que en estos contextos se ve el fracaso de la ilusión del igualitarismo universalista.

Conceptualización y diseño

[32] El *modelo* de los programas de transferencias condicionadas surgió en la región en la década de los noventa, cuando la situación tendía a estabilizarse e iniciaba un camino de mejoramiento aunque era necesario todavía paliar el impacto de los deterioros anteriores y la subsistencia de los bolsones de pobreza. Respuesta del sistema educativo a este problema fue el desarrollo de políticas compensatorias, dirigidas a generar condiciones de aprendizaje para los sectores excluidos, en la línea de la focalización en los grupos más expuestos a privaciones y que generaron posteriormente muchas críticas. Pese a todo, se trataba, lo mismo que ahora, de políticas públicas en las que el responsable central de su diseño y puesta en marcha es el Estado aunque, en algunos casos, pueda recurrir a asociaciones con organizaciones de la sociedad civil que le permitan enfrentar más fácilmente la escala de esas intervenciones. Esta centralidad del Estado se expresa también en algunas características que mencionaremos más adelante que refuerzan su condición de garante de derechos.

Además de las educativas, los antecedentes más directos de estas acciones se encuentran en la existencia de programas de emergencia, que transferían fondos a los beneficiarios con el compromiso de la realización de actividades laborales, generalmente en ámbitos locales como los municipios. Pero bajo este nuevo formato, como se sabe, fueron iniciativas de algunas ciudades de Brasil y posteriormente de México, con el programa PROGRESA, los primeros antecedentes. Su nacimiento implica una identidad política un tanto mutante desplazándose desde el espacio de la izquierda al centro, ya que, por ejemplo, el gobierno de Brasilia era en ese momento del Partido de los Trabajadores (PT), mientras que en México

se trataba del último gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Fue seguramente su relativa simpleza, esa decisión de hacer algo, la que convocó enorme entusiasmo en un contexto en el que faltaban otras iniciativas. Posteriormente fue el apoyo irrestricto que estos programas recibieron de parte de los organismos multilaterales de crédito el que multiplicó las experiencias y suscitó opiniones controversiales. Sin lugar a dudas, su gran plus fue el hecho de que aun en el marco del mejoramiento de los indicadores agregados permitiera focalizar acercando soluciones a los impactos resultantes de la pobreza y sus correlatos en materia de exclusión social y de acceso a derechos. Como señala S. Cecchini (Cecchini, 2013), su posterior extensión a prácticamente toda la región muestra la cara más convincente de su éxito. También es parte de su extensión la aplicación del modelo a otros grupos sociales, como los adolescentes y jóvenes en Argentina, por ejemplo, habilitados a recibir transferencias en el marco del nuevo programa PROGRESAR cuya condicionalidad consiste en la terminalidad de los niveles educativos y/o de la inserción en programas de capacitación laboral.

El marco conceptual en el que se colocan los programas es el del acceso al *derecho a la educación*. Se supone que cada niño y/o familia beneficiada por las transferencias es un sujeto de derecho y que esos fondos contribuyen a la concreción del mismo. Como señala R. Cuenca, en su presentación en el Seminario internacional, “con el reconocimiento de que la educación es un derecho humano y fundamental, y que los derechos de la niñez son derechos superiores, el derecho a la educación abandonó el nivel de derecho de tercera generación, logrando que la exigencia de su cumplimiento sea inmediata”. Es decir, que –tal como señala el autor– después del desarrollo del esquema de K. Tomasevski de las “4-A” la calificación de una política como camino correcto hacia la puesta en marcha de la educación como un derecho humano debe responder al cumplimiento de los requisitos de asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

Otro de sus aportes es la noción de ampliación del *acceso a la ciudadanía*, especialmente una ciudadanía social de acceso a derechos cuyo resultante es fortalecer la democracia. Se considera que su funcionamiento es una herramienta eficaz de *erradicación de la*

exclusión social, rasgo agregado que fue resultado de los procesos de empobrecimiento y desigualdad anteriormente mencionados y al que se alcanza mediante el desarrollo de políticas inclusivas. Como señala F. Terigi, hay un juego de diferencias y similitudes entre exclusión social y exclusión educativa cuya resolución requiere la ampliación del significado de la exclusión en educación para encontrar propuestas de política educativa que apunten a la inclusión comprendiendo la complejidad de las causas de los desempeños insatisfactorios. Este aserto nos coloca claramente en el campo del reconocimiento de la multi-causalidad de los fenómenos de exclusión educativa y –agregamos nosotros– de exclusión social.

[34]

Otra característica importante de su diseño fue el hecho de pensar en *familias* más que en poblaciones. Este pensamiento “familístico” ha sido común a diversos programas en la región que han operado desde ese *locus*, y explica en parte el modelo de contraprestación que se espera, la condicionalidad, que determina la continuidad del acceso al beneficio/derecho y la atribución de dicha responsabilidad, en la mayoría de ellos, a las mujeres/madres de familia. Es de destacar que el foco en la acción de las familias convierte a las mujeres en las actrices principales de la ejecución de los programas. Este tema ha sido largamente discutido ya que si bien se valoran los crecientes grados de autonomía que les permite acceder directamente a los recursos monetarios, algunas investigadoras feministas preocupadas por la cuestión de la autonomía de las mujeres han hecho notar que esta asignación de responsabilidades limita sus oportunidades de desempeño en otros espacios públicos, especialmente los ligados al trabajo remunerado ya que esta situación refuerza su rol tradicional de organizadoras de la vida doméstica (Rodríguez Enriquez, 2011). Se trata de una operatoria sobre la base de personas o grupos familiares, teniendo como supuesto que la agregación de sus resultados positivos producirá externalidades virtuosas en la dimensión colectiva.

La noción de *condicionalidad/corresponsabilidad* tiene una lógica que pone la carga de la prueba sobre los hogares, cuyo derecho de continuidad en el programa aparece subordinado al cumplimiento de la contraprestación. Esta situación empodera a otros actores sociales, ejecutores microcotidianos del programa, cuya responsabilidad es certificar el cumplimiento de esos requisitos, por ejemplo,

docentes y directivos de las escuelas. Ellos, a su vez, no siempre apoyan estas políticas demandando mayores atribuciones para que sean las instituciones las que seleccionen a los beneficiarios. A la vez, consideran que los estudiantes presentes en sus escuelas no siempre aprovechan la situación de escolaridad de manera activa. Voces más críticas plantean que la inclusión de la condicionalidad es un mecanismo para suavizar, ante una opinión pública en parte hostil, la legitimidad de la transferencia de recursos monetarios a los sectores más pobres. Lenaura Lobato señala la tensión entre una perspectiva de derechos universales junto con la existencia de una condicionalidad que no deja de tener una dimensión coercitiva y de sospecha acerca del comportamiento de los derechos habientes.

El énfasis en los comportamientos de los sujetos coloca la cuestión de la falta de acceso más en las *características de la demanda* que en las condiciones de la oferta, esto es, se “incentiva” a hogares y estudiantes a concurrir a los servicios, dejando de lado la pertinente pregunta sobre si, además de las condiciones de privación que caracterizan a los chicos que no concurren o abandonan o tienen trayectorias discontinuas, hay alguna responsabilidad imputable a las características de la oferta. Son excepcionales los programas que asumiendo estos aspectos “incentivaron” con recursos monetarios o de provisión de bienes a las instituciones responsables de la provisión de servicios o que plantearon como problema la necesidad de ejercer presión sobre los efectores (especialmente en el sector salud) o reforzar su dotación de recursos para responder a la presión que implica la presencia masiva de estos nuevos demandantes. En el caso de México, M. González de la Rocha hace notar el problema de la falta de oferta educativa en el área rural para satisfacer las condicionalidades. Nuevamente aquí es relevante identificar las razones de la falta de participación en términos de si la retracción a concurrir se trata de las actitudes de las familias o de la existencia de una baja dotación de recursos o de problemas de calidad de la oferta. Sobre el particular puede verse nuestra investigación sobre la Asignación Universal por Hijo en la que exploramos la viabilidad de generar un sistema de metas de desempeño para las instituciones, que homologue los condicionamientos sobre la demanda con algún tipo de condicionamiento sobre la oferta (Feijoó y Corbetta, 2013). Porque,

¿por qué la condicionalidad debe recaer solo sobre el excluido y no también en el efector obligado a proveer las condiciones adecuadas para la satisfacción del derecho?

[36]

Tal como señala J. E. García Huidobro, las decisiones y voluntad inclusivas no son sólo declaratorias y deben anticiparse en el diseño mismo de los medios que se utilizan para alcanzarlas. Operar sobre la demanda sin cuestionar las *características de la oferta* implica no modificar los dispositivos institucionales de escuelas que son poco inclusivas: los hogares toman de manera obligatoria compromisos o corresponsabilidades que determinan la continuidad del acceso al derecho/beneficio, pero las escuelas no tienen ningún requisito para satisfacer las demandas del programa siendo probable que mantengan las características que se tradujeron en la exclusión de los sectores más “deprivados”. El problema se coloca en el largo debate existente en la región sobre el hecho de la persistencia histórica de escuelas pobres para pobres y de la evidencia abundante, sobre todo proveniente del laboratorio de la calidad educativa de OREALC-UNESCO Santiago, que uno de los factores que más incide sobre los aprendizajes y las conductas escolares es el clima de la escuela, definido como el grado en que los estudiantes se sienten acogidos y respetados en la escuela (OREALC/UNESCO, 2013). Respuesta a este tipo de cuestiones es el programa INCLUD-ED de la Unión Europea, presentado por Rosa Valls Carol, cuyo objetivo principal consistió en generar estrategias de inclusión y cohesión social en Europa desde la educación, con el objetivo de conseguir eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación, identificando Actuaciones Educativas de Éxito (AEE). Estos modelos estuvieron centrados en el desarrollo de agrupamientos del alumnado con el objetivo de promover aprendizaje y desarrollo emocional de los escolares, generando entre otras estrategias la participación de las familias y de la comunidad.

Por último, otra característica central de su diseño es el hecho de que se trata de *programas no contributivos*, esto es, que a diferencia de las políticas y programas ligados con la participación en el mercado de trabajo –por ejemplo, salario familiar, subsidio por escolaridad, entre otros– no dependen de las cotizaciones previamente realizadas por el beneficiario. Esta dimensión de no contributivos constituye un avance significativo desde el punto de vista

del universalismo en la medida en que divorcia el acceso a ciertos componentes del bienestar de la situación laboral, la que, con frecuencia, no depende de la voluntad del individuo, sobre todo en contextos de crisis y desocupación. Esta condición de no contributivos coloca todo el peso del financiamiento en los recursos fiscales del Estado sin que su implementación dependa de la recaudación de aportes de las personas y/o de los empresarios, para su posterior redistribución. Esta definición constituye un tema para discutir la sustentabilidad de los programas en el mediano y largo plazo, en relación con la coyuntura económica y política. En el caso argentino, tal como lo planteó Perczyk en su presentación, se trata de una lógica de extensión de los derechos de los trabajadores formales a los informales, en un camino al universalismo. Sin embargo, esta extensión es discutible ya que los informales beneficiarios están obligados a cumplir con determinados requisitos que los formales no tienen, a la vez que aparecen restricciones de acceso –como no cubrir a más de cinco hijos– que tampoco afectan al otro grupo.

En síntesis, el sencillo mecanismo de focalizar en una población con privaciones más o menos predeterminadas, transferir efectivo para la satisfacción de algunas necesidades básicas a determinar por los hogares y exigir determinados comportamientos en contrapartida, se consideró como una llave para disminuir la incidencia de la pobreza, romper el ciclo de su reproducción generacional y mejorar los niveles educativos y sanitarios de la población bajo programa.

Implementación

En la mayoría de los casos, estos programas son de *diseño centralizado con baja articulación y coordinación con los sectores que integran su diseño conceptual y analítico y su operatoria*. Cubren en la actualidad a más de 120 millones de personas, el 20% de la población de la región a un costo de alrededor del 0.4% del PIB regional, por lo que se los considera baratos desde el punto de vista de su funcionamiento (Cecchini). Su centralización hace que su operatoria sea *top down*, yendo del centro rector a los beneficiarios, sin mayor intervención de otros actores. La existencia de macro bases de datos de identidad, tributarias, de acceso a programas,

[38]

de matrícula escolar, entre otras, permite una selección de los beneficiarios descontaminada de mediaciones de actores intermedios. El procedimiento usual es que, en general, aplica una familia o un cabeza de familia, de manera directa, en una página web o en una oficina pública, las menos de las veces intermediados por un puntero o referente social local, llena una planilla, y el tratamiento informático de los datos determina quién aplica o no al beneficio según la ponderación de sus diversas características. Señala L. Lobato que en el caso brasileño existe un catastro único que, combinado con los requisitos de transparencia en la adjudicación, está totalmente disponible en Internet. Esta política de llegada directa disminuye los costos de operación del sistema, a menudo se transfieren los fondos mediante una tarjeta bancaria magnetizada; con este procedimiento también se intenta liberarse de las sospechas de clientelismo y utilización política de los recursos, que resultaría de la mediación de figuras locales en la gestión del programa. Este mecanismo de autofocalización, dado que los candidatos se anotan, y se hace posteriormente un *screening* de su adaptación al programa, permitió superar la vieja polémica entre universalismo y focalización, y mejorar sensiblemente los problemas de errores de inclusión y exclusión que suelen afectar la adjudicación de los programas sociales. Después son seleccionados todos los que tienen determinadas características que habilitan su ingreso. El soporte de esta operatoria es un sistema de difusión vía los medios de comunicación de masas que circulan la disponibilidad de estas alternativas. Pese a la masividad de esta comunicación, en diversos casos se señala la persistente dificultad de llegar a los que son más pobres. En los casos en los que estos obstáculos dependen de barreras de acceso (como la falta de documentación de identidad, situaciones de organización del núcleo familiar, patria potestad de los chicos), los programas parecen haber sido muy receptivos a la rápida resolución de estos problemas.

Simone Cecchini distingue en su presentación la existencia de *tres modelos básicos* de Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), en términos de la forma en que operan, a saber: el tipo 1, con condicionalidad blanda; el tipo 2, de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte; y el tipo 3, los sistemas o redes de coordinación programáticas con condicionalidades. La decisión

acerca del modelo seleccionado –señala el autor– debe ser resultante de una evidencia fuerte acerca del impacto que se desea producir, punto de vista que permitirá en la fase evaluativa, entre otras cuestiones, que los programas sean examinados por el cumplimiento de sus objetivos explícitos y no por su condición de aparente solución para la resolución de todos los problemas de la inclusión. Ese impacto que se desea producir depende de la política y es importante destacar esta condición para superar el punto de vista del programa *per se* como llave maestra a un conjunto de problemas diversos así como su subordinación a un contexto de política explícito. Volveremos sobre este tema en la sección de “Impacto”.

Desde el punto de vista de la implementación, un punto central es el tema de la coordinación. Según F. Reimer es de sus características de donde surgen las principales dificultades de gestión (Reimer, 2006). En tanto su diseño requiere la participación de dos de los grandes sectores de la política social, salud y educación, es importante atender las características de este funcionamiento. Tal como señala Cecchini, debe ser tenido en cuenta el *eje horizontal* o sectorial de los componentes de las políticas sociales y el *eje vertical* que comprende las dimensiones de organización y jurisdicción propias de cada país. Independientemente de la voluntad que se enuncia referida a la necesidad de la coordinación, el propio diseño de los programas (financiamiento-inscripción-selección y pago), hay una lógica que conduce al aislamiento o al predominio del área que lo promueve. Para L. Lobato, el principal desafío es la creación de sistemas integrados de protección social o políticas públicas. En nuestra propia investigación en el caso de la AUH en Argentina, resalta la capacidad del organismo nacional que lo financia y ejecuta para avanzar solo en el marco de bajos niveles de articulación con los componentes sectoriales. Esta situación supone un grado de apropiación alto de parte del actor privilegiado de su desarrollo, en detrimento de su reconocimiento como parte del paquete de las políticas sociales. En el mediano plazo, esta situación puede implicar también cierto grado de vulnerabilidad tanto frente a una reorientación de políticas o ante una crisis fiscal que afecte su financiamiento.

En relación con el *eje vertical*, jurisdiccional, se destacan las diferencias propias de los países federales o de organización central,

entre ellos, especialmente el caso de Brasil, en el que el Bolsa Familia es ejecutado en el marco de la compleja red de más de 5.000 municipios que tiene el país. Por tanto, para L. Lobato, el lugar para cambiar la lógica del funcionamiento de los programas está en las municipalidades adonde el Estado debe llegar de manera moderna, reconociendo todas las diversidades. En el caso de Bolivia, cuya distribución es ejecutada por el Ejército, F. Marco destaca su divorcio del sistema educativo en el marco de las competencias de los niveles departamentales del gobierno que lo atienden y de la protección social en su conjunto.

[40]

A estos niveles sectorial y jurisdiccional se puede agregar el *nivel institucional*, de los espacios de efectores en los que se condensan las voluntades del programa; en nuestro caso, las escuelas. Hay información dispersa acerca de su malestar con el hecho de que actores externos a las mismas sean los que definen la asignación de los beneficios. En el Seminario internacional se señaló que, por ejemplo, para el caso argentino los equipos directivos de algunas escuelas quisieran que los fondos vayan a los establecimientos y sean éstos los que tomen las decisiones de selección y asignación a los derechohabientes. Hay evidencia de otros programas de transferencia de recursos en los que los educadores expresaron su tensión entre la asignación de recursos a los “mejores” frente a los más pobres. Esto pone sobre el tapete una vieja polémica educativa entre los incentivos meritocráticos para los alumnos de mejor desempeño versus los compensadores para los más pobres, que debe considerarse como un obstáculo potencial a la ejecución de los programas. Como señaló un participante en el Seminario: “Los maestros se resistían a la AUH. La propuesta de las escuelas es que el recurso lo reciba la escuela y la directora decida quién lo recibe. Castigos internos, al “incluido” se lo sienta al fondo, se lo castiga diariamente hasta que se va. Si no se trabaja con la escuela, desde lo cultural y desde lo instrumental, estamos exponiendo a los chicos a una institución que los sanciona. Pero también pone sobre la mesa la discusión de qué puede hacer esta escuela, más allá de la inclusión; para que esta no sea solamente simbólica, es necesario pensar en la calidad educativa. Para el caso de Brasil, L. Lobato señala nuevamente que, en términos de desempeño escolar, el problema no es del plan sino

de la escuela, habida cuenta de que en su análisis la escuela brasileña es mala, bien que se la mida por los resultados de aprendizaje –relativos a la calidad– o por indicadores como la tasa de repitencia y cobertura. Más focalizado aún se encuentra el problema en las escuelas de los pobres, cuyos desempeños son inferiores a los del resto de la población.

Este tema intra-escolar lleva también a considerar la cuestión no menor del reconocimiento que tienen estos programas en la opinión pública y las reacciones que suscitan, en función de la masividad de su cobertura y la magnitud de los recursos que se transfieren. En el caso argentino, para algunos, los beneficiarios son *free-riders* de las transferencias públicas, extensión de la vieja noción del pobre “no-merecedor” que fundó buena parte de la política social del siglo XIX. Por eso, retomando una mención ya realizada a la actitud hostil hacia los programas es de destacar que para el caso argentino el 93% de la población encuestada en un estudio sobre planes sociales respondió con acuerdo a la pregunta de si los beneficiarios deberían hacer algo a cambio (Cecchini).

Una preocupación importante es la que se refiere al tema de la *permanencia* de las poblaciones en el programa, definida en todos los casos por el cumplimiento de las condicionalidades y su certificación. Este aspecto tiene dos dimensiones: los criterios que se utilizan para sancionar los no cumplimientos, y el que se denomina egreso del programa. En el primer caso, es conveniente volver a la tipología de Cecchini sobre el tipo de programa según el carácter de las condicionalidades (blandas, fuertes o redes con condicionalidades) que define las sanciones que se producen frente al incumplimiento de los compromisos. Va de suyo que el ejercicio de estas acciones requiere de la existencia de sistemas confiables de monitoreo de las condicionalidades ya que el retiro del apoyo económico puede ser una catástrofe en las condiciones de vida de las familias. Como hemos dicho, la certificación del cumplimiento –como en el caso de la AUH– incorpora la presencia de actores sociales –maestros y directivos– a la secuencia operativa del programa, que no han participado en su diseño y que a veces no están de acuerdo con el mismo. De acuerdo o no, se ven ante difíciles dilemas frente al tener que hacer lo correcto o “dejar pasar”, sabedores de las implicancias de esas certificaciones sobre la

vida de las familias, aunque implícitamente sostengan el punto de vista de que “los mandan por la plata”. O, como dice M. González de la Rocha, se atribuye a los padres “que los niños asisten más por interés económico sin insistir a los hijos que se *empeñen más*”. También la autora señala que son muchas las historias de jóvenes que perdieron la beca por razones que nunca comprendieron ni ellos ni sus padres.

El otro aspecto importante se refiere a la *graduación* en el programa o a los criterios que determinan el egreso. Por supuesto que la condición de graduación o egreso depende de las características y los objetivos del programa, dado que es importante distinguir entre egreso de familias o niños por cumplimiento de ciclos escolares de su graduación del mundo de la pobreza. Algunos actores del sector señalan dos mecanismos de graduación, *in* y *out*, refiriéndose con la primera a las bases de inclusión y a la segunda como la salida de los adjudicatarios de uno o varios programas para disminuir la carga fiscal y dar oportunidades de ingreso a otras familias. Es notable, en todo caso, la obliteración de la dimensión societal y colectiva, por ejemplo alguna referencia al conjunto, en términos de su impacto en la estructura social, lo que refuerza una continuidad con lo que hemos planteado anteriormente del perfil “familiarístico” del diseño de estos programas que incide en la evaluación de las condiciones y resultados de su salida.

[42]

Evaluación

La *evidencia evaluativa* disponible, proveniente de fuentes del sector público, de instituciones académicas y de los propios organismos de financiación, es sumamente abundante. La ya mencionada heterogeneidad de los programas hace difícil comparar resultados dada la diversidad de los objetivos de los mismos. Dado que S. Cecchini se explaya sobre el tema, simplemente remitiremos a su texto. En síntesis, en materia de educación, el autor señala que de un conjunto de programas evaluados hay consistencia en la identificación del incremento de las tasas de escolarización, mejoramiento de la repitencia, disminución del abandono escolar y conclusión de la secundaria. Otras evaluaciones por su parte se refieren a dimensiones extra-educativas del funcionamiento de los programas, por ejemplo, su impacto en la disminución intergeneracional de la pobreza.

Otro participante, como M. González de la Rocha, quien mediante una estrategia antropológica tuvo a su cargo las evaluaciones cualitativas externas del programa Oportunidades de México a lo largo de unos diez años, señala los siguientes impactos: asistencia constante a la escuela y mejoramiento de la tasa de pasaje de la primaria a la secundaria; prolongación de la trayectoria escolar; escasos cambios en materia de desempeño escolar; bajo impacto sobre la erradicación del trabajo infantil aunque adecuación de los trabajos de los niños a la permanencia escolar; y negociaciones en relación con el trabajo doméstico, especialmente respecto de las hijas. También subraya el cambio de patrón de acceso a la educación de mayor privación entre los primogénitos y mayor cobertura entre los ultimogénitos. Se destaca la insatisfacción de los padres respecto de la calidad de la enseñanza y la baja sensibilidad cultural hacia las poblaciones indígenas. En el largo plazo de la implementación del programa, el mejoramiento es sustantivo; tal vez el hallazgo más significativo es el hecho de que en la generación de padres se observa la existencia de dos desigualdades: la étnica a favor de los mestizos y la de género a favor de los varones, mientras que en la generación de hijos expuestos al programa, la brecha de género se ha invertido a favor de las mujeres y la brecha étnica se ha invertido y favorece ahora a las mujeres indígenas.

Para el caso del Bono Juancito Pinto, de Bolivia, F. Marco señala que los resultados del programa han sido una disminución de las tasas de abandono escolar, en áreas urbanas y rurales, para varones y mujeres, y el incremento del proceso de documentación de identidad de los participantes del programa. Sin embargo, reitera las deudas en materia de calidad de la educación escolar pública. L. Lobato, por su parte, para el caso del Bolsa Familia en Brasil, registra los impactos positivos, sobre todo el aumento en inclusión y asistencia escolar, más significativo en la región más pobre del nordeste y menor en la región sudeste más rica. Sin embargo, observa que los resultados no son positivos en los niveles de aprobación y abandono escolar, situación que atribuye a las características de baja calidad de la oferta educativa. En cuanto a los grupos que no pudieron superar el rezago educativo, se encuentran los de 15 a 17 años, negros, población rural y hombres jóvenes cuya situación

no ha mejorado. En líneas generales, estos hallazgos refuerzan el patrón de que a mayor rezago, mayor efecto.

En el caso de la AUH de Argentina, se cuenta especialmente con evaluaciones de tipo cualitativo, que dan cuenta más del posicionamiento de los sujetos frente al programa que del impacto en materia de cobertura. Otros investigadores, que han recuperado perspectivas de evaluación de impacto desde el punto de vista de los actores, señalan en general los altos grados de satisfacción de los beneficiarios y/o de sus familias. En tanto, otros se interrogan acerca del tipo de subjetividad que estos programas promueven y enfatizan la necesidad de que desde el punto de vista de la construcción de ciudadanía pasen de tener un enfoque de derechos a constituirse realmente en acceso a derecho. En ese sentido, el tipo de oferta al que acceden es un elemento constitutivo de esa dimensión más allá de la transferencia económica que los programas implican.

[44]

El futuro

La evidencia presentada por los participantes en el Seminario reitera la hipótesis de partida de que la experiencia acumulada con los programas de transferencias de ingresos condicionadas da la impresión de que han llegado para quedarse. En este caso, resulta claro que deben consolidarse las *lecciones aprendidas* tanto desde el punto de vista del diseño como de la implementación. De ellas, puede plantearse la cuestión de las críticas al enfoque *money-metric* de la pobreza, esto es la visión meramente economicista, especialmente en sus limitaciones para superar los objetivos más amplios de ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza, que claramente requieren intervenciones más complejas que la simple transferencia de recursos, que constituye una mirada simplificadora de las complejidades del universo de la pobreza. Pero, en todo caso, el foco de interés de este Seminario internacional estuvo puesto en los aspectos que se relacionan con su interacción con el componente educativo de los mismos.

Al respecto, no hay duda de que la continuidad y el fortalecimiento de los programas requiere abordar algunos aspectos a los

que no se les ha prestado suficiente atención. Yendo de lo general a lo particular, el primer punto se relaciona con el diseño de los programas en términos de una cuestión que es crítica, a saber, la tensión entre producir efectos en *familias y/o derechohabientes e impacto en la estructura social*. La visión uno a uno es suficiente para las familias pero claramente insuficiente para producir los efectos de escala que estos programas aspiran a tener, entre ellos, la disminución de la desigualdad y el aumento de la inclusión social, que sería una contracara de la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En segundo lugar, para no seguir operando con la tradicional asimetría de los programas de políticas sociales que se “bajan”, según la jerga usual en el campo temático, requieren *empoderar a los participantes* en su condición de derechohabientes. Ya se ha descrito la pasividad con la cual aplican, son seleccionados y luego beneficiados sin probabilidad alguna de ejercer conductas proactivas. Aspectos, estos, que están lejos de poder promover la construcción de ciudadanía democrática a la que aspiran.

En tercer lugar, deben operar activamente sobre las *condiciones de la oferta*. Esta meta sólo se puede alcanzar mediante el desarrollo de mecanismos de coordinación, no sólo como la tradicionalmente reclamada entre sectores de efectores de política social sino también entre actores de los programas, incorporando a los derechohabientes en esos rediseños.

En cuarto lugar, es necesario *repensar el tema de las condicionalidades*, planteándolas no sólo como una cuestión de comportamientos de las familias sino como alianzas de tipo intersectorial que den cuenta de la complejidad de los procesos que se llevan a cabo: sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, sectores del Estado, deberían estar todos ellos condicionados para el cumplimiento de objetivos que no son personales de grupos familiares sino del conjunto societal.

Este aspecto se relaciona con un quinto tema, generalmente demandado a los programas, que es el de la necesidad de *abrir espacios de participación y monitoreo* de la implementación de los mismos. Dada la escala en la que operan, tratándose de intervenciones sobre millones de familias, no es sustentable la idea de que

sean tan solo algunos técnicos del nivel central los que tengan voz y, en el fondo, capacidad de veto en la operatoria. Reiterando la intervención ya citada de J. E. García Huidobro, las políticas inclusivas deben ser de construcción democrática, lejos de los modelos de planificación central que obedecen solo a la lógica de sus autores.

Referencias bibliográficas

CEPAL (2011), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.

CEPAL (2013), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.

Diario El País, "Nueva York se convierte en el epicentro de la segregación educativa en EE.UU.", Madrid, 16 de junio de 2014.

[46] Feijóo, María del Carmen (2002), *Argentina. Equidad social y educación en los años '90*. Buenos Aires, IPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires.

Feijóo, María del Carmen y S. Corbetta (2013), "La dimensión educativa de la asignación universal por hijo (AUH)", Buenos Aires, UNICEF, mimeo.

Hopenhayn, M. (2013), "Desafíos para avanzar en mayor equidad desde la educación en América Latina y el Caribe", México, EPT/PRELAC.

— (2012) "El encadenamiento educación y empleo: entre eslabón perdido y reproducción de las desigualdades", en *Tendencias en Foco* N° 22, octubre, <[www. redEtis.iipe.unesco.org](http://www.redEtis.iipe.unesco.org)>.

Jiménez, J. P. e I. López Azcúnaga (2012), "¿Disminución de la desigualdad en América Latina?. El rol de la política fiscal", en *desigualdades.net Working Paper Series* N° 33, Berlín, Research Network.

Poggi, M. (2014), "La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes", Documento básico, Buenos Aires, Fundación Santillana.

Reimers, Fernando, Carol de Shano da Silva y Ernesto Trevino (2006), "Where is the 'education' in conditional cash transfers in education?", UIS Working Paper N° 4, Montreal, UNESCO Institute for Statistics.

Rodríguez Enriquez, C. (2011), "Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género. ¿Por dónde anda América Latina?", Serie Mujer y Desarrollo, N° 109, Santiago de Chile, CEPAL.

Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) (2011), *Atlas de las desigualdades educativas en América Latina*, cap. 2 "La expansión de la escolarización desde mediados del siglo XX", IIPE-UNESCO / OEI.

UNESCO/PRELAC/SEP (2013), *Situación educativa de América Latina y el Caribe. Hacia una educación para todos 2015*, Santiago de Chile, OREALC/UNESCO.

EDUCACIÓN, PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

*Simone Cecchini*¹

Introducción

La educación representa una de las principales herramientas de las cuales disponen los Estados para revertir la reproducción intergeneracional de la pobreza y las desigualdades, y desacoplar los orígenes sociales de los individuos de sus logros en términos de bienestar (CEPAL, 2011). Sin embargo, en América Latina y el Caribe aún no se ha conseguido transformar los sistemas educativos en un mecanismo eficaz de igualación de oportunidades, y siguen existiendo fuertes brechas en los resultados educativos por nivel socioeconómico. Estas desigualdades se ven reflejadas en una marcada segmentación y estratificación de la calidad y la eficiencia del propio sistema de oferta educativa, en que las familias con mayor capacidad de pago obtienen una oferta privada educativa de más calidad.

Las cifras son muy claras. En circunstancias en que completar el ciclo de la alta secundaria es el umbral necesario para luego tener trayectorias laborales que permitan salir de la pobreza o no caer en ella, en América Latina solamente el 23% de los hombres y el 26% de las mujeres de 20 a 24 años que pertenecen al primer quintil de la distribución del ingreso han completado la secundaria. En el quinto quintil (el más rico), dicho nivel ha sido alcanzado por el 81% de los hombres y el 86% de las mujeres de ese grupo de edad. Estas brechas no se dan solamente según el nivel de ingresos, también existen entre zonas rurales y urbanas, y entre población indígena y no indígena (CEPAL, 2011).

¹ *Nota del autor:* agradezco a Milena Lavigne por su asistencia en la preparación de los cuadros del Anexo de este documento.

[50]

Para revertir las desigualdades es importante que la política educativa se vincule a otros esfuerzos de promoción y protección social. Según lo propuesto por la CEPAL (2011), medidas clave para contribuir a reducir las desigualdades son la extensión de la cobertura de enseñanza inicial y preescolar, la extensión de la jornada escolar en la primaria pública, el mejoramiento de la calidad de la educación pública –cerrando las brechas de calidad respecto de la educación privada e incorporando tecnologías digitales–, el apoyo a la continuación de estudios de educación superior, el fortalecimiento de la formación para el trabajo, así como el mejoramiento de la progresión y conclusión de secundaria de jóvenes provenientes de hogares de menores ingresos y bajo clima educacional. Respecto a este último punto –y más en general en relación con el derecho a la educación de niños y jóvenes que pertenecen a familias que viven en condiciones de pobreza– los programas de transferencias condicionadas (PTC), que tanto se han difundido en la región en las últimas dos décadas, han tenido un papel no menor, que es relevante destacar y analizar.

Este artículo aborda la experiencia de los PTC, programas de reducción de la pobreza que se han convertido en una pieza clave de los sistemas de protección social de la región, con particular énfasis en sus componentes relacionados con la educación. En la primera sección, se sitúan estos programas en el marco más amplio de la protección social, destacando su impacto redistributivo. En la segunda, se describen los componentes de estos programas relacionados con la educación y se resumen los resultados de las evaluaciones del impacto de los PTC sobre algunas variables educativas. En la tercera sección se muestra cómo los PTC hoy presentes en los diferentes países de América Latina y el Caribe –si bien comparten características comunes– han alcanzado una gran diversidad de diseños y enfoques. Finalmente, se concluye con algunos comentarios sobre el futuro de estos programas.

I. Los Programas de Transferencias Condicionadas y los sistemas de protección social

Los PTC se caracterizan por intentar reducir la pobreza mediante la combinación de un objetivo de corto plazo, el aumento de los recursos disponibles para el consumo, a fin de satisfacer las necesidades básicas de las familias beneficiarias, con otro de largo plazo, el fortalecimiento del capital humano para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Para ello, se utilizan principalmente tres instrumentos: i) las transferencias monetarias, para aumentar los ingresos; ii) el condicionamiento de las transferencias al uso de ciertos servicios sociales –especialmente en las áreas de educación y salud–, para la acumulación de capital humano; y iii) la focalización en los hogares pobres y extremadamente pobres. Por medio de estos mecanismos, se intenta abordar de manera conjunta los aspectos materiales y cognitivos asociados a las situaciones de pobreza, asumiendo la importancia de realizar las intervenciones sobre una base intersectorial (Cecchini y Martínez, 2011).

Los PTC han alcanzado una cobertura muy amplia, tanto en términos del número de países que los han implementado como de la cantidad de población usuaria. Desde sus inicios a mediados de la década de 1990 –en 1995 en algunas ciudades de Brasil, y en 1997 en México con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)– estos programas se han difundido hoy a 20 países de América Latina y el Caribe (véase cuadro 1 del Anexo), donde cubren a más de 120 millones de personas, es decir, el 20% de la población de la región, a un costo que ronda el 0,4% del PIB regional. Este crecimiento no se ha dado en un vacío, sino en un entorno de crecimiento generalizado de la inversión social, que en América Latina y el Caribe pasó de representar 12,5% del producto interno bruto (PIB) de los países de la región en 1992-1993 a 19,2% del PIB en 2010-2011.

Gracias al uso de procedimientos y técnicas de selección de beneficiarios que buscan minimizar los errores de exclusión (familias que satisfacen los criterios de elegibilidad, pero no participan en el Programa) e inclusión (familias que no satisfacen los criterios de elegibilidad, pero participan), por lo general, estos programas logran

hacer llegar las transferencias de ingreso a los más necesitados y representan, por tanto, una de las partidas de inversión pública social más redistributivas. Como muestra CEPAL (2010) para una serie de programas, entre el 60% y el 75% de los gastos en estas transferencias son captados por el 40% más pobre de la población. Sin embargo, como destacan Cohen y Franco (2006, pág. 58), estos resultados apuntan también al hecho de que hay personas pobres que no consiguen formar parte de los PTC “ni siquiera cuando los procedimientos de selección los prefieran”.

[52]

Si bien los PTC han tenido un fuerte crecimiento y han adquirido un papel muy visible en la política social, hay que recalcar que estos programas son solamente uno de los componentes de la protección social. En particular, según se detalla en Cecchini y Martínez (2011), los PTC se pueden concebir como una “puerta de acceso” de las familias y las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad a sistemas integrales de protección social.

El objetivo fundamental de la protección social es procurar un nivel mínimo de bienestar y contribuir a la realización de los derechos económicos y sociales de todos los miembros de la sociedad. Esta responsabilidad recae principalmente en el Estado, aunque involucra también a otros actores como el mercado, las familias y las organizaciones sociales y comunitarias. Asimismo, cabe destacar que la protección social es parte central de la política social, si bien tiene características distintivas en cuanto a los problemas sociales que atiende. No cubre por tanto todos los ámbitos de acción de la política social, sino que es uno de sus componentes, junto a la promoción social (que se ocupa del desarrollo de capacidades) y las políticas sectoriales, como educación y salud.

Las principales funciones que ha de cumplir la protección social son: proteger y asegurar un ingreso que posibilite niveles de calidad de vida básicos, fomentar el trabajo decente, e identificar la demanda no cubierta y garantizar el acceso a los servicios sociales –entre ellos, la educación– para toda la población (pero sin encargarse de su provisión, lo cual requiere de una gestión especializada). Así, los sistemas de protección social cumplen un rol central en la identificación de nuevas necesidades y en la evaluación de las características de la demanda de servicios sociales. Se pueden así convertir en facilitadores

de la gestión de calidad y de la atención a los grupos más pobres y vulnerables de otras políticas sectoriales, como las de educación.

Tres son los componentes centrales de un sistema de protección social: la protección social no contributiva (frecuentemente conocida como “asistencia social” y a la cual pertenecen los PTC), la protección social contributiva (o “seguridad social”) y la regulación de los mercados laborales. Estos componentes apuntan, en distintos grados, a cubrir la heterogeneidad de los requerimientos de protección de diferentes grupos poblacionales. En cada componente es posible distinguir variados instrumentos, los que a su vez presentan distintas alternativas de combinación. Es precisamente en su interacción y articulación en un mismo sistema que estos componentes e instrumentos contribuyen a la realización de los derechos, a la vez que permiten contar con una protección social realmente inclusiva al incorporar al conjunto de la población con sus especificidades y recursos.

Para contar con sistemas de protección social que realmente den cobertura de calidad al conjunto de la población, se requiere avanzar de manera decidida hacia su integralidad, tanto a nivel de las políticas y programas (la oferta) como desde los individuos, las familias y las comunidades (la demanda). En relación con la oferta de políticas, existen dos ejes de integración que deben ser considerados durante las etapas de diseño, implementación y operación de los sistemas de protección social: el horizontal (o “sectorial”), que supone la coordinación entre los distintos sectores de acción de la política social (educación, salud, trabajo, desarrollo social, etc.), y el vertical, en el cual la coordinación se da entre los distintos niveles administrativos (desde el central hasta los municipios, incluyendo, si cabe, a privados y sociedad civil). Por su parte, para atender de manera integral los requerimientos de una demanda heterogénea cabe considerar tanto las necesidades de integración transversal como las de integración longitudinal. La primera tiene relación con el requerimiento de ofrecer y articular prestaciones diferenciadas para satisfacer las distintas necesidades de protección de diversos grupos de población, según su área de residencia, nivel de ingreso, actividad, tipo de inserción laboral, etnia, etc. La segunda toma en cuenta los requerimientos diferenciales de cada etapa del ciclo de vida individual y familiar “desde la primera infancia hasta la vejez” (Cecchini y Martínez, 2011).

II. Los programas de transferencias condicionadas y la educación

En los PTC, la vinculación con la educación ocurre principalmente a través de las condicionalidades que las familias deben seguir para recibir la transferencia de ingreso. Las condicionalidades en educación han estado presentes desde el comienzo de estos programas, sea en las ciudades de Brasil, o en el PROGRESA de México. Sin embargo, en algunos países la vinculación con la educación se da también mediante otros dos canales: la provisión de útiles escolares y el acceso a programas complementarios de educación. En unos pocos casos, han existido también mecanismos de incentivo a la oferta de educación.²

[54]

Como resultado de la variedad de enfoques que existe en los PTC en la región, los programas tienen diferentes énfasis en lo educativo.

Entre los programas que tienen como principal objetivo asegurar a las familias pobres un nivel de consumo básico, las condicionalidades son vistas más como una oportunidad para reforzar el derecho a la educación que como un verdadero incentivo orientado a cambiar el comportamiento de las familias. En este tipo de programas –inspirados en el *Bolsa Familia* de Brasil– las sanciones por incumplimientos son moderadas o hasta ausentes, como en el caso del Bono de Desarrollo Humano (BDH) en el Ecuador,³ y los montos de las transferencias se calculan en función del costo de una canasta básica de alimentos.

² Los PTC Programa de Asignación Familiar (PRAF) II de Honduras, Red de Protección Social (RPS) y Sistema de Atención a Crisis (SAC) de Nicaragua, todos ellos concluidos en 2006, incluyeron transferencias a los establecimientos educacionales (Moore, 2008 y 2009; Cecchini y otros, 2009).

³ En el caso del Bono de Desarrollo Humano, las transferencias no se condicionaron explícitamente, aun cuando, por un breve período de tiempo, se difundió a través de avisos televisivos la importancia de que las familias beneficiarias enviaran a los niños a la escuela. Una evaluación del Programa mostró un aumento en la matrícula escolar (véase el cuadro 2 del Anexo), lo que puede asociarse a la percepción de esta condicionalidad por parte de los beneficiarios, si bien no fue monitoreada administrativamente (Schady y Araujo, 2006).

Al contrario, los programas con marcado énfasis en el fortalecimiento de capacidades y logros educativos establecen sanciones firmes ante la falta de cumplimiento de las condicionalidades en materia de educación. En estos programas, las transferencias se calculan como una forma de compensar los costos de oportunidad asociados a la utilización de los servicios sociales. Programas inspirados en esta lógica son Oportunidades en México y Avancemos de Costa Rica, este último orientado explícitamente a familias que tienen dificultades para mantener a sus hijos en el sistema educativo por causas económicas. Respecto a las modalidades de cálculo del monto de las transferencias en el ámbito educativo, en Oportunidades y en el Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras, la transferencia busca cubrir tanto los costos directos de envío a la escuela de los niños (matrícula, insumos y costos de transporte), como el costo de oportunidad para las familias pobres y vulnerables de enviar a los niños a la escuela en vez de enviarlos a trabajar. En Oportunidades, Avancemos, Familias en Acción en Colombia y Programa de avance mediante la salud y la educación (*Programme of Advancement Through Health and Education*, PATH) en Jamaica, las transferencias aumentan durante la educación secundaria, lo que refleja el mayor costo de oportunidad de enviar a los niños a la escuela. Oportunidades y PATH incorporan, asimismo, una diferenciación adicional en los montos que se entregan según el sexo de los estudiantes, para abordar los problemas de desigualdad de género en la participación en la educación secundaria, aunque en sentido inverso, ya que mientras Oportunidades otorga transferencias mayores a las niñas, PATH lo hace a los niños.

Por último, hay programas que buscan articular la garantía de acceso de las familias pobres y vulnerables a un conjunto amplio de prestaciones, como Chile Solidario / Ingreso Ético Familiar y la Red Unidos de Colombia. En estos, la educación es uno entre otros varios componentes y las condicionalidades figuran en el marco de un acuerdo amplio de trabajo entre los representantes del programa y las familias.

a) Condicionalidades en educación

La gran mayoría de los PTC de la región ha incluido al menos una condicionalidad en materia de educación, generalmente expresada como el otorgamiento de una transferencia monetaria a las familias sujeta a la matrícula, la asistencia o la permanencia en el sistema educacional de niños y niñas en edad escolar.

Generalmente, el grupo de edad tomado en cuenta para las condicionalidades en educación es aquel entre 5 y 18 años. Sin embargo, en algunos casos –como Costa Rica u Honduras– se toman en cuenta jóvenes hasta los 24 años. Las condicionalidades cubren por tanto la educación primaria y secundaria, si bien en Jamaica se llega a cubrir también la educación post-secundaria. En cuanto a los requerimientos de las condicionalidades, los más comunes son la certificación de matrícula o de una asistencia escolar mínima (que varía entre el 75% y el 90%). En el caso de Panamá se requiere también la asistencia a las reuniones de apoderados (véase el cuadro 2 en el Anexo).

[56]

Mediante las condicionalidades, los programas buscan fomentar la demanda de servicios educacionales por parte de las familias pobres y vulnerables. Dado el énfasis en el fomento de la demanda, los PTC pueden ser implementados en zonas donde existe infraestructura educativa suficiente, lo que a veces dificulta la incorporación de áreas rurales aisladas. En el programa Oportunidades de México (González de la Rocha, 2008) y la Red de Oportunidades de Panamá (Rodríguez, 2010), por ejemplo, uno de los principales factores que impiden a las familias cumplir con las condicionalidades en ciertas zonas rurales no es la falta de escuelas, sino la falta de maestros o el hecho que estos solo dan clases algunos días de la semana.

b) Transferencias no monetarias: útiles escolares

Como muestran Cecchini y Madariaga (2011), bajo el componente educativo, los PTC también entregan útiles escolares al comienzo de cada año lectivo, en una transferencia conocida comúnmente como “bolsón” o “mochila escolar”. En el PRAF de Honduras, la transferencia incluye cuadernos y lápices para distintos usos,

además de otros útiles como goma de borrar, regla, sacapuntas y mochila. La decisión de entregar útiles escolares en alternativa o como complemento a las transferencias monetarias está sujeta a consideraciones relacionadas con la infraestructura disponible para el pago en efectivo o el almacenamiento y la distribución de los útiles. El PRAF lleva muchos años entregando bolsones escolares y, a pesar de los frecuentes problemas para ejecutar el presupuesto, entre 2001 y 2008 se entregó un promedio de 100.000 bolsones anuales, mientras que la Red de Protección Social (RPS) de Nicaragua privilegió la entrega de efectivo por el mismo concepto. En el caso de Oportunidades, si bien la forma escogida fue la de una transferencia monetaria para cubrir dichos gastos, las familias cuyos hijos van a escuelas atendidas por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) reciben la transferencia en especie.

[57]

c) Acceso a programas de educación

Además de las transferencias monetarias y en especie, una tercera prestación que ofrecen los PTC es la provisión de servicios, ya sea por parte del propio Programa o a través de otros programas a los que facilitan el acceso (Cecchini y Madariaga, 2011). En el ámbito educativo, se trata de becas contra la deserción escolar y de programas de reeducación y terminación de estudios.

En 2006, por ejemplo, *Bolsa Família* comenzó a ofrecer a los usuarios la posibilidad de ingresar al programa Brasil Alfabetizado, un programa federal a cargo del Ministerio de Educación, que ofrece alfabetización a jóvenes y adultos de 15 años o más que no tuvieron acceso a la educación básica. En Perú, existe el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA), complementario del Programa Juntos. En el caso de México, el objetivo del programa Jóvenes con Oportunidades –que consiste en la entrega de becas de apoyo a la educación secundaria y superior– es incentivar que los jóvenes de familias pobres continúen sus estudios medios y superiores hasta concluir el bachillerato. Busca así prevenir la deserción escolar, y, asimismo, proporcionarles algún capital que luego los jóvenes puedan utilizar en estudios o micronegocios. Otro ejemplo de medida orientada a la nivelación de estudios es el

bono de graduación de la enseñanza media del Ingreso Ético Familiar de Chile. El bono consiste en alrededor de 100 dólares que se otorgan a los mayores de 24 años cuando obtengan su licencia de enseñanza media o equivalente en un establecimiento educacional reconocido por el Ministerio de Educación.

d) Impacto de los PTC sobre indicadores de educación

El impacto de los PTC en materia educacional se ha analizado desde diversas perspectivas y existen evaluaciones para gran parte de los países que hoy los implementan, o que los implementaron en el pasado (véase el cuadro 3 del Anexo).

[58]

Aunque los efectos identificados no son uniformes en todos los países y los resultados varían según el énfasis de cada programa, es posible argumentar que las evaluaciones generalmente suponen mejoras en los “objetivos intermedios” de desarrollo de capacidades y logros educativos (Bastagli, 2008); esto es, muestran que los PTC promueven un mayor acceso a la escuela y mejoran indicadores como la matrícula y la asistencia escolar. Estos incrementos tienden a ser mayores en países donde los niveles de referencia eran más bajos, en los grados escolares de transición que presentaban altas tasas de deserción (por ejemplo, el paso de primaria a secundaria) y en los hogares y localidades más pobres. Sugieren asimismo que los resultados en el aprendizaje dependen de la cantidad y la calidad de la oferta de servicios públicos. De hecho, las evaluaciones no despejan las dudas sobre la calidad de los servicios de educación y sobre el impacto en indicadores “finales” de capital humano, como el aprendizaje de los niños y niñas. Asimismo, las evaluaciones de los impactos sobre el capital humano no logran siempre aclarar cuál es el canal que permite obtener dichos resultados. En particular, no sabemos si los impactos positivos se deben principalmente al incremento del ingreso disponible de las familias pobres (“efecto ingreso”) o a los compromisos que deben adquirir para obtener las transferencias (“efecto condicionalidades”).

Los PTC, por tanto, debieran ser considerados en el conjunto más amplio de la política social de cada país y, muy particularmente, dentro de un cúmulo de acciones orientadas a cimentar

las bases de un sistema de protección social inclusivo e integral, de manera de lograr efectos combinados en las capacidades humanas. Se requiere así una mayor investigación a fin de ahondar en los efectos diferenciados que puedan tener los componentes de los PTC (transferencias monetarias y no monetarias, condicionalidades, vinculaciones con otros programas y demás), así como los efectos conjuntos de estos y otras políticas y programas sociales con los cuales suelen vincularse, sobre las capacidades humanas (Cecchini y Madariaga, 2011).

A continuación, se presenta un resumen de los resultados de algunas de las principales evaluaciones de impacto llevadas a cabo en los países de la región. Las evaluaciones analizan el impacto sobre un conjunto de variables que van más allá de aquellas sobre las cuales inciden de manera directa las condicionalidades.

De Brauw y Hoddinott (2008) identifican, para el caso del componente educativo de PROGRESA, un aumento significativo de la probabilidad de asistir a la escuela. Asimismo, como resultado de Oportunidades, se ha encontrado que las brechas de género en la matrícula en la secundaria, especialmente en zonas rurales, prácticamente han desaparecido (Parker, 2003, 2004). El Programa ha tenido impactos positivos también en término de incrementos en la matrícula y las tasas de promoción de los niños indígenas (Escobar y de la Rocha, 2002, 2008). Otras evaluaciones (SEDESOL, 2008) muestran avances importantes en la disminución de la deserción escolar, el aumento de la matrícula escolar y el mejoramiento de las calificaciones, aunque todo esto se da en zonas geográficas, rangos de edad y niveles de escolaridad específicos.

De manera similar, la asistencia escolar ha aumentado como consecuencia de la implementación de PTC en Brasil, Colombia, Jamaica, Paraguay y la República Dominicana. En Brasil, Silveira Neto (2010) encuentra que la tasa de asistencia escolar para alumnos de 7 a 14 años aumenta entre 2,2 y 2,9 puntos porcentuales –según la metodología de análisis utilizada–. Asimismo, De Brauw y otros (2012) señalan que las tasas de asistencia para niños y niñas entre 6 y 15 años aumentan entre 4,1% y 4,5% –según el grupo de control–. En Colombia, Attanasio y otros (2008) encontraron que el programa Familias en Acción aumenta la asistencia escolar más

entre los niños de secundaria que de primaria, lo que se puede atribuir a los ya altos niveles de asistencia en la primaria antes de la implementación del Programa. En Jamaica, el PATH aumenta en 0,5 días por mes la asistencia escolar de niños entre 6 y 17 años, lo que representa un resultado importante si se consideran las muy elevadas tasas de asistencia (96%) (Levy y Ohls, 2007). En Paraguay, el programa *Tekoporâ* ha contribuido a aumentar 2,5% la tasa de matrícula entre los niños de familias beneficiarias, mientras la tasa de asistencia escolar se eleva entre 5 y 8 puntos porcentuales (Veras Soares, Pérez Ribas e Hirata, 2008). Asimismo, en la República Dominicana, el programa Solidaridad ha aumentado en 14 puntos porcentuales la probabilidad de asistir a la escuela entre los niños de 14 a 16 años (Programa Solidaridad, 2008).

[60]

Más allá del aumento de la matrícula y la asistencia escolar “que son los impactos más comúnmente observados” también hay evidencia de impactos sobre otras variables, como la repitencia y el abandono escolar o la conclusión de la secundaria. En Brasil, Oliveira y Soares (2013) encuentran impactos positivos de *Bolsa Família* sobre la repitencia escolar, ya que el Programa disminuye un 11% la probabilidad de repetir cursos de los alumnos que participan del Programa. Tanto De Brauw y otros (2012) como Cireno, Silva y Proença (2013) encuentran disminuciones en las tasas de abandono escolar como efecto de participar en *Bolsa Família*, del rango de -1,9% a -2,9% en el primer caso y de -0,1% en el segundo. De Brauw y otros (2012) hallan también efectos positivos de *Bolsa Família* sobre la progresión al siguiente grado escolar, que son particularmente significativos para las jóvenes de 15 años. En Colombia, Baez y Camacho (2011) encuentran que los alumnos que participan de Familias en Acción tienen entre 4 y 8 puntos porcentuales más de probabilidades de terminar la secundaria en comparación con el grupo de control, y estiman que esto implicaría entre 100.000 y 200.000 más graduados de los que existirían sin el PTC.

De todas formas, es claro que una mayor retroalimentación y coordinación entre los PTC y otros tipos de programas educativos puede llevar a importantes mejorías en los procesos y resultados en la educación. Al respecto, Gertler, Patrinos y Rubio-Codina (2007) han evaluado el papel de las políticas de educación en las escuelas

donde un gran porcentaje de estudiantes participa en Oportunidades y encuentran que los programas que buscan empoderar a las asociaciones de padres –en particular, el programa de Apoyo a la Gestión Escolar (AGE), parte de un programa más amplio de Compensación Educacional– logran disminuir la repetición y la deserción escolar.

Asimismo, es importante destacar el “efecto vecindario” de estos programas. Para el caso de PROGRESA, Bobonis y Finan (2008) muestran que los niños que no participan en el Programa son influidos positivamente por sus pares que sí participan, en el sentido que entre ellos también aumenta la permanencia en la escuela secundaria. Los resultados indican que en los lugares donde se implementó el Programa, la matrícula entre los niños que no participaban en el Programa aumentó cinco puntos porcentuales, en comparación con los niños no usuarios que vivían en las localidades de control.

[61]

III. La diversidad de los Programas de Transferencias Condicionadas

La idea que dio origen a los PTC fue buscar “matar dos pájaros de un tiro”, o sea reducir la pobreza en el corto plazo “mediante el aumento del consumo de las familias pobres, impulsado por las transferencias monetarias” así como en el largo plazo “mediante el fortalecimiento del capital humano de los niños, impulsado por las condicionalidades”. De allí que la estructura básica común de los PTC consiste en la entrega de recursos monetarios (y no monetarios) a familias que viven en situación de pobreza o pobreza extrema y tienen uno o más hijos menores de edad,⁴ con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas (Cecchini y Madariaga, 2011).

Si bien los PTC comparten características comunes, estos programas han demostrado ser instrumentos extremadamente flexibles, que se han adaptado a distintas realidades socio-económicas,

⁴ Asimismo, cabe destacar que se trata de una tipología analítica más que empírica, por lo que puede haber programas que escapen a las tres categorías o que existan categorías que tienden a traslaparse en alguna situación.

políticas e institucionales. Más que modelos estrictamente definidos, son herramientas versátiles, abordables desde distintas concepciones ideológicas, que permiten apropiarse de ellas de diferentes formas. Esto ha llevado a que los PTC respondan mucho más de lo que se piensa a las trayectorias institucionales propias de cada país en materia de política pública y de economía política de las reformas del sector social (Cecchini y Martínez, 2011). Explica también cómo en distintos países los PTC hayan podido sobrevivir fuertes giros en los gobiernos, con algunas modificaciones y cambio de nombre del programa como en México “donde PROGRESA fue lanzado bajo el gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) del presidente Zedillo y modificado con el nombre Oportunidades bajo el gobierno del Partido de Acción Nacional (PAN) del presidente Fox” o hasta manteniendo el mismo nombre –como en el caso de la Red de Oportunidades de Panamá, con el cambio desde el gobierno del presidente Torrijos al gobierno del presidente Martinelli.

Los programas actualmente en operación en América Latina y el Caribe difieren de manera considerable en parámetros clave como las prestaciones que ofrecen –que pueden incluir transferencias monetarias y en especie, apoyo psicosocial y seguimiento a las familias, programas de capacitación y microcrédito, entre otras– y la modalidad con que se entregan, el tipo y control de las condiciones y la severidad de las sanciones, así como sus vinculaciones interinstitucionales.

Es así como, según el énfasis de los programas, en el objetivo de aumentar el nivel de consumo de las familias, fortalecer sus capacidades humanas o vincularlas con la red existente de servicios y programas sociales, Cecchini y Martínez (2011) plantean la existencia de diferentes tipos de PTC, inspirados en programas que han sido importantes referentes en la región. Un primer tipo, inspirado en *Bolsa Familia*, son los programas de transferencias de ingreso con condicionalidad blanda. Un segundo tipo, inspirado en Oportunidades, es constituido por los programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte. Finalmente, al tercer tipo, inspirado en Chile Solidario, se le llama “sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades”. Más que un PTC propiamente

dicho, este tercer tipo representa una estructura de articulación que pretende asegurar o garantizar el acceso a prestaciones ofrecidas por distintos programas específicos.

La identificación de estos tres tipos ideales permite comprender las formas de funcionamiento de los PTC en relación con su objetivo principal, y da un marco para analizar la diversidad de programas que han surgido con el correr del tiempo. No es un mero ejercicio académico, sino que apunta a mejorar el diseño de los PTC y contribuye a conocer los requerimientos específicos de cada tipo de programa y pensar la manera en que estos pueden insertarse en el conjunto más amplio de la política social.⁵

Mediante esta tipología se busca también subrayar que uno de los mayores desafíos para los PTC consiste en mantener objetivos claros y funciones precisas, adoptar prestaciones y condiciones adecuadas para lograr esos objetivos y delimitar competencias y responsabilidades. Como se ha observado en Cecchini y Martínez (2011), en los países que no cuentan con verdaderos sistemas de protección social o donde estos son muy débiles existe el riesgo de que los PTC se transformen en una suerte de “árbol de Navidad”, al que se añaden mecánicamente nuevas prestaciones y se le cuelgan más y más requerimientos, dando origen a una estructura omni-comprehensiva pero de escasa especificidad y eficacia.

[63]

a) Programas de transferencias de ingreso con condicionalidad blanda

En los programas de transferencias de ingreso con condicionalidad blanda, la transferencia monetaria se entiende como un derecho de ciudadanía “por lo menos para aquellos ciudadanos que viven en la pobreza” y las condiciones vinculadas a la educación o la salud como parte del reforzamiento del acceso a esos derechos. Estos programas se basan en el supuesto de que uno de los principales problemas de las familias pobres es la falta de ingresos,

⁵ Las familias que participan en *Bolsa Familia* quedan en condición de suspensión, por dos meses, a partir del tercer registro de incumplimientos de condicionalidades y reiteradamente si ocurren nuevos episodios de incumplimiento (MDS, 2012).

dada su incapacidad de insertarse en el trabajo formal. El monto de las transferencias tiende a establecerse de modo de cubrir la carencia de un ingreso mínimo y, por tanto, se calcula en función del costo de una canasta básica de alimentos (que corresponde al monto de la línea de extrema pobreza). Asimismo, las sanciones por incumplimiento de las condicionalidades son moderadas o bien la verificación de las condicionalidades tiende a ser débil (Cecchini y Martínez, 2011).

[64]

En el caso de *Bolsa Família*, si bien como destacan Britto y Veras Soares (2011) existen grandes diferencias con el ingreso básico de ciudadanía “partiendo por el hecho que el primero es un Programa focalizado mientras que el segundo debiera ser una medida universal” es evidente que hay un menor énfasis en sancionar los incumplimientos de las condicionalidades y un mayor énfasis en la transferencia de ingreso respecto al otro grande referente para los PTC, Oportunidades (González de la Rocha, 2010). *Bolsa Família* tuvo una rápida expansión desde su lanzamiento en 2003 y solamente en 2006 se implementó un sistema de monitoreo de las condicionalidades (Soares, 2012). Sin embargo, el objetivo del monitoreo –a cargo de la *Secretaría Nacional de Renda de Cidadania* (SENARC) del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS)– no es punir a las familias, sino entender las razones del no cumplimiento mediante el acompañamiento de los trabajadores sociales y ayudarlas a cumplir las condicionalidades (González de la Rocha, 2010). En *Bolsa Família* las transferencias monetarias pueden ser suprimidas solamente si las familias quedan en condición de suspensión por más de 12 meses y si, durante ese período, reciben la debida asistencia y monitoreo por parte de los servicios sociales.⁶ Según Soares (2012), entre 2006 y 2008, solamente el 4,5% de las familias que no cumplieron con las condicionalidades perdieron sus beneficios monetarios.

⁶ Las familias deben acreditar la asistencia a algún establecimiento educativo público de los niños desde los 5 hasta los 17 años y documentar los controles sanitarios y el plan de vacunación obligatorio para los menores de cuatro años (Cogliandro, 2012; Gasparini y Cruces, 2010).

Otros programas de transferencias de ingreso con condicionalidad blanda son el Bono de Desarrollo Humano (BDH) de Ecuador y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) de Argentina. Para hacer frente a la grave crisis económica que enfrentaba el país, Ecuador lanzó en 1999 un Programa de transferencias no condicionadas (el Bono Solidario), que fue transformado en PTC (el BDH) en 2003, pero sin poner hasta la fecha mucho énfasis en las condicionalidades. A su vez, la AUH, si bien incorpora condicionalidades, es una extensión a los trabajadores informales de las asignaciones familiares tradicionalmente provistas a los trabajadores formales (Bertranou y Maurizio, 2012; Gasparini y Cruces, 2010), más que un programa orientado a incentivar un mayor uso de los servicios sociales de salud y educación por parte de las familias pobres. Las familias beneficiarias de la AUH reciben el 80% de la transferencia todos los meses –independientemente del cumplimiento de las condicionalidades– y sólo el 20% restante se abona cuando se presenta la documentación de cumplimiento de las condicionalidades.⁷

[65]

b) Programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte

Los programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte tienen como principal objetivo promover el desarrollo humano de la población pobre, lo que en la práctica significa aumentar sus niveles de utilización de la educación pública y los servicios de salud, eliminando las barreras de acceso. En estos programas la interpretación de los problemas que enfrentan las familias pobres se centra en la carencia de capacidades humanas, que se ve agravada por la falta de acceso a servicios básicos, ya sea debido a problemas de demanda (falta de visión de las familias respecto de los

⁷ Las transferencias de Oportunidades pueden ser suspendidas en forma mensual, por tiempo indefinido o definitivamente. El apoyo monetario de alimentación se suspende en el mes en el cual se registra el incumplimiento de las condicionalidades de salud por parte de las familias. Los apoyos monetarios de educación básica se suspenden cuando, entre otras razones, un alumno registre cuatro o más inasistencias injustificadas durante el mes.

retornos de la inversión en capital humano) o de oferta (falta de acceso a servicios sociales). Por tanto, la transferencia monetaria es un instrumento que sirve para incentivar un cambio de conducta por parte de las familias pobres, para aumentar su disposición hacia la inversión en capacidades humanas en educación y salud, y para financiar el costo que tiene para ellas el acceso a la educación o a los servicios de salud. Los montos de las transferencias se establecen sobre la base de los costos de oportunidad en que incurren las familias para usar los servicios que se quiere incentivar. Asimismo, el monitoreo de las condicionalidades es fuerte y las sanciones rigurosas (Cecchini y Martínez, 2011).

[66]

En el caso de México, desde sus inicios el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades “conforme a su nombre oficial” enfatizó el fortalecimiento de las capacidades humanas. Su implementación incluyó un proceso de validación de las comunidades seleccionadas con el fin de comprobar si los servicios locales de salud y educación tenían la capacidad necesaria para responder al incremento de la demanda que generarían las condicionalidades. En las localidades que no contaban con los servicios requeridos o cuyos servicios estaban saturados, el inicio del Programa se postergaba hasta que se comprobara que el municipio disponía de suficiente oferta sectorial (Cohen, Franco y Villatoro, 2006). Asimismo, Oportunidades ha sido pionero en montar un complejo mecanismo de verificación de las condicionalidades, sustentado por un sistema que permite actualizar de manera ágil la información sobre cumplimientos para efectos de los pagos y las sanciones. Las reglas de operación del Programa son muy claras respecto de las causas de suspensión de los beneficios y, con el fin de que las familias entiendan el sistema de incentivos, prevalece el esquema “una transferencia-una condición”.⁸ Los montos de las transferencias varían según

⁸ En el segundo semestre de 2011, en la escuela primaria, el apoyo educativo iba de M\$150 mensuales en primero hasta M\$300 en sexto. En la secundaria, el apoyo educativo iba de M\$440 mensuales en primero hasta M\$490 en tercero para los hombres; y de M\$465 mensuales en primero hasta M\$565 en tercero para las mujeres. En la educación media superior, el apoyo educativo iba de M\$740 mensuales en primero hasta M\$840 en tercero para los hombres; y de M\$850 mensuales en primero hasta M\$960 en tercero para las mujeres.

las características de los destinatarios, porque aquí el énfasis principal no es proveer un ingreso mínimo a las familias sino proveer los incentivos correctos para el fortalecimiento de las capacidades humanas, teniendo en cuenta el costo de oportunidad de no estar ejerciendo el trabajo infantil. Por tanto, los apoyos educativos aumentan para los niños que cursan niveles más altos –en la secundaria y media superior– y varían según el sexo de los alumnos.⁹

Además de Oportunidades, otros programas que se enmarcan en esta tipología son Más Familias en Acción, Juntos de Perú y Avancemos de Costa Rica. Más Familias en Acción y Juntos, en particular, poseen detallados esquemas de transferencias diferenciadas según la edad y el curso al cual asisten los niños. Estos esquemas tienen sentido solo en programas principalmente orientados a incentivar cambios de conductas en las familias pobres –como evitar el abandono escolar– orientados al fortalecimiento del capital humano de los niños. A su vez, el objetivo explícito de Avancemos es “promover el mantenimiento en el sistema educativo formal de adolescentes y jóvenes hasta 25 años de edad, pertenecientes a familias en condición de pobreza”.¹⁰

[67]

c) Sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades

El tercer tipo de programas, “los sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades”, consiste en estructuras de articulación que pretenden garantizar el acceso a prestaciones ofrecidas por distintos programas específicos y así generar un piso de inclusión. La lógica detrás de estos programas es que la pobreza resulta no solo de la falta de ingresos o de acceso a servicios sociales, sino de múltiples factores de carácter psicosocial, cultural, económico y geográfico, entre otros. Cuando estos factores se combinan y acumulan, generan situaciones de exclusión social de difícil solución para una política pública acostumbrada a operar con un “esquema de espera”, donde las familias que cuentan

⁹ Decreto N° 34786-MP-S-MEP de 2008, pág. 1.

¹⁰ Las dimensiones consideradas son identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos.

[68]

con mayor información sobre las prestaciones públicas terminan recibíendolas en primera instancia. En los sistemas de coordinación programática con condicionalidades, se entiende que es la propia oferta pública la que debe acercarse a las familias y no al revés; surge la lógica de un sistema de oferta articulado y activo. Esto se materializa en la figura de los trabajadores sociales cuya misión es enfocarse en aspectos psicosociales orientados a facilitar la conexión de la demanda con la oferta de servicios sociales. Los montos de las transferencias monetarias “si es que su entrega es prevista directamente por estos sistemas” son bajos y destinados a reducir los costos de transacción para acceder a los demás programas sociales a los que el sistema facilita el acceso. Las contraprestaciones a realizar por cada familia son variables y relativamente flexibles, y son establecidas en conjunto con los trabajadores sociales que acompañan a las familias (Cecchini y Martínez, 2011).

El sistema en el cual se inspira este tipo de programas es Chile Solidario “que hoy está siendo sustituido por el Ingreso Ético Familiar”, donde las transferencias y condicionalidades quedan en un segundo plano ante la importancia otorgada al acompañamiento psicosocial a las familias, provisto a través de uno de sus componentes, el programa Puente (Cecchini y Martínez, 2011). En Chile Solidario, las únicas transferencias específicas eran el “bono de protección” y el “bono de egreso”. El primero consistía en un monto decreciente de entre 27 dólares (durante los primeros seis meses) y 13 dólares mensuales por familia que se entregaba durante el período de acompañamiento —exigiendo que las familias trabajaran en al menos una de las siete dimensiones consideradas relevantes para el mejoramiento de sus condiciones de vida—. ¹¹ El segundo era una transferencia de 13 dólares mensuales por familia, que se entregaba por tres años después de haber egresado del programa Puente (Cecchini, Robles y Vargas, 2012).

Otro sistema de este tipo es la Red Unidos de Colombia, en la cual también la función de los denominados “gestores sociales” es articular la oferta pública de servicios y programas sociales en

¹¹ *Ibid.*

torno a las familias y el trabajo para alcanzar determinados logros básicos.

Cabe destacar que si bien estos sistemas o redes de coordinación no proveen directamente transferencias monetarias a las familias –o lo hacen de manera limitada–, se vinculan muy estrechamente a los dos tipos de PTC anteriormente analizados –que sí transfieren importantes montos a las familias–. En el caso de Colombia, la Red Unidos se vincula al programa Más Familias en Acción. En Chile, el Ingreso Ético Familiar provee acompañamiento psicosocial y acceso a diferentes programas sociolaborales mediante el programa Eje; incluye también transferencias no condicionadas (la transferencia base y la transferencia familiar) y condicionadas (“por deberes” y “por logros”) (Cecchini, Robles y Vargas, 2012).

Conclusiones

[69]

Si bien los PTC pueden actuar como importantes instrumentos para fomentar la sinergia de las políticas sociales y la inclusión de grupos poblacionales que viven en la pobreza y la vulnerabilidad, aún enfrentan grandes desafíos para obtener mayores impactos sobre el capital humano de los beneficiarios, y en particular los niveles de educación de niños y jóvenes. En primer lugar, tratándose de un incentivo a la demanda de servicios sociales, sus resultados dependen de la disponibilidad –en términos cuantitativos y cualitativos– de la oferta de dichos servicios, entre ellos las escuelas. En segundo lugar, para ser efectivos, los PTC dependen de lo que hagan otros sectores sociales y requieren por tanto resolver complejas coordinaciones institucionales entre distintos sectores y niveles territoriales.

A la luz de la experiencia acumulada a lo largo de casi dos décadas, cabe preguntarse hacia dónde van los PTC de América Latina y el Caribe. Dado que los PTC son instrumentos flexibles y adaptables –y que han tomado formas distintas según su énfasis principal, sea aumentar el nivel de consumo de las familias, fortalecer sus capacidades humanas o vincularlas con la red existente de servicios y programas sociales–, es evidente que el camino que seguirán estos programas será fuertemente influido por la visión sobre el desarrollo

económico y social que tengan los gobiernos que se harán cargo de ellos en los diferentes países de la región.

[70]

Por un lado, una visión enraizada en el enfoque de derechos podría llevar a transformar los PTC en una plataforma para la entrega de un ingreso mínimo garantizado. Bajo esta visión, se eliminarían o “ablandarían” las condicionalidades, que generan una distinción poco afortunada entre “pobres merecedores y no merecedores” de asistencia, lo que estaría violando derechos humanos básicos con relación al aseguramiento de un nivel mínimo de vida (Naciones Unidas, 2009). Eliminar las condicionalidades, sin embargo, es muy complicado desde un punto de vista político, ya que su incorporación en los programas de reducción de la pobreza hace que los programas de transferencias sean más “vendibles” hacia los votantes.¹² Asimismo, cabe destacar que un importante riesgo de esta transformación sería la pérdida o el debilitamiento del fuerte trabajo de coordinación inter-sectorial fomentado por la existencia de las condicionalidades, así como de una visión multidimensional de las soluciones para la reducción de la pobreza.

Por otro lado, una visión basada en la teoría del capital humano llevaría muy probablemente a innovaciones en las condicionalidades, para enfrentar retos en ámbitos distintos de los tradicionalmente abordados. Por ejemplo, se podrían comenzar a ver condicionalidades ligadas a la educación preescolar.

En todo caso, cualquiera sea la visión política, será necesario articular los distintos esfuerzos orientados a la reducción de la pobreza. Por tanto, planes y estrategias multisectoriales como *Brasil sem Miséria* –organizado alrededor de los tres ejes de garantía de ingreso, acceso a los servicios e inclusión productiva– y Chile Solidario / Ingreso Ético Familiar –con su énfasis en el acompañamiento psicosocial y sociolaboral– van a ser replicados.

Asimismo, cabe destacar que –más allá de la visión política de los gobiernos– el futuro de los PTC dependerá de las condiciones

¹² En 2007, a la pregunta “¿Cree usted que quienes reciben [beneficios de los] planes deberían hacer algo a cambio?” de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales (EPPS) realizada a una muestra representativa de la población argentina, el 93% de los encuestados respondió que sí (Cruces y Rovner, 2008).

de las economías en los diferentes países. Estos programas se han expandido y consolidado durante un período de bonanza económica, con mayores ingresos fiscales y crecimiento de la inversión social. Si bien hoy parecen tener un carácter permanente en el marco de las políticas de protección social no contributiva, una disminución de los recursos a disposición podría llevar a fuertes presiones por disminuir los montos de las transferencias y/o la cantidad de beneficiarios.

Referencias bibliográficas

- Attanasio, O. y otros (2008), "Child education and work choices in the presence of a conditional cash transfer programme in rural Colombia" (WP06/13), Londres, Institute for Fiscal Studies.
- Baez, J. y A. Camacho (2011), "Assessing the Long-term Effects of Conditional Cash Transfers on Human Capital: Evidence from Colombia", *Policy Research Working Paper 5681*, Washington DC, Banco Mundial.
- Bastagli, F. (2008), "Conditionality in public policy targeted to the poor: promoting resilience?", *Social Policy & Society*, Vol. 8, N° 1.
- Bertranou, F. y R. Maurizio (2012), "Monetary Transfers for Children and Adolescents in Argentina: Characteristics and Coverage of a 'System' with Three Components", *Research Brief N° 30*, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasilia.
- Bobonis, G. y F. Finan (2009), "Neighbourhood peer effects in secondary school enrollment decisions", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 91, N° 4.
- Britto, T. y F. Veras Soares (2011), "Bolsa Família and the Citizen's Basic Income: A Misstep?", *Working Paper N° 77*, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasilia.
- Cecchini, S., A. Leiva, A. Madariaga y D. Trucco (2009), "Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad.

Los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua" (LC/W.248), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/35903/DPW248_Programas_Transferencias.pdf>.

Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), "Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe", *Cuaderno de la CEPAL N° 95*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile [en línea] <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/44126/cue95_programadettransferencias.pdf>.

[72] Cecchini, S. y R. Martínez (2011), "Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos", *Libro de la CEPAL N° 111*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile [en línea] <<http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/7/42797/Libro-proteccion-social-ALC-CEPAL-2011.pdf>>.

Cecchini, S., C. Robles y L. H. Vargas (2012), "La ampliación de las transferencias monetarias y sus desafíos en Chile: el Ingreso Ético Familiar", *Research Brief N° 26*, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasilia.

Cireno, F., J. Silva y R. Proença (2013), "Condicionalidades, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família", en T. Campello y M. Côrtes Neri (organizadores), *Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania*, IPEA, Brasilia.

Cogliandro, G. (2012), "El gasto social destinado a madres en situación de vulnerabilidad social: Análisis de los principales programas sociales del Presupuesto Nacional 2012", *Newsletter del Observatorio N° 54*, Observatorio de la Maternidad, 2 de mayo de 2012.

Cohen, E. y R. Franco (coords.) (2006), "Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana", México D.F., FLACSO/SEDESOL.

- Cohen, E., R. Franco y P. Villatoro (2006), "México: El programa de desarrollo humano Oportunidades", en *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, E. Cohen y R. Franco (coords.), México D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)/Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2011), *Panorama social de América Latina 2010*, Santiago de Chile [en línea] <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/45171/PSE2011-Panorama-Social-de-America-Latina.pdf>>.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile [en línea] <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf>.
- Cruces, G. y H. Rovner (2008), "Los programas sociales en la opinión pública. Resultados de la encuesta de percepciones sobre los planes sociales en Argentina", *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*, G. Cruces y otros (eds.), Buenos Aires, Banco Mundial.
- De Brauw, A., D. O. Gilligan, J. Hoddinott y S. Roy (2012), *The Impact of Bolsa Familia on Child, Maternal, and Household Welfare*, Washington, DC, International Food Policy Research Institute.
- De Brauw, A. y J. Hoddinott (2008), "Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico", IFPRI Discussion Paper, vol. 00757.
- Escobar, A. y M. De la Rocha (2008), "Girls, mothers and poverty reduction in Mexico: evaluating Progresa-Oportunidades", en *The Gendered Impacts of Liberalization: towards "embedded liberalism"?*, S. Razavi (ed.), Nueva York, Routledge.
- (2002), "Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Seguimiento de impacto 2001-2002,

comunidades de 2.500 a 50.000 habitantes. Evaluación de resultados de impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, México, D.F.

Gasparini, L. y G. Cruces (2010), “Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas”, *Documento de Trabajo N° 102*, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata, julio de 2010.

Gertler, P., H. Patrinos y M. Rubio-Codina (2008), “Empowering parents to improve education: evidence from rural Mexico”, *Policy Research Working Paper, N° 3935*, Washington, D.C., Banco Mundial.

[74]

González de la Rocha, M. (2010), “Pobreza, Progresos y Oportunidades: una mirada de relativo largo plazo”, en J. Abrahão de Castro y L. Modesto (organizadores), *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios, Vol. 2*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

— (2008), “Programas de transferencias condicionadas. Sugerencias para mejorar su operación e impacto” en “Futuro de las familias y desafíos para las políticas”, I. Arriagada (ed.), Serie seminarios y conferencias (52) (LC/L.2888-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Levy, D. y J. Ohls (2007), “Evaluation of Jamaica’s PATH program: final report”, Mathematica Policy Research Inc.

Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS) (2012), Portaria N° 251, Gabinete de la Ministra, 12 de diciembre de 2012, Brasilia.

Moore, C. (2009), “Nicaragua’s Red de Protección Social: an exemplary but short-lived Conditional Cash Transfer Programme”, Country Study (17), Brasilia, International Poverty Centre (IPC)/ United Nations Development Programme (UNDP), enero.

— (2008), “Assessing Honduras” CCT programme PRAF, Programa de Asignación Familiar: Expected and unexpected realities”,

- Country Study (15), Brasilia, International Poverty Centre (IPC)/ United Nations Development Programme (UNDP), abril.
- Naciones Unidas (2009), "Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza", Magdalena Sepúlveda Carmona (A/HRC/11/9), Nueva York, 27 de marzo.
- Oliveira L. F. y S. Soares (2013), "Bolsa Família e repetência: Resultados a partir do Cadúnico, projeto frequência e censo escolar", en T. Campello y M. Côrtes Neri (organizadores), *Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania*, IPEA, Brasilia.
- Parker, S. (2004), "Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar", en OPORTUNIDADES/INSP/CIESAS. Resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003, documentos finales, México D.F., SEDESOL.
- ____ (2003) "Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior", en SEDESOL/CIESAS/INSP. Resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002, México, D.F., SEDESOL.
- Programa Solidaridad (2008), "Impacto del programa Solidaridad en asistencia escolar y niveles nutricionales: un enfoque empírico", Gobierno de la República Dominicana.
- Rodríguez Mojica, A. (2010), Programas de transferencias condicionadas, políticas sociales y combate a la pobreza en Panamá, Serie Políticas Sociales 162, (LC/L.3222-P/E), CEPAL, Santiago de Chile [en línea] <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/39813/sps162-ptc-panama.pdf>>.
- Schady, N. y M. C. Araujo (2006), "Cash transfers, conditions, school enrollment, and child work: Evidence from a randomized

experiment in Ecuador”, World Bank Policy Research Working Paper 3930, Washington D.C., Banco Mundial.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2008), *Oportunidades, un programa de resultados*, México, D.F., septiembre.

Silveira Neto, R. M. (2010), “Impacto do programa Bolsa Família sobre a frequência à escola: Estimativas a partir de informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD)”, en J. Abrahão de Castro y L. Modesto (organizadores), *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, Vol. 2, IPEA, Brasília.

Soares, S. (2012), “Bolsa Família, its Design, its Impacts and Possibilities for the Future”, *Working Paper N° 89*, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasília.

[76] Veras Soares, F., R. Pérez Ribas y G. I. Hirata (2008), “Achievements and shortfalls of conditional cash transfers: impact evaluation of Paraguay’s Tekoporâ programme”, *IPC Evaluation Note, N° 3*, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasília, marzo.

Anexo

Cuadro 1. Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe

País	Programa	Año inicio
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	2009-
Belize	Boost	2011-
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto / Bono Juana Azurduy de Padilla	2006- / 2009-
Brasil	<i>Bolsa Família</i> (incorpora <i>Bolsa Escola</i> , <i>Bolsa Alimentação</i> y otros)	2003-
Chile	Chile Solidario / Ingreso Ético Familiar	2002- / 2011-
Colombia	Familias en Acción / Red Unidos	2001- / 2007-
Costa Rica	Avancemos	2006-
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	1998-
El Salvador	Comunidades Solidarias (ex Red Solidaria)	2005-
Guatemala	Mi Familia Progresa	2008-
Haití	<i>Ti Manman Cherie</i>	2012-
Honduras	Bono 10.000	2010-
Jamaica	Programa de Avance mediante la Salud y la Educación (PATH)	2002-
México	Oportunidades (ex PROGRESA)	1997-
Panamá	Red de Oportunidades	2006-
Paraguay	<i>Tekoporâ</i> / Abrazo	2005-
Perú	Juntos	2005-
República Dominicana	Programa Solidaridad	2005-
Trinidad y Tobago	<i>Conditional Cash Transfer Programme</i> (CCTP)	2006-
Uruguay	Asignaciones familiares / Tarjeta alimentaria	2008- / 2006-

Fuente: CEPAL, Base de datos de programas protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea]: <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

**Cuadro 2. América Latina y el Caribe (19 países):
Componentes de educación de los Programas de
Transferencias Condicionadas**

País (Programa / Transferen- cia)	Destinatarios	Condicionalidad
Argentina (Asignación Universal por Hijo para Protección Social)	Niños de 5 a 18 años	Acreditación de alumno regular
Bolivia (Esta- do Plurina- cional de) (Bono Juanci- to Pinto)	Niños menores de 18 años cursando hasta 8° año de primaria de la educación regular, 3° de secundaria comunitaria productiva y educación juvenil alterna- tiva. Adicionalmente, los alumnos de la educación especial sin límite de edad	Asistencia escolar mínima de 80%
Belice (Building Opportunities for Our Social Transforma- tion, BOOST)	Niños menores de 18 años	Asistencia escolar mínima de 85%
Brasil (<i>Bolsa Família</i> / Beneficio básico y variable)	Niños entre 6 y 15 años	Asistencia escolar mínima de 85%
(<i>Bolsa Família</i> / Beneficio variable vinculado a adolescentes)	Niños entre 16 y 17 años	Asistencia escolar mínima del 75%
Chile (Chile Soli- dario)	Niños entre 5 y 15 años	Asistencia a estableci- miento educacional

[78]

País (Programa / Transferen- cia)	Destinatarios	Condicionalidad
Chile (Ingreso Ético Familiar / transferencia condicional)	Niños y adolescentes menores de 18 años	Matrícula en establecimiento educacional reconocido por el Ministerio de Educación y Asistencia mínima del 90% en los niveles de educación básica y del 85% en los niveles de educación media
(Ingreso Ético Familiar/ Bono Logro Escolar)	Niños y adolescentes menores de 18 años que estén entre 5° básico y 4° medio	Pertener al 15% de mejores notas de su promoción
(Ingreso Ético Familiar/Bono Graduación Enseñanza Media)	Mayores de 24 años	Obtener licencia de enseñanza media o equivalente en un establecimiento educacional reconocido por el Ministerio de Educación
Colombia (Familias en Acción)	Niños entre 7 y 17 años que cursen de 2° a 11° grado	Asistencia escolar mínima del 80%
(Ingreso Para la Prosperidad Social)	Jefes de hogar o cónyuges, entre 18 y 35 años de edad, con escolaridad entre 5° grado (mínimo) hasta 11° grado (máximo) y que no tengan un empleo formal	En un plazo máximo de 4 años, la persona beneficiaria debe completar el ciclo secundario básico (2 años, en régimen de dos cursos en uno) y el ciclo de formación titulada (2 años para un grado técnico-tecnológico)
Costa Rica (Avancemos)	Niños entre 12 y 25 años cursando secundaria (de 7° a 12° año)	Matrícula en el año lectivo, asistencia escolar puntual y permanente
Ecuador (Bono de Desarrollo Humano)	Niños entre 5 y 17 años	Asistencia escolar del 75%

País (Programa / Transferencia)	Destinatarios	Condicionabilidad
El Salvador (Comunidades Solidarias Rurales)	Niños entre 6 y 15 años	Matrícula y asistencia escolar regular entre educación parvularia (si hay cupos disponibles) y 6° grado
Guatemala (Mi Familia Progres)	Niños entre 6 y 15 años	Asistencia escolar del 80%
(Mi Bono Seguro)	Niños entre 6 y 15 años	Asistencia a la escuela
Haití (Ti Manman Chéri)	Hijos matriculados entre 1er y 6to año de educación primaria	Matrícula y asistencia escolar
Honduras (PRAF / Bono escolar de primero a sexto grado)	Niños entre 6 y 14 años cursando hasta 6to grado en escuelas públicas	Máx. 9 inasistencias injustificadas por trimestre y 85% de asistencia de las clases efectivas
(PRAF / Bono juvenil urbano rural)	Jóvenes entre 13 y 24 años	Asistencia diaria y rendimiento académico mínimo del 70%
(Bono 10.000 Educación, Salud, Nutrición)	Hijos entre 6 y 18 años matriculados en el sistema público	Educación: 1° y 2° trimestre matrícula y 3er y 4o trimestre asistencia de al menos un 80%
Jamaica (PATH / Education grant)	Niños entre 6 y 17 años	Asistencia mínima mensual del 85%
(PATH / Bonus)	Adolescentes	Inscripción en educación superior
México (Oportunidades / Apoyo educación)	Niños y jóvenes que asisten a educación básica, secundaria y media-superior	Mínimo de 85% de asistencia a la escuela

País (Programa / Transferen- cia)	Destinatarios	Condicionalidad
México (Opor- tunidades / Jóvenes con oportuni- dades)	Estudiantes entre 3° de Secundaria y 4° de Bachillerato	Educación media superior cursada antes de 22 años y ser beneficiario de Oportunidades
Panamá (Red de Oportunidades)	Niños entre 4 y 17 años	Matrícula e inasistencia máxima del 10% con respecto a los días efectivos de clases; asistencia a las reuniones bimestrales de apoderados
Paraguay (<i>Tekoporã</i>)	Niños entre 6 y 18 años	Niños inscritos y con 85% de asistencia. Participación de adultos en programas de alfabetización
Perú (Juntos)	Niños entre 6 y 14 años	Asistencia escolar del 85%
República Dominicana (Programa Solidaridad / Incentivo a la asistencia escolar)	Niños entre 6 y 16 años matriculados entre el 1° y 8° grado de educación básica pública	Asistencia escolar del 85%
Uruguay (Asignaciones Familiares)	Niños entre 4 y 14 años en educación primaria y niños entre 15 y 18 años en educación media	Matrícula y asistencia a escuelas

Fuente: CEPAL, Base de datos de programas protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea]: <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

Cuadro 3. América Latina y el Caribe (12 países):

Resultados de las evaluaciones de impacto en educación de los Programas de Transferencias Condicionadas

País (Programa)	Tipo de evaluación	Indicador	Grupo de edad y/o nivel de educación	Línea base	Impacto ^a	Autor(es) (año)	
Brasil (Bolsa Família)	Pareamiento ^b	Asistencia a la escuela	Niños/as entre 7 y 14 años	...	Entre +2,2 y +2,9 puntos porcentuales ^c	Silveira Neto (2010)	
	Diferencia en diferencia	Asistencia a la escuela Progresión al curso superior Tasa de repetición Tasa de abandono	Niños/as entre 6 y 17 años	...	Entre +4,1% y +4,5% Entre +3,7% y +6,9% Entre -0,8% y -5,0% Entre -1,9% y -2,9%	De Brauw y otros (2012)	
	Diferencia en diferencia	Desempeño en la prueba Brasil Tasa de repetición Tasa de abandono	Alumnos de 5° a 9° grado que realizaron la prueba Brasil	...	+0,18 puntos -3,16% -0,10%	Cireno, Silva y Proença (2013)	
Colombia (Familias en Acción)	Cuasi-experimental ^d	Matrícula	Niños/as entre 8 y 13 años	...	+1 a +3 puntos porcentuales	Attanasio y otros (2006)	
			Niños/as entre 14 y 17 años	...	+5 a +7 puntos porcentuales		
	Experimental sobre encuesta panel ^e	Asistencia	Educación primaria (niños/as entre 8 y 11 años)	...	+2 puntos porcentuales (zonas rurales); sin impacto en zonas urbanas	DNP (2008)	
			Educación secundaria (niños/as entre 12 y 17 años)	...	+5 puntos porcentuales (zonas urbanas) y +7 puntos porcentuales (zonas rurales)		
	Pareamiento		Probabilidad de completar la escuela secundaria	Educación secundaria (niños menores de 18 años)	...	Entre +4 y +8,4 puntos porcentuales	Baez y Camacho (2011)
			Tasa de graduación de la escuela secundaria	Educación secundaria (niños menores de 18 años)	...	Entre +5,2 y +8,9 puntos porcentuales	
Ecuador (Bono Solidario)	Experimental ^f	Matrícula	Niños/as en 6to grado	...	+17,8 puntos porcentuales	Schady y Araujo (2006)	

País (Programa)	Tipo de evaluación	Indicador	Grupo de edad y/o nivel de educación	Línea base	Impacto ^a	Autor(es) (año)
Honduras (PRAF II)	Experimental a partir de encuestas panel ^g	Matrícula	Niños/as entre 5 y 12 años	...	+17 puntos porcentuales	IFPRI (2003)
Jamaica (PATH)	Experimental sobre encuesta ^h	Número de días asistidos a la escuela en un período típico de 20 días	Niños/as entre 6 y 17 años	17,5 días	+0,5 días	Levy y Ohls (2007)
México (Progresas/Oportunidades)	Aleatoria experimental	Matrícula	Niños menores de 10 años	-1% ⁱ	+1,2%	Attanasio y otros (2005)
			Niños entre 10 y 13 años	-0,3% ⁱ	+2,4%	
			Niños entre 14 y 17 años	+5,1% ⁱ	+7,5%	
			Niños entre 6 y 17 años	+1,6% ⁱ	+3,3%	
	Aleatoria experimental	Matrícula	Entre el 6to grado y el primer nivel de la educación secundaria	58% (ambos sexos)	+11,1 puntos porcentuales (ambos sexos); +14,8 puntos porcentuales (niñas); +6,5 puntos porcentuales (niños)	Schultz (2004)
	Diferencia en diferencia	Matrícula	Niños entre 9 y 15 años	...	-6.6% (niñas)/-5.0% (niños)	Behrman, Parker y Todd (2005)
	Diferencia en diferencia	Progresión escolar a tiempo	Niños entre 9 y 15 años	...	+2,6% (niñas) / +7,4% (niños)	Skoufias et al. (2001)
		Asistencia a la escuela	Niños/as entre 8 y 11 años	...	+1,8% (niños) / -0,3% (niñas)	
Pareamiento	Matrícula	Niños entre 8 y 16 años	...	17 puntos porcentuales	De Brauw y Hoddinott (2011)	
Nicaragua (Red de Protección Social)	Aleatoria experimental ^j	Matrícula	Niños/as beneficiarios del programa	...	+18 puntos porcentuales	Maluccio y otros (2005)
		Asistencia	Niños/as beneficiarios del programa	...	+23 puntos porcentuales	
		Promoción al sexto grado	Educación primaria	...	+7 puntos porcentuales	

País (Programa)	Tipo de evaluación	Indicador	Grupo de edad y/o nivel de educación	Línea base	Impacto ^a	Autor(es) (año)
Panamá (Red de Oportunidades)	Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida (ENV) ^k	Matrícula	Niños/as entre 4 y 14 años en áreas rurales no indígenas	87,4%	91,3%	Bustos (2009) en Rodríguez (2010)
			Niños/as entre 4 y 14 años en áreas rurales indígenas	67,1%	82,9%	
			Niños/as entre 6 y 11 años en áreas rurales indígenas	78,5%	92,6%	
Paraguay (Tekoporã)	Cuasi-experimental ^l	Asistencia	Total niños/as beneficiarios del programa	93%	95,5%	Veras Soares y otros (2008)
			Niños beneficiarios	...	+6% a +11%	
			Niños/as entre 11 y 15 años	...	+9% a +15%	
Perú (Juntos)	No experimental ^m	Matrícula	Niños/as entre 6 y 14 años	81%	85%	Perova y Vakis (2009)
			Niños/as de 7 años	83%	93%	
República Dominicana (Solidaridad)	Experimental ⁿ	Probabilidad de asistir a la escuela	Niños/as entre 14 y 16 años	...	+14 puntos porcentuales	Solidaridad (2008)
Uruguay (PANES)	Diseño discontinuo	Asistencia escolar	Niños/as entre 6 y 17 años	...	+4,5%	Amarante y otros (2008)

Nota: ^a Se refiere a los cambios experimentados en el grupo de tratamiento o en el total de beneficiarios como efecto del programa. La forma en que este impacto está expresado varía en función del indicador utilizado en cada estudio: aumento (+) o reducción (-), puntos porcentuales o porcentajes (%); ^b Sobre la base de la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios (PNAD); ^c Resultados obtenidos en el grupo de tratamiento (familias beneficiarias) en relación al grupo de control; ^d Datos recopilados en 2001 y 2003; ^e Datos recopilados sobre encuestas de hogares levantadas en 2002, 2003 y 2006; ^f Datos recopilados entre 2003 y 2005; ^g Datos para 2000-2001; ^h Datos recopilados entre 2003 y 2005; ⁱ Cambios experimentados por el grupo de control en el mismo período de tiempo; ^j Evaluación realizada entre 2001 y 2003; ^k Datos obtenidos a partir de la ENV 2008. Ante la ausencia de una línea base en el programa, se tomaron en cuenta los registros administrativos históricos de los hogares y los resultados de la encuesta de hogares realizada en 2007; ^l Resultados construidos sobre encuesta de hogar de 2007; ^m Datos para el grupo de control construido a partir de una encuesta implementada entre 2006 y 2007; ⁿ Grupo de control definido como niños elegibles que no pudieron participar del programa. Los resultados fueron construidos a partir de datos recopilados en 2002 y 2007.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de evaluaciones de impacto, a partir de datos suministrados por los autores mencionados en este mismo cuadro.

EL PROGRAMA OPORTUNIDADES Y LA EDUCACIÓN EN MÉXICO: LOGROS Y DESAFÍOS

*Mercedes González de la Rocha*¹

Introducción

Cada vez existe mayor interés en los programas de transferencias en efectivo y el grado en que han tenido éxito en el logro de sus objetivos. Se discute si estos programas han disminuido la pobreza y aumentado las capacidades de los individuos pobres mediante acciones en educación y salud. Desafortunadamente, no siempre se cuenta con análisis basados en información recopilada sistemáticamente que den cuenta de los alcances y los problemas de estos programas.

Este artículo, basado en información recopilada durante un largo proceso de investigación, hace un recuento del impacto observado a lo largo del tiempo y se centra en el análisis de las vidas de jóvenes beneficiarios del programa Oportunidades y las de sus pares nunca expuestos al Programa.² Se pondera el impacto del Programa en la dimensión educativa. El análisis se centra en el nivel escolar promedio alcanzado por los jóvenes. Los datos para este escrutinio cuantitativo fueron recopilados durante largas temporadas de trabajo de campo etnográfico en las que se hizo énfasis en los procesos y los factores (familiares, comunitarios, institucionales) que explican los hechos observados. Los estudios de caso –de hogares y de jóvenes beneficiarios y no beneficiarios– proveen elementos para aquilatar otros aspectos de la formación de los jóvenes y los factores individuales, familiares y comunitarios que explican distintas trayectorias.

¹ *Nota de la autora:* agradezco a Ana Marisela Melchor Orozco su colaboración en varias tareas y etapas del análisis realizado para la redacción de este documento.

² Diez años de evaluaciones anuales, desde sus inicios en 1999 hasta la evaluación realizada en 2008.

Dado que el Programa pretende fomentar la asistencia escolar, la prolongación de las trayectorias educativas es vista aquí como indicio de su impacto. Otra dimensión para observar el impacto es la del empleo y las ocupaciones. La inserción en ocupaciones que requieren conocimientos no tradicionales y habilidades adquiridas en la escuela puede ser considerada como impacto de un Programa que pretende incrementar el “capital humano” para romper el proceso de transmisión de la pobreza.³

[86]

A lo largo de los diez años, en los que Escobar Latapí y quien escribe realizamos las evaluaciones cualitativas externas de PROGRESA-Oportunidades, seguimos las acciones del Programa en su proceso de expansión y la puesta en práctica de nuevos componentes. Investigamos los cambios en el consumo y en la división del trabajo de los hogares. Nos preguntamos si la exposición al Programa está asociada a menor deserción escolar, si los niños y jóvenes faltan menos a la escuela (por enfermedad o necesidad de trabajar), si el trabajo infantil se ha reducido, si la gente tiene acceso a mejores servicios de salud, entre otros temas. Distintas dimensiones temporales de la exposición al Programa y del análisis fueron incorporadas en diferentes momentos: hubo análisis de corto plazo (el estudio basal realizado en 2001 en localidades semi-urbanas con hogares recién seleccionados por el Programa pero que aún no habían recibido algún tipo de apoyo, y el estudio de ese mismo universo de hogares cuando contaban ya con 12 meses de exposición al Programa); de mediano plazo (la evaluación realizada en el 2000 en comunidades rurales con tres años de exposición al Programa; y en 2004, en ese mismo tipo de comunidades, a los siete años de haber sido incorporadas al Programa); y de largo plazo (la evaluación de 2008 mediante análisis de hogares expuestos al Programa a lo largo de 10 años). Estos análisis tuvieron la virtud de incorporar una perspectiva procesual, diacrónica, que brinda la posibilidad de analizar los cambios en las vidas de los sujetos. La mirada de largo plazo operacionalizada en 2008 permitió la observación de

³ Los hallazgos del análisis de cambios ocupacionales no se presentarán en este artículo porque aumentaría considerablemente su extensión. El lector interesado puede encontrar detalles de este análisis en González de la Rocha (2012).

los cambios que el Programa se propuso gestar “en el futuro” de sus beneficiarios: los niños y niñas que en 1997 (cuando PROGRESA fue creado) tenían ocho o nueve años y cursaban el tercer grado de la escuela primaria, son los jóvenes que en este texto reciben atención especial. En todas estas investigaciones se puso en práctica una estrategia metodológica para contrastar hogares beneficiarios y hogares no beneficiarios, similares entre sí (escolaridad de los padres, nivel socio-económico) no en el presente etnográfico sino en el momento en el que estos últimos habían sido seleccionados por el Programa.

PROGRESA-Oportunidades

Su principal objetivo es la ruptura del proceso de transmisión intergeneracional de la pobreza, caracterizado por deserción escolar temprana, trabajo precoz en actividades de subsistencia o en empleos muy precarios, unión y embarazo tempranos. La conjunción de estos elementos conduce a la creación de hogares del mismo perfil que los hogares de origen. Los miembros de estos hogares se ven forzados a intensificar el uso de su fuerza de trabajo para la obtención de ingresos. Los niños suelen salir de la escuela para ingresar al subempleo o para apoyar al padre en actividades agrícolas de subsistencia. El trabajo de las niñas es valorado en el ámbito doméstico para el cuidado de los más pequeños y los quehaceres domésticos, sobre todo cuando las madres deben salir del hogar. Cuando PROGRESA fue creado, la brecha de género en escolaridad era alta y sus creadores optaron por la acción afirmativa de ofrecer apoyos educativos más elevados para las mujeres a partir del primer año de secundaria. Actualmente, como veremos, la brecha se ha modificado y Oportunidades ha sido un factor crucial de este cambio.

Oportunidades nació como PROGRESA en 1997 y fue rápidamente expandiendo su cobertura.⁴ Actualmente opera en prácticamente cada municipio del país y hace llegar sus apoyos al 25% de

⁴ Dos y medio millones de hogares beneficiarios en el año 2000, cinco millones en el año 2004 y casi seis millones en el año 2010.

la población total con alrededor de seis millones de familias beneficiarias (aproximadamente 30 millones de personas). La selección de beneficiarios se realiza a través de la aplicación de una encuesta a la totalidad de los hogares de las localidades (inicialmente las más marginadas) para determinar qué hogares están ubicados por debajo del umbral de incorporación, definido por un puntaje construido por análisis discriminante. Los hogares beneficiarios reciben distintos apoyos.⁵ De todos ellos, los más cuantiosos son las transferencias en efectivo por concepto de becas en educación para los miembros del hogar en edad escolar a partir del tercero de primaria.⁶ De 1997 a 2000 las becas eran sólo para los estudiantes de primaria y secundaria, con montos crecientes por año y nivel educativo con el diferencial de género a partir del primero de secundaria. Las becas a estudiantes de Educación Media Superior (EMS) se iniciaron en 2001 con la misma lógica: montos crecientes a medida que se transita entre el primer año de la EMS al último y diferencial de género que favorece a las mujeres.⁷ Los estudiantes reciben un

⁵ Un complemento nutricional para mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, para todos los infantes entre los seis meses y los dos años, y para los menores de entre dos y cinco años con indicios de desnutrición. Cada familia beneficiaria recibe una transferencia —el mismo monto para todas las familias— destinada a apoyar la alimentación.

⁶ Actualmente también se otorgan becas en los dos primeros años de primaria. Este apoyo sólo se da en las localidades menores a 2.500 habitantes. Quienes diseñaron el Programa conscientemente no incluyeron los apoyos educativos en estos tempranos años de la trayectoria educativa por dos razones: porque la asistencia de niños y niñas en esos dos grados de la educación primaria es prácticamente universal y para no estimular la fecundidad. No ha habido estudios que analicen el impacto de estos apoyos.

⁷ Actualmente, una mujer que estudia el tercer año de EMS recibe \$1.055 al mes y su contraparte masculino \$925 (alrededor de 79 dólares); la beca de un hombre en tercero de secundaria es de \$535 al mes (\$620 para las mujeres). Pero existen montos máximos según el nivel escolar al que asisten los niños y jóvenes del hogar. Los montos máximos de becas son: \$1.265 al mes para los hogares con becarios en primaria y secundaria y \$2.320 al mes para los que tienen becarios en EMS (en cualquier combinación con los otros niveles escolares). Por tanto, el monto máximo de apoyos es de \$1.710 pesos al mes para el primer tipo de hogar y \$2.765 para el segundo, incluyendo el apoyo alimentario, el infantil, el educativo y el de adultos mayores. Las transferencias de Oportunidades, según el CONEVAL (2011), representaban en el 2008 el 20.30% del ingreso corriente monetario mensual per cápita del quintil más pobre en zonas rurales.

apoyo para útiles escolares, semestralmente los de primaria y cada año los de secundaria y EMS. La asistencia de los niños y jóvenes a la escuela, de todos los miembros del hogar a las revisiones médicas y la asistencia de las titulares a las sesiones mensuales de información para el cuidado de la salud son las “co-responsabilidades” a las que se obligan las familias titulares.

Antes de centrar la atención en los cambios observados en los hogares y en las trayectorias educativas de los becarios se describen los factores asociados a la deserción escolar y al ausentismo.

Factores asociados al ausentismo y la deserción escolar

La escasez de ingresos es el factor más directamente asociado al ausentismo y la deserción escolar. Los niños y niñas de hogares muy pobres faltan con frecuencia a la escuela y/o la abandonan para trabajar y generar ingresos. Esta situación impacta más a los primogénitos cuyas infancias coinciden con la etapa más crítica del ciclo doméstico, cuando la tasa de dependencia es muy alta (trabajadores/consumidores). La falta de desayuno, ropa, zapatos y útiles es causa de ausencias. Muchas madres no mandan a sus hijos a la escuela cuando carecen de alimentos para el desayuno y los hijos no quieren ir cuando no tienen zapatos o ropa limpia.

Las limitaciones económicas constituyen un factor en contra de la educación, también porque la educación pública en México no es en la práctica gratuita. En las escuelas hay cobros directos y múltiples costos indirectos que convierten la educación en un servicio costoso para los pobres (uniforme, cuotas para festivales, contribuciones para mejorar la infraestructura de las escuelas, transporte –especialmente cuando los estudiantes tienen que trasladarse a otros pueblos para asistir a la escuela–, útiles escolares, etc.). El paso de la primaria a la secundaria y de esta a la EMS implica mayores costos monetarios y de oportunidad, y un mayor compromiso educativo.⁸

⁸ En la evaluación realizada en el año 2003 en contextos urbanos encontramos que el solo costo del transporte urbano puede absorber la mayor parte de la

Algunos padres/madres buscan disminuir su propia carga doméstica con el trabajo de sus hijas o la carga económica mediante el trabajo de sus hijos. La percepción de que estudiar la secundaria es un sueño imposible se imponía a los hijos desde temprana edad. El costo de oportunidad del envío de un(a) hijo(a) a la escuela va creciendo con la edad del muchacho(a), de manera que el paso de un nivel educativo al siguiente implica este tipo de cálculos. En los hogares donde ambos progenitores desempeñan alguna actividad remunerada, aunque sea irregular o estacional, el papel de las hijas mayores como cuidadoras de los hermanos y en la realización de trabajo doméstico es muy importante.

[90]

La distancia entre la casa y la escuela juega un papel central. Cuando los estudiantes tienen que caminar mucho o usar transporte foráneo para llegar a la escuela, es común que los padres los presionen para dejar de asistir. Argumentan problemas de seguridad y temen que sus hijos, especialmente las niñas y las jovencitas, sean agredidos en el camino. En cambio, en contextos en los que la oferta educativa incluye todos los niveles escolares, desde preescolar hasta la EMS, la corta distancia entre la casa y la escuela es un factor a favor de la escolaridad.

La enfermedad de los alumnos y/o de otros miembros del hogar que da lugar a cierto reacomodamiento de las responsabilidades y tareas domésticas son también factores asociados al ausentismo y fin de la trayectoria educativa.

No todos estos factores afectan de igual manera a todos los miembros en edad escolar del hogar. Los primogénitos suelen salir más prematuramente de la escuela para contribuir con su trabajo e ingresos, y los ultimogénitos se benefician del trabajo y las contribuciones de sus hermanos mayores. Una madre –durante la entrevista– insistía que solo podía pagar las cuotas de EMS de una de sus dos hijas, por lo cual la otra tendría que dejar la escuela para ponerse a trabajar. Dos hermanos universitarios de la Costa Chica

beca Oportunidades en los últimos años de primaria y los primeros de secundaria. El hecho de que algunas escuelas cambien con frecuencia el diseño de los uniformes escolares (y que no los den gratuitamente) provoca gastos elevados e innecesarios.

de Oaxaca se vieron en el dilema de decidir cuál de los dos dejaría la universidad cuando el padre, migrante laboral en los Estados Unidos, perdió el trabajo y se vio forzado a interrumpir las remesas durante un tiempo. En ambos casos, fueron los primogénitos los que salieron de la escuela.

Los roles y estereotipos de género en contra de la permanencia de los jóvenes en la escuela estaban muy presentes durante las primeras evaluaciones del Programa (1999-2000). En el caso de las mujeres, porque “no vale la pena invertir en su educación, al cabo que se van a casar” y los jóvenes varones son a menudo presionados para que inicien su rol de proveedores económicos.

El gradual impacto de Oportunidades en la escolaridad

[91]

La reflexión en torno al impacto de los programas de transferencias monetarias normalmente carece de una perspectiva diacrónica y, por tanto, el resultado es atemporal y sin profundidad procesual. Cuando se constata que muchos jóvenes rurales de ambos sexos acuden a la EMS o están cursando una carrera universitaria, no se toma en cuenta que esta situación es el resultado de un proceso de cambio, gradual pero importante. Aquí se presentan los cambios observados a lo largo del periodo 2000-2008, periodo en el que Oportunidades creció y se consolidó como el Programa más importante de la política social mexicana (y modelo a seguir en el resto del mundo).

- *Asistencia constante a la escuela y el paso de la primaria a la secundaria*

Entre los resultados más notables de la investigación realizada en el año 2000 en comunidades rurales del país destacan dos: el incremento de la asistencia a la escuela y de la matrícula a nivel secundaria por parte de los beneficiarios en contraste con los niveles alcanzados por los no beneficiarios del Programa (primaria inconclusa). El incremento de muchachos de ambos sexos en las aulas de las secundarias fue notable (Escobar Latapí y González de la

Rocha, 2000). Al año siguiente, en las entrevistas y grupos focales realizados en localidades semi-urbanas (de 2.500 a 50.000 habitantes), encontramos que los jóvenes se proponían estudiar hasta la EMS, algo considerado un sueño inalcanzable en el pasado cercano (Escobar Latapí y González de la Rocha, 2002a). En 2002, mediante un seguimiento al mismo universo de hogares estudiados en 2001, encontramos que los hijos de las familias con Oportunidades habían permanecido en la escuela en mayor grado que los que no tenían el Programa. Se constató que una buena parte de los jóvenes de ambos sexos pasaron de primaria a secundaria, a pesar de los mayores costos monetarios y de oportunidad. El Programa elevó las metas y expectativas educativas de padres e hijos; los beneficiarios reportaron un cambio muy favorable en las metas escolares y cambios muy notables respecto del valor y la importancia de la educación de las mujeres. Muchos padres afirmaban: “si hasta nos pagan más para que las mujercitas vayan a la escuela, seguro es importante darles educación a ellas también”.⁹ Una parte significativa de estas personas planteaba barreras a la continuidad escolar en 2001, cuando se realizó el estudio basal. Las presiones “anti-escuela” fueron contrarrestadas con una clara conciencia de que, una vez obtenida la beca, esta se mantiene sólo mediante la permanencia en la escuela. Además, las madres destinan una parte de las transferencias a la compra de útiles escolares, uniformes y calzado. En la actualidad, los chicos desayunan más regularmente que antes, de manera que están más atentos y despiertos y tienen más energía para el estudio. Las madres enfatizan que sus hijos, desde que gozan de las becas del Programa, desayunan más y mejor. Este parece ser un cambio de conducta que no sólo se explica por el mayor ingreso sino que, con el fin de que los hijos e hijas permanezcan en la escuela, las madres hacen todo lo posible para que coman mejor. Los maestros están de acuerdo: ven a los niños “con zapatos, ropa nueva y mejor comiditos”. En todas las evaluaciones realizadas, los sujetos de estudio estuvieron de acuerdo en

⁹ Recordemos que las becas de las mujeres son más altas que las de los hombres a partir del primer año de secundaria. El monto de las becas aumenta a medida que se avanza de año y nivel, con un diferencial a favor de las mujeres.

que el Programa permite comer mejor, comprar ropa y calzado para los hijos y mandarlos a la escuela (Escobar Latapí y González de la Rocha, 2002b).

- *Prolongación de la trayectoria escolar*

Dicho lo anterior, esta parece ser una verdad de Perogrullo pero es importante insistir: a medida que las investigaciones/evaluaciones se realizaban, el umbral educativo que los jóvenes estaban en proceso de alcanzar aumentaba. Desde 2002 observamos una muy perceptible prolongación de las carreras o trayectorias escolares de los jóvenes de ambos sexos expuestos al Programa, y el crecimiento de la brecha entre estos y sus pares no beneficiarios. Los estereotipos de género perdieron peso. Son sobre todo las madres las que ahora están muy interesadas en que sus hijas asistan a la escuela y logren la educación necesaria para una mejor vida. En la investigación de 2003 en contextos urbanos observamos un patrón semejante: la escolaridad de los hijos mejoró en los hogares beneficiarios en comparación con los no beneficiarios: se prolongó la carrera escolar mediante la asistencia no interrumpida de los niños y jóvenes a las escuelas. Las expectativas escolares aumentaron y muchos alumnos percibieron un mayor apoyo de sus padres en sus planes educativos.¹⁰ En cambio, la mayoría de los padres y madres en hogares no beneficiarios expusieron las razones económicas por las cuales sus hijos no lograrían estudiar más allá de la primaria o algunos años (o meses) de la educación secundaria.

En la investigación de 2004 en comunidades rurales con siete años de exposición al Programa, muchos padres y madres de familia veían con mayor naturalidad respecto del año 2000, el hecho de que sus hijos e hijas pudieran continuar estudiando, aunque ello implicara que los chicos estudiantes tuvieran que emigrar al lugar

¹⁰ Se advirtió —en entrevistas con maestros y en grupos focales con jóvenes, madres y padres— que las expectativas escolares están aumentando. Con frecuencia, en los grupos de enfoque de entre 8 y 10 participantes en zonas particularmente de ciudades no prósperas, había —en 2003— uno o dos jóvenes (tanto mujeres como hombres) que se proponían estudiar una carrera como el magisterio o la medicina.

de estudio o trasladarse de un lado al otro de manera cotidiana; percibían que las transferencias del Programa lo facilitaban considerablemente. Además, la prolongación de las trayectorias educativas es también resultado de una mayor disposición, por parte de los padres, de invertir recursos propios en la educación de sus hijos. La decisión de invertir en EMS y superior está frecuentemente asociada a alguno de estos factores o a la combinación de varios de ellos: a) información sobre opciones laborales donde algún conocido con ese nivel educativo ha conseguido un empleo no manual con ingresos considerablemente superiores a los que prevalecen en la comunidad; b) contar con algún pariente o conocido que esté dispuesto a apoyar en el destino educativo a los jóvenes estudiantes/migrantes con alojamiento y otros recursos; c) posibilidades para alternar el estudio con un empleo de tiempo parcial; y d) el hogar puede prescindir del trabajo y el ingreso del estudiante/migrante. Según el análisis de trayectorias de la evaluación de 2004, el 70% de los alumnos de sexto de primaria había pasado a la secundaria. En la matrícula de secundaria se observó un crecimiento muy rápido, la proporción de jóvenes que asiste a la escuela secundaria creció notablemente desde 1997 hasta 2004. De acuerdo con ese análisis, entre el 30 y el 40% de los becarios egresados de secundaria pasaron a EMS, porcentaje mucho más elevado respecto del año 2000, cuando asistir a la preparatoria era un sueño imposible en estas comunidades. En la EMS se observaron, en 2004, los mayores aumentos en matrícula que encontramos en todas las evaluaciones realizadas a partir del 2000.¹¹ En varias comunidades, el crecimiento de la matrícula de EMS entre 2002 y 2004 fue de 100%, aproximadamente tres cuartas partes del alumnado recibían beca del Programa (Escobar Latapí y González de la Rocha, 2004).¹² En este

¹¹ Los apoyos a la educación (conocidos como las becas) a nivel preparatoria o EMS comenzaron en el año 2001. Antes solo se daban a los estudiantes de primaria (a partir del tercer año) y de secundaria.

¹² El Programa, para estimular que los jóvenes inscritos en la EMS concluyan ese nivel de estudios, creó un componente llamado *Plataforma de Jóvenes con Oportunidades* (PJO) que otorga a los becarios egresados de EMS acceso a un fondo proporcional a los años de bachillerato durante los cuales recibieron la beca. Existen distintas opciones para el uso de este dinero: 1) pago de los costos de solicitud de ingreso a la universidad (traslado a la ciudad sede de la uni-

nivel la inversión doméstica para completar la beca es mayor porque suben todos los costos: transporte a mayor distancia, pago de alojamiento, alquiler de computadoras, etc. De hecho, la afluencia de tantos jóvenes a EMS ha creado un mercado de transporte que antes no existía (surgieron compañías de transporte que comunican comunidades con pueblos y cabeceras municipales, y a estas con ciudades regionales y capitales de estados).¹³ También, han proliferado negocios de servicios ligados a la educación (ciber-cafés, papelerías, fotocopiadoras, etc.). En EMS se vuelve imprescindible el uso de computadoras. Algunos alumnos tienen problemas porque no fueron capacitados en su empleo en la secundaria, pero el frecuente uso de los ciber-cafés ha ido subsanando estas deficiencias. En suma, se ha creado en el México rural una dinámica económica alrededor de la educación media y EMS como producto de la entrada masiva de jóvenes a estos niveles educativos.

Los hogares beneficiarios del Programa en donde los jóvenes rurales no lograban terminar la secundaria e ingresar a EMS, según el estudio de 2004, son: 1) particularmente pobres; 2) monoparentales; 3) incluyen a miembros enfermos crónicos o alcohólicos; o bien 4) se trata de jóvenes con algún problema personal o físico que les hace particularmente difícil la asistencia escolar.

Es necesario tomar en cuenta el incremento del nivel absoluto de los ingresos de los hogares que las transferencias han producido. Este incremento ha hecho posible aumentar y mejorar el gasto en necesidades esenciales, como alimentos y educación. Existen situaciones de emergencia que obligan a destinar las transferencias a otras necesidades (pago de deudas, construcción de una habitación o compostura del techo de la vivienda) pero en general

versidad y el costo del examen de admisión); 2) mejoras a la vivienda; 3) seguro de salud; 4) el inicio de un pequeño negocio. En 2004 encontramos muy pocos casos de jóvenes que habían aprovechado la PJO y los candidatos potenciales habían tenido problemas porque no recibieron información oportunamente o enfrentaron resistencia y desconocimiento en las oficinas del banco que estaba encargado de atender los casos de PJO.

¹³ Observamos que un factor de éxito es contar con familiares o conocidos en los “destinos educativos” que estén dispuestos a apoyar a los jóvenes con alojamiento y cierto tipo de acompañamiento.

las transferencias se usan para proteger la alimentación y la educación de los miembros jóvenes del hogar.

El contexto comunitario también moldea las trayectorias educativas. En 2004 encontramos que en las localidades menos pobres (donde las familias tienen acceso menos constreñido a ciertos recursos) la opción de EMS (y en unos pocos casos la universitaria) se juzga como algo que siempre ha sido posible aunque no sin dificultades. En contraste, en las comunidades más pobres, los entrevistados, casi por unanimidad, coincidieron en que sin Oportunidades los jóvenes no terminarían la secundaria y, en algunos casos, ni la primaria. En otras palabras, mientras que en algunas comunidades y contextos familiares Oportunidades es imprescindible para prolongar la carrera educativa, en otras toma la forma de un aliciente que se suma a otros.

[96]

- *Desempeño escolar*

Los docentes señalaban, en el periodo 2000-2003, que no había cambios en el desempeño atribuibles al Programa. En el curso de la evaluación de 2004, en cambio, las opiniones de los maestros fueron más diversas. Algunos señalaron que el Programa hizo menos selecta a la población escolar y que el desempeño general descendió como resultado de la permanencia/ingreso de los niños más pobres, frecuentemente rezagados. Otros opinaron que no hubo cambios apreciables, o que los niños asisten más por interés económico sin insistir a los hijos que *se empeñen más*. Por ello, algunos maestros pensaban que el Programa debía imponer calificaciones mínimas para la permanencia en él; otros señalaban que el desempeño mejoraba debido a la mayor atención que los niños reciben al convertirse en becarios, y a las pláticas que reciben las madres donde se les instruye a destinar los recursos del Programa a todo lo necesario para que sus hijos aprovechen mejor la escuela. Algunos afirmaban que el desempeño escolar había mejorado como producto de que ellos (los maestros) pedían a los padres que insistieran a sus hijos en aplicarse más.

- *Trabajo infantil*

En 2002 encontramos que la asistencia escolar era claramente más nutrida que en 2001; sin embargo, los niños y los jóvenes que en 2001 trabajaban a cambio de un salario seguían haciéndolo un año después. El trabajo de los niños y jóvenes tiene varios significados y sentidos en las familias entrevistadas en las localidades semi-urbanas. En primer lugar, el trabajo de los niños es un inicio necesario al mundo adulto. Los adultos afirman que los niños necesitan aprender que “no siempre verán por ellos”, y saber qué es lo que hay que hacer en los diversos oficios posibles. Algunos padres esperan que sus hijos empiecen a retribuirles sus esfuerzos desde temprana edad. El trabajo de los niños, además, significa un ahorro para los padres. Los niños que ganan dinero, por lo general, gastan más dinero en diversiones (como videojuegos), dedican parte de sus ingresos a su propia ropa y calzado y, en algunos casos, reciben alimentos de sus patrones. Todo ello redundando en ahorro para los padres.

La coexistencia de trabajo infantil/juvenil y mayor asistencia a la escuela fue posible gracias a la intensificación de la jornada de los niños y las negociaciones entre las familias y los maestros para que estos últimos mostraran mayor flexibilidad en los casos de niños trabajadores. Sin embargo, aunque los maestros y directores de escuela daban ciertos permisos (como llegar un poco tarde a clase) dejaron de permitir que los estudiantes se ausenten varias semanas para ir con sus padres a sembrar: “eso sí ya no se va a poder... si quieren conservar la beca”. Aunque en 2002 no percibimos una disminución sustancial del trabajo infantil, observamos una adecuación de los trabajos de los niños a la permanencia escolar. Las evaluaciones posteriores (2003-2008) aportaron evidencias del gradual decremento del trabajo infantil durante el año escolar cuando los niños y jóvenes están matriculados en la escuela y perciben la beca del Programa. Durante las vacaciones sí siguen participando en las labores agrícolas o en empleos temporales.

- *Trabajo doméstico*

A partir de que los hogares beneficiarios empezaron a estar expuestos al Programa se desencadenaron negociaciones respecto de las contribuciones de las hijas al trabajo doméstico. En algunos casos, estas negociaciones derivaron en conflictos en los vínculos filiales. Una titular del Programa con un año de exposición afirmaba: “mi hija ya no me ayuda en nada desde que es becaria de Oportunidades porque dice que tiene que dedicarse a la escuela... en la mañana no hace el desayuno y en la tarde come y se sienta a hacer la tarea... la tengo castigada sin darle dinero desde hace dos semanas. Si ella no me ayuda, ¿yo por qué?”. La joven ya tenía un año como becaria y parecía que la situación podía estabilizarse.

Las cifras nacionales dan cuenta de los procesos aquí descritos.

[98]

A nivel nacional, las mujeres rurales con secundaria completa se multiplicaron 4.7 veces de 1990 a 2010 (aumentaron 370%) y los hombres 3.65 veces o 265%. Las mujeres rurales con EMS tuvieron un crecimiento aún mayor: se multiplican 7.49 veces en 20 años, o crecen 649% en ese mismo periodo;¹⁴ las cifras para los varones son de un crecimiento de 351% en los mismos 20 años. El mayor crecimiento de la matrícula femenina no significa que al final haya un notable predominio de las mujeres en las escuelas, sino paridad de género, aunque en una buena parte de las comunidades donde trabajamos sí encontramos un predominio de mujeres en esos niveles educativos. Los niveles educativos que más han aumentado son la secundaria y la preparatoria. Los grandes perdedores en este proceso son los estudios técnicos o comerciales y las normales básicas. Los jóvenes de ambos sexos con este tipo y nivel de estudios disminuyeron 77% en los 20 años del análisis.¹⁵ Estos cambios

¹⁴ Las becas de EMS comenzaron en 2001.

¹⁵ En los estados de Chiapas y Oaxaca, los más pobres del país, el crecimiento fue aún más acelerado. Las mujeres rurales con secundaria en Chiapas se multiplicaron por 7.2 (es decir, crecieron 620%) y con EMS se multiplicaron por 14.7 (crecieron 1.370%) en el periodo de 20 años considerado (en 2010 eran cuatro veces más que las que había en el año 2000, lo que significa que crecieron 303% en esos 10 años). Los hombres rurales en esa entidad con secundaria se multiplicaron por 4.88 y los que estudiaron EMS se multiplicaron por 6.79 (crecieron 388% y 579%, respectivamente; los de EMS se multiplicaron por 2.84

podrían ser interpretados como una revolución silenciosa. Lo son hasta cierto punto y sus implicaciones se magnificarían si la educación no tuviera las deficiencias que a continuación se relatan.

Deficiencias y limitaciones del sistema educativo

Las observaciones sobre la baja calidad de los servicios de educación son una constante en las evaluaciones. Las primarias están deterioradas y el equipo es insuficiente. Escasean las sillas y los mesabancos, las construcciones no reciben el adecuado mantenimiento y no hay materiales básicos para la enseñanza. Las entrevistas a los estudiantes y a las madres y los padres de familia dieron cuenta de que la relación entre maestros y alumnos no siempre es buena, de manera que en algunos casos se reportaron castigos corporales. La saturación es un fenómeno que observamos en las secundarias. En muchas escuelas secundarias faltan salones de clase y los laboratorios de cómputo y química están abandonados, carecen de equipo o han sido transformados en aulas por el aumento de la demanda. En una telesecundaria, la demanda fue tan alta que debieron crear un grupo adicional con becarios del Programa, pero en un salón donde no había televisión. Los contenidos de las materias, por tanto, se cubrían de forma tradicional tratando de seguir los temas y los tiempos de la telesecundaria. Varios directores de secundaria afirmaron que tuvieron que ampliar grupos. En un caso no fue posible absorber la demanda inusitada generada por el Programa. Sin duda, las escuelas, en esos primeros años de expansión del PROGRESA-Oportunidades, no estaban preparadas para la demanda educativa que este Programa creó.

El ausentismo de los maestros ha sido y continúa siendo un problema mayúsculo, especialmente en las comunidades rurales y sobre todo en las primarias y las secundarias. Casi no hay maestros

[99]

de 2000 a 2010). Las mujeres rurales de Oaxaca con secundaria y preparatoria se multiplicaron por 7.36 y 9.22 en 20 años (por 3.82 en el caso de las mujeres rurales con EMS de 2000 a 2010). Los hombres rurales con secundaria y EMS en Oaxaca se multiplicaron por 2.50 y 2.68, respectivamente; por 1.57 de 2000 a 2010 (estimaciones propias elaboradas a partir de los censos de población de 1990, 2000, 2005 y 2010).

suplentes por lo cual la ausencia de los docentes provoca que los niños dediquen su tiempo a jugar, hacer planas de operaciones, o son enviados de regreso a sus casas.

La transparencia en el manejo de las cuotas que los padres de familia aportan a las escuelas es muy variable. Algunas personas que participaron en los grupos de enfoque de las comunidades semi-urbanas conocían el monto y el destino de las cuotas y las rifas, pero en muchas otras comunidades/escuelas prevalecían las sospechas: “pagamos y pagamos y sigue sin haber vidrios (o pizarrones o me-sabancos)”.

[100]

La insatisfacción de los padres respecto a la calidad de la enseñanza y al trato que sus hijos reciben en las escuelas fue evidente en todas las evaluaciones. La precariedad de la infraestructura y el equipo de las escuelas redundan con frecuencia en cuotas o gastos extras para las familias. Las inasistencias de los maestros y/o las muy escasas horas de clases que los estudiantes reciben fueron nombradas, frecuentemente, por nuestros sujetos de estudio a manera de queja.

Schmelkes y sus colaboradores (2007)¹⁶ plantearon que la cobertura de Oportunidades entre la población indígena es insuficiente, población caracterizada por una menor asistencia a la escuela, menor permanencia en la misma y mayor reprobación. De acuerdo con este análisis, el tiempo de exposición de una escuela al Programa (los años en los cuales las escuelas tuvieron a becarios Oportunidades) tiene impacto en los índices de reprobación y de retención-aprobación, con diferencias importantes entre escuelas indígenas y no indígenas. El análisis indica: a) Oportunidades produce una reducción de las brechas en los índices de reprobación y de retención-aprobación entre escuelas indígenas y no indígenas, y un impacto diferencial según el tiempo de exposición de la escuela

¹⁶ La evaluación cualitativa de impacto de largo plazo en zonas rurales tuvo una duración de dos años: 2007 y 2008. En 2007 se realizaron cuatro diagnósticos desde una perspectiva multicultural: 1) salud; 2) educación; 3) trabajo y empleo; y 4) organización social de los grupos domésticos, con la finalidad de profundizar en el conocimiento de las condiciones de vida de indígenas y no indígenas. Dichos diagnósticos guiaron la formulación de hipótesis para la investigación etnográfica de 2008. El diagnóstico sobre la calidad de la educación a la que acceden indígenas y mestizos fue realizado por Schmelkes *et al.* (2007).

al Programa; y b) Oportunidades opera en contextos heterogéneos y sus efectos diferenciales pueden deberse más a la polarización en la calidad de la educación indígena y no indígena que a un impacto diferencial del Programa propiamente dicho.

La deficiente calidad de la educación indígena, la distancia lingüística y cultural entre la mayoría de los docentes y los alumnos, y la ausencia de pertinencia cultural de los contenidos educativos, restan capacidad de atracción a la escuela y de permanencia en la misma. Las escuelas primarias indígenas sistemáticamente enfrentan mayores dificultades (que las no indígenas o “primarias generales”) para lograr permanencia y aprobación. Existen diferencias alarmantes en la calidad a juzgar por los resultados de aprendizaje entre escuelas indígenas y no indígenas, y muchas más causas adversas al aprendizaje en localidades donde se ubican las escuelas indígenas (Schmelkes *et al.*, 2007).

[101]

Impacto de Oportunidades en el largo plazo, zonas rurales

El análisis de las etnografías de las evaluaciones realizadas entre 1999 y 2006 sentó las bases para plantear que a los hogares indígenas los caracterizan elementos y dinámicas de la transmisión intergeneracional de la pobreza: deterioro de la economía de subsistencia, muy bajos niveles de remuneración, uso intensivo de la fuerza de trabajo familiar, deserción escolar temprana, uniones tempranas, ciclos reproductivos largos e iniciados a edades tempranas, número elevado de hijos, hogares numerosos. Encontramos que la primogenitura está especialmente marcada por la deserción escolar precoz y el prematuro ingreso al trabajo en ocupaciones idénticas o semejantes a las de sus padres, se unen y tienen hijos a edades muy tempranas. La ultimogenitura, en cambio, brinda la posibilidad de permanecer más tiempo en la escuela porque los hermanos mayores ya fungen como co-proveedores del hogar. Los ultimogénitos superan los niveles de escolaridad de sus padres y hermanos mayores (González de la Rocha, *et al.*, 2007). ¿Puede ser minado este patrón de reproducción de la pobreza con la acción de Oportunidades en el largo plazo?

Los análisis previos a la evaluación del 2008 indicaron que el impacto de Oportunidades aumenta a medida que se alarga el tiempo de exposición, pero depende de las acciones y los procesos que se gestan en la interfaz de sus agentes y la población a la que van dirigidas las acciones del Programa (González de la Rocha, 2006). La investigación de 2008 se propuso: a) entender los procesos que llevan al impacto de Oportunidades en las trayectorias educativas y de inserción laboral de los becarios indígenas y mestizos de más larga exposición; b) ofrecer una reflexión sobre los factores y procesos asociados al impacto así como los obstáculos para el mismo; y c) averiguar si el impacto es homogéneo o diferencial según la etnicidad de los individuos, tanto en términos de los logros escolares, la postergación de la unión y el inicio del ciclo reproductivo, y respecto de los logros ocupacionales de indígenas y mestizos.¹⁷

[102]

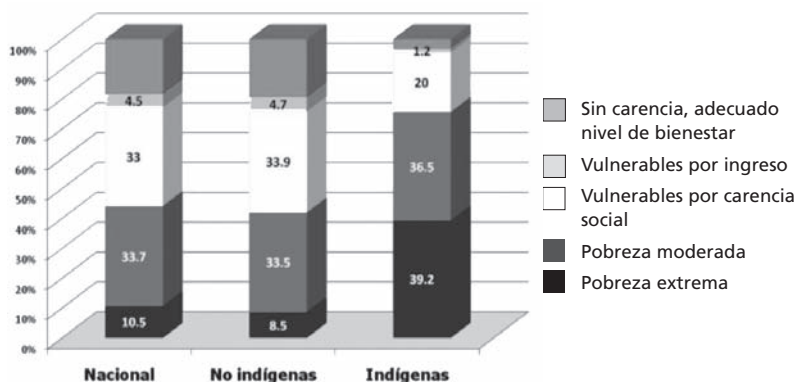
¹⁷ Se eligieron escenarios de investigación donde se pudiera observar la relación entre el Programa y dos tipos de población: indígenas y mestizos (o no indígenas): 12 micro-regiones rurales étnicamente diversas en cuatro estados del país (Sonora, Chihuahua, Oaxaca y Chiapas) para estudiar tanto hogares indígenas como no indígenas, beneficiarios de larga exposición (incorporados en la primera fase del Programa) y hogares semejantes nunca incorporados (no beneficiarios). Se diseñó una muestra analítica de cuatro tipos de hogares: beneficiarios indígenas y mestizos y no beneficiarios indígenas y mestizos para contar con información sobre 16 grupos domésticos en cada micro-región (cuatro de cada uno de los subtipos) o 48 grupos domésticos en cada estado (tres micro-regiones de cada estado). Ello nos daría un total de 192 estudios de caso de hogares de los distintos sub-tipos. A través de un conjunto de entrevistas abiertas y estructuradas a miembros de cada hogar (y no una sola entrevista), observación participante y otras técnicas de recolección de información, instrumentadas a lo largo del periodo del trabajo de campo (14 semanas) se construyeron estudios de caso de los hogares seleccionados para conformar la muestra analítica. Aunque la muestra analítica siempre fue una guía fundamental en la selección de los hogares para la realización de estudios de caso, y de hecho fue instrumentada al 100% en las micro-regiones de Chihuahua y Sonora, tuvo que ser readecuada en Oaxaca y en Chiapas porque en algunas micro-regiones de estos estados la población no indígena existente está formada por maestros y familias de un perfil socioeconómico distinto del buscado (no pobres). En esos casos, se eligieron hogares para la categoría no indígena en donde la madre es no indígena (aunque casada con un indígena oriundo de la micro-región), dado el importante papel de la madre en la socialización de la prole. Igualmente, debido a la muy alta cobertura del Programa, hubo problemas en la ubicación de hogares no beneficiarios del perfil socioeconómico de nuestro interés (no

Dos hipótesis guiaron la investigación: 1) Oportunidades incide en la prolongación de las trayectorias educativas y los mayores logros en escolaridad se relacionan con un abanico relativamente más amplio de opciones laborales (dentro o fuera de las microregiones estudiadas) y con patrones de nupcialidad y fecundidad distintos de los de generaciones previas; 2) el impacto de Oportunidades es diferencial entre indígenas y no indígenas y más bajo en los primeros (González de la Rocha, 2007) puesto que existen factores de incompatibilidad e impertinencia cultural (Schmelkes *et al.*, 2007), obstáculos lingüístico-culturales, discriminación y racismo (Haro *et al.*, 2007) en la provisión de los servicios de salud y educación y porque, además, las áreas geográficas habitadas por población indígena están caracterizadas por un histórico rezago económico (laboral, véase Embriz *et al.*, 2007) y social. En el gráfico siguiente se aprecia la enorme brecha que existe entre la población indígena y la no indígena. El porcentaje de pobres moderados y extremos es mucho mayor entre los indígenas. La falta de ingresos y la acumulación de carencias en educación, salud, calidad y servicios de la vivienda, son más bien la norma en esta población. Entre los indígenas, la pobreza extrema es casi cinco veces mayor que entre los no indígenas. Y mientras que existe casi un 20% de no indígenas sin carencias y con un adecuado nivel de bienestar, sólo el 3.1% de los indígenas se encuentra en esta situación.

[103]

se encontraron pobres no beneficiarios). En esos casos no se cubrió la cuota de los hogares no beneficiarios y se optó por maximizar la diferencia de la variable exposición al Programa con hogares beneficiarios que fueron incorporados al final del 2007 y solo habían recibido los apoyos de un bimestre en el momento del trabajo de campo. Con las readecuaciones, la muestra analítica real estuvo compuesta por 183 hogares.

Pobreza multidimensional, indígena y no indígena



[104]

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 (Cortés, 2010).

Las regiones rurales habitadas por una proporción alta de población indígena –en donde realizamos el trabajo de campo en 2008– constituyen escenarios cuyas características dificultan la operación de cualquier programa social. Son zonas alejadas y dotadas con muy precaria infraestructura, en las que casi ningún médico o maestro de fuera quiere vivir y ejercer su profesión, y ven su estancia en estas comunidades pobres como temporal, que tienen que resistir con la finalidad de lograr mejores puestos en lugares que ofrecen más comodidades y prestigio. Como lo mostrarían nuestros análisis, la calidad de los servicios de salud y educación, lejos de ser óptima, es indiscutiblemente deficiente (véase Sario et al., 2008; Agudo Sanchíz, 2008a; Haro et al., 2008; y González de la Rocha, Paredes y Sánchez, 2008). No obstante lo anterior, y aun con los problemas de cobertura que detectamos en algunas micro-regiones, la operación de Oportunidades en el México rural ha marcado un hito en la historia de las localidades y en las vidas de las familias y de los jóvenes que han recibido los apoyos.

Los hogares seleccionados para el estudio tenían que ser de larga exposición al Programa. Se eligieron hogares que, en 1998, cuando

los beneficiarios fueron incorporados, tenían por lo menos a una niña o un niño cursando tercero o cuarto año de primaria, cuando empiezan a recibir los apoyos educativos. Los no beneficiarios debían cumplir con el mismo requisito para parrear al primer grupo con otros —de la misma edad y condiciones socio-económicas— que nunca hubieran recibido los apoyos. Se eligieron hogares en distintos momentos o etapas del ciclo doméstico para asegurar la presencia de primogénitos y ultimogénitos en la muestra analítica.¹⁸

Análisis y principales hallazgos¹⁹

Se contrastaron los logros educativos de los jóvenes beneficiarios con los de sus padres y los de sus pares no beneficiarios.²⁰ El análisis

¹⁸ Se procuró que la mitad de los hogares de cada sub-tipo tuviese hijos primogénitos y la otra mitad hijos ultimogénitos de dichas edades (grados escolares) al momento de su incorporación con la finalidad de poner a prueba la hipótesis de los privilegios que los hijos ultimogénitos tienen respecto de los primogénitos. Era necesario, también, contar con hogares con distintas características socio-demográficas en el presente etnográfico y, así, disponer de una variedad de itinerarios terapéuticos, de prácticas de auto-cuidado de la salud y de atención (padecimientos crónico-degenerativos, en los casos más añejos, cuidados prenatales e infantiles en el caso de los hogares más jóvenes).

¹⁹ Con los estudios de caso de hogares de la muestra analítica se construyó una base de datos basada en la cohorte de jóvenes de mayor impacto potencial en educación y ocupación que consta de 793 individuos (498 indígenas y 295 mestizos; 469 beneficiarios y 324 no beneficiarios) que pertenecen a 183 hogares, con un promedio de 4.33 miembros por hogar. Esta base de datos no incluye a todos los miembros de los hogares. Incluye únicamente a los padres y los hijos en la cohorte que en el momento del estudio tenía entre 15 y 25 años y que, por tanto, tenía entre 5 y 15 años en 1998. Los mayores y menores y otras personas residentes en el hogar que no pertenezcan a la cohorte objetivo fueron excluidos de la base de datos. La base de datos incluye las siguientes variables tanto de los padres como de los hijos y otros miembros que tenían, en el momento del estudio, entre 15 y 25 años: localidad, sexo, nombre de pila, edad, parentesco, estatus en el Programa, etnicidad, lengua, lugar de residencia, estado civil, escolaridad (en años que corresponden al nivel máximo alcanzado: 0 = analfabeta o nunca fue a la escuela; 1 = primero de primaria; 6 = primaria completa; 9 = secundaria; 12 = bachillerato, etc.), ocupación principal, ocupación secundaria, descripción detallada de las ocupaciones, edad al primer parto (sólo para el caso de las mujeres). Con esa base de datos se procedió a realizar un análisis estadístico simple (descriptivo). La base de datos brinda la posibilidad de conocer los contrastes de edad, género y generación.

²⁰ Los logros educativos se refieren a niveles de escolaridad alcanzados: años y niveles cursados y no acumulación de conocimientos como parte de procesos

muestra impacto muy notable en la escolaridad de los expuestos al Programa. La movilidad escolar intergeneracional, entendida como el incremento o el ascenso en los niveles de escolaridad alcanzados por los hijos respecto de sus padres, ha aumentado en todos los casos, pero la diferencia mayor se da entre los hijos(as) beneficiarios y sus padres: la brecha entre estos es de 5.55 años de escolaridad a favor de los hijos y de 5.14 a favor de las hijas cuando se comparan con sus madres. En cambio, dicha movilidad en la población no expuesta es de solo 3.4 años en el caso de los varones y de 3.14 entre las mujeres. Sin duda, Oportunidades ha incrementado la movilidad escolar intergeneracional en dos años más en estas comunidades. Es decir, se pasó de un avance de tres a otro de cinco años.

[106]

En todos los casos (indígenas y mestizos, hombres y mujeres), la exposición de largo plazo al Programa se traduce en avances importantes en la escolaridad de los individuos, pero en contraste con la hipótesis de partida el mayor incremento se observó entre los indígenas.

- Los jóvenes indígenas beneficiarios (varones) tienen 3.15 años más de escolaridad que los jóvenes indígenas no beneficiarios (9.63 versus 6.48).
- Los varones mestizos beneficiarios tienen 1.3 años más de escolaridad que sus contrapartes no beneficiarios (10.04 versus 8.74).

de aprendizaje y construcción de capital humano. Aunque Oportunidades ha fomentado la asistencia y la permanencia en la escuela, no tiene incidencia en la calidad de la educación que los becarios obtienen. Existen grandes diferencias entre las primarias unitarias y bilingües rurales y las telesecundarias a las que los niños y jóvenes de las micro-regiones estudiadas tienen acceso (caracterizadas por graves deficiencias de infraestructura, calidad de la enseñanza, ausentismo de los maestros) y las primarias no bilingües y las secundarias técnicas ubicadas en cabeceras municipales o pueblos de mayor tamaño. El incumplimiento de los programas de estudio y de obligaciones y funciones en las escuelas resta posibilidades de impacto del Programa en su tarea de construcción de capacidades mediante la prolongación de las trayectorias escolares (Agudo, 2008b, pág. 110).

- Las mujeres indígenas expuestas al Programa tienen 2.91 años más de escolaridad que las indígenas no beneficiarias (9.73 versus 6.82).
- Es entre las mujeres mestizas donde encontramos el menor diferencial, pero aun entre ellas la escolaridad es más alta entre las beneficiarias: 0.41 años más que las nunca expuestas al Programa (8.91 versus 8.50).

En la generación de los padres observamos la existencia de dos tipos de desigualdad: étnica (a favor de los mestizos) y de género (a favor de los varones). En la generación de los hijos expuestos a Oportunidades, la brecha de género se ha invertido (ligeramente a favor de las mujeres) y la étnica se ha cerrado en el caso de los hombres (aun ligeramente a favor de los mestizos), pero se ha invertido en el caso de las mujeres a favor de las indígenas. En cambio, la brecha étnica persiste en la generación de los hijos no expuestos al Programa: 2.26 años en el caso de los hombres y 1.68 en el caso de las mujeres, siempre a favor de los mestizos.

Una fracción importante de los becarios y ex-becarios aún estudia (el 26.6% de los hombres indígenas, el 28% de las mujeres indígenas, el 22.9% de los hombres mestizos y casi el 33% de las mujeres mestizas). Se puede afirmar, por tanto, que los logros escolares se incrementarán.

Dos estudios de caso

Los siguientes casos ayudan a entender los factores y procesos que llevan al incremento de la trayectoria educativa, por un lado, y al estancamiento escolar de jóvenes que, a pesar de haber sido beneficiarios, lograron permanecer en la escuela. Se presenta primero el caso de Antonia, ex-becaria “exitosa” (universitaria) y el de Gerardo y Lorena, quienes, por el contrario, no lograron sino terminar la educación primaria.

Antonia

Antonia: becaria de larga exposición y actualmente estudiante universitaria. Es la ultimogénita de cuatro hijos nacidos de la unión de un indígena mixteco y una afrodescendiente en un pueblo de la Costa Chica de Oaxaca. Tuvo acceso a la beca de Oportunidades desde que era niña, en 1998, cuando cursaba el tercer año de primaria. Mantuvo el apoyo hasta el término de la EMS (10 años). En este hogar, la educación es altamente valorada. El padre, migrante laboral en los Estados Unidos, ha sido puntual a lo largo de los nueve años de trabajo en aquel país en el envío de remesas etiquetadas para la educación de sus hijos. La madre cuidó los apoyos del Programa para que las transferencias de educación se destinaran a transporte escolar, uniformes, calzado, útiles, etc. Antonia tuvo una trayectoria educativa sin tropiezos, nunca reprobó ni interrumpió sus estudios. Estudió la primaria en una escuela pública de su pueblo de origen, la educación media en la secundaria pública de un pueblo cercano (conocida en la región por impartir educación de mayor calidad que otras) y EMS en la cabecera municipal. Los gastos de transporte durante su paso por la secundaria y EMS fueron cubiertos por los apoyos del Programa y con las remesas de su padre. Cuando Antonia terminó la EMS, tuvo la opción de estudiar una carrera técnica en enfermería en un pueblo cercano a su residencia, pero optó por la carrera de odontología en la capital del estado. Tampoco tuvo problema para cubrir los gastos de transporte a la ciudad de Oaxaca con el propósito de presentar el examen de admisión porque contó con el apoyo de su padre. El dinero que Oportunidades da a sus becarios al término de la EMS como incentivo para llegar a ese nivel (“Jóvenes con Oportunidades”) le sirvió para comprar un libro de embriología que le interesaba leer (aún no sabía si entraría a la carrera de medicina o a odontología). Actualmente estudia el cuarto semestre de odontología. Esta joven es, sin duda, un caso de éxito para el Programa. No solo logró terminar su educación primaria, media y media superior

sino que es actualmente una universitaria que planea su futuro en función de una especialidad en odontología pediátrica y en su desempeño profesional en la práctica privada. A sus 20 años ha postergado la unión y el inicio de su ciclo reproductivo, con lo que contrasta con muchas jóvenes de su edad y contexto socioeconómico quienes se unen y embarazan alrededor de los 15-16 años. Por lo pronto, Antonia no desea tener novio. Ha postergado las relaciones sentimentales hasta “conocer a un chico que sea listo y entienda”; que no sea como los hombres de su pueblo que esperan que la mujer se dedique al trabajo doméstico. Afirma: “imagínate yo aquí con uno de estos.... A veces no tengo tiempo de hacer mi comida, ni cocino bien ni nada, yo como en la escuela tacos, yogur... y ellos (los hombres de su pueblo) no entienden, te exigen (que hagas) comida, ropa... ¡ni de broma! Con trabajo hago lo mío y nunca tengo tiempo, no iban a comprenderme. No... a fuerzas tendrá que ser alguien como yo, que sepa lo que es estar en la universidad”. El éxito en este caso no es sólo educativo. Antonia se resiste a las estructuras patriarcales y a ocupar una posición de género subordinada y confinada a las labores domésticas.

Afirmar que los éxitos de Antonia son solo producto de su exposición a Oportunidades sería erróneo. Son el resultado de una coexistencia de factores: a) su interés en los estudios y su deseo de romper con estereotipos tradicionales de género; b) los esfuerzos y las capacidades del padre migrante para enviar remesas de forma regular y satisfacer las necesidades de su grupo doméstico de procreación, y remesas (cantidades que oscilan entre los 2.000 y los 2.500 pesos mensuales a cada uno) dirigidas a sus dos hijos universitarios, una vez que ellos empezaron sus estudios de educación superior; y 3) las labores maternas que, en este caso, siempre privilegiaron la educación de los hijos. Lejos de exigir a Antonia (y a su hermano, estudiante del último semestre de ingeniería en sistemas computacionales) su participación en los trabajos domésticos o empleos remunerados que le permitieran obtener ingresos y contribuir económicamente al hogar, la madre de esta joven privilegió el tiempo que sus hijos dedicaban al estudio. En lugar de tratar de

evitar que los hijos dejaran el pueblo en su deseo de estudiar una carrera universitaria, la madre supo que la dispersión de los miembros del hogar (primero del marido migrante laboral y después de los hijos universitarios) ha sido necesaria para que sus retoños logren su objetivo educativo (y de vida). Pero minimizar la importancia que los apoyos de Oportunidades tuvieron en este hogar sería también erróneo. La madre de Antonia es muy clara al afirmar que las transferencias que obtenía del Programa fueron una importante contribución al bienestar de este hogar. Cuando su marido perdió el empleo en Estados Unidos y las remesas escasearon, las transferencias de Oportunidades fueron un ingreso regular que brindaba certidumbre.²¹

[110]

Gerardo y Lorena

Aunque estos son los personajes principales de esta historia, se presentarán aquí rasgos del grupo doméstico en su conjunto y de otros miembros de la familia que ilustran los factores asociados a la ausencia de éxito de Oportunidades. Aquí veremos por qué individuos con el mismo potencial de impacto que Antonia (igualmente incorporados en 2008) tuvieron trayectorias divergentes y son los portadores de la pobreza que se transmite de una generación a la siguiente.

Estos jóvenes son hermanos y ambos recibieron la beca de Oportunidades desde tercero de primaria, cuando el hogar fue

²¹ Para ilustrar el caso, supongamos que Antonia y su familia aún recibieran los apoyos del Programa y que se encontraran en el momento (ya pasado) de su historia familiar cuando: Antonia cursaba el tercero de secundaria; su hermano Roberto, el primer año de la educación media superior; y sus hermanos mayores, el segundo y el tercer año de ese mismo nivel educativo (EMS). Un hogar con características similares recibe actualmente el monto máximo de apoyo (para hogares con estudiantes en EMS), que asciende a casi tres mil pesos mensuales (alrededor de 230 dólares).

incorporado al Programa en 1998. Gerardo y Lorena son originarios de una ranchería mestiza del estado de Chiapas. Forman parte de una familia conformada por la madre, una viuda nacida en 1959 y sus siete hijos. Tanto la madre como el difunto padre estudiaron hasta segundo de primaria. Actualmente en este hogar viven la madre y cinco de sus hijos. El marido/padre era alcohólico y murió atropellado en 1994 en estado de ebriedad.

Cuando el hogar fue incorporado al Programa, la primogénita Ramona (nacida en 1980), tenía 18 años, pero hacía varios años que había salido de la escuela y nunca gozó de la beca. Estudió hasta el cuarto de primaria porque, según su madre, "no le gustaba la escuela y mejor se quedó a trabajar en la casa...". Ciertamente había mucho trabajo doméstico en un hogar tan numeroso. A los 14 años, tuvo al primero de los siete hijos que hasta el día de hoy ha parido.

Gerardo, Lorena y el resto de sus hermanos sí contaron con la beca del Programa a partir del tercer o cuarto año de primaria pero no lograron estudiar más allá del sexto de primaria, con excepción del ultimogénito que aún no ha dado por terminada su trayectoria escolar.

Cesáreo (1982-2001), el primer varón, participó desde pequeño activamente en las labores de la milpa (agricultura de subsistencia) con su padre. La muerte del padre provocó que la responsabilidad económica cayera en él. Además de trabajar en la milpa familiar tuvo empleos esporádicos (en un aserradero y como músico). "A los 19 años, dice la madre, ya me mantenía pero le gustaba mucho el trago". Una noche, después de una fiesta y en estado de ebriedad, se quitó la vida: "se bebió los líquidos para matar la plaga del frijol".²²

²² Son tres las muertes prematuras y evitables en esta familia nuclear: el padre y dos hijos varones. El primero murió en 1994 (atropellado en estado de ebriedad), mismo año de la muerte de José Francisco (1984-1994), el quinto hijo de la pareja, quien murió a los 10 años como consecuencia de una picadura de animal (tratada por un curandero porque no tenían dinero para pagar un transporte para llevarlo al hospital). La tercera muerte fue la de Cesáreo en 2001. La familia habla de la muerte de Cesáreo no como el producto de un accidente sino como suicidio.

Gerardo (1982) había apenas salido de la primaria cuando su hermano Cesáreo murió, momento en el que él y su hermano Severo (1990) tuvieron que hacerse cargo de la milpa y de otros trabajos remunerados para mantener a la familia.

Lorena nació en 1989. Tampoco prosiguió sus estudios al concluir la primaria. Actualmente se encarga de las labores domésticas, junto con su hermana menor (Asunción, nacida en 1993), participan en el trabajo de la milpa familiar y cuidan a la madre enferma.

Mario es el ultimogénito (1995). No conoció a su padre. Estudia cuarto año de primaria –con 14 años– y es el único que actualmente recibe la beca de Oportunidades y asiste a la escuela.

La madre tiene una fuerte influencia sobre las decisiones de sus hijos y constantemente les repite que lo que más desea “es que se queden conmigo toda la vida, que no se vayan, soy muy miedosa y temo que se vayan a morir”.

La familia tenía dos y media hectáreas de tierra, destinada a milpa, en régimen de propiedad privada. Hace un año la madre vendió la mitad para cubrir los gastos relacionados con la salud (de ella y de su hijo Gerardo).²³

El hogar ha modificado su organización laboral y se ha empobrecido como consecuencia de la muerte del padre y de dos hijos, y las enfermedades de sus integrantes. Cuando el padre murió, Cesáreo se responsabilizó de la producción de maíz y frijol, y buscó un trabajo remunerado para solventar los gastos del hogar. Cuando Cesáreo murió, fue Gerardo quien tomó a su cargo la milpa familiar y la generación de ingresos en efectivo con la ayuda de Severo. Al enfermar Gerardo, la responsabilidad económica pasó a Severo, por lo menos durante el año (2008) cuando Gerardo estuvo incapacitado para realizar cualquier trabajo. Durante ese año también vendieron parte de

²³ La salud de la madre es frágil. Sufre varias enfermedades (asma, diabetes, hernia umbilical e hipertensión). Ello implica mayores gastos y cuidados por parte de las hijas, Lorena y su hermana. En este hogar prefieren pagar consultas con médicos privados “porque aquí (en las clínicas del IMSS-Oportunidades) no tienen las medicinas.

sus tierras y redujeron el cultivo por falta de recursos: insumos agrícolas, fuerza de trabajo para llevar adelante los trabajos y también falta de recursos para pagar a trabajadores.

El ingreso de Oportunidades ha sido muy significativo en la economía de esta familia: les ha permitido tener un aval de ingreso para conseguir préstamos, casi todos destinados a inversiones médicas. También el efectivo ha permitido, al complementarlo con la venta de alguna parte de la cosecha o los animales, comprar medicamentos. Significativo, sí, pero sin rebasar el nivel de subsistencia.

Gerardo, ex becario. La muerte de su hermano convierte a Gerardo en el “hombre de la casa”, como le había pasado a su hermano mayor al morir el padre. La jefa de hogar dice tener mucho miedo de que sus hijos salgan de su casa, y que prefiere que estén “pobres pero todos juntos”; por esa razón “no les doy permiso de que se vayan a trabajar a otro lado”. Los salarios de Gerardo y Severo sostienen la economía del hogar. Entregan íntegramente sus ingresos a su madre para que ella administre (incluso, sus gastos personales). Ambos trabajan como jardineros en el aeropuerto de San Cristóbal y se encargan, además, de las labores de la milpa con el apoyo de sus dos hermanas, Lorena y Asunción.

De su corta trayectoria educativa (de tercero a sexto de primaria) Gerardo rescata la importancia de aprender a leer y escribir, “hacer cuentas y cuando voy a la ciudad mirar el nombre de las calles y los lugares para saber hacia dónde voy en la calle”. Considera que la beca *Oportunidades* sirvió para comprar cuadernos, libros y uniformes “así yo podía ir tranquilo a la escuela”. La lectoescritura le ha permitido hacerse cargo de algunos de los trámites referentes a su salud y la de su familia en las ocasiones que han asistido al hospital o a consultas médicas, además de ser capaz de “poner mi firma en los papeles cuando recibo mi paga”.

Gerardo tenía planes de estudiar la secundaria. Con algunos de sus compañeros se había puesto de acuerdo para tener compañía en el camino (la secundaria está en otro pueblo).

Sus planes de seguir estudiando fueron derribados cuando su hermano Cesáreo se suicidó: “y tuve que salir yo a trabajar para mantener a mi casa”. Su primer trabajo fue a los 14 años como ayudante de albañil en la ciudad de San Cristóbal. Ganaba \$800 mensuales. Varios de sus compañeros en el trabajo apenas sabían leer y escribir, y tampoco sabían hacer cuentas. Gerardo sí tenía estas habilidades que le permitieron escalar en ese empleo a la ocupación de “medidor”. Trabajó durante dos años en esas labores. Su siguiente trabajo fue “como *chalán* cargador de madera” en el aserradero cercano a su pueblo. Ahí estuvo tres años, de los 16 a los 19 años, ganaba \$500 semanales. El aserradero cerró y obtuvo empleo en Ocosingo “como ayudante de chapoleador” en la construcción de un camino. Estuvo durante dos semanas pero no le pagaban y tenía que invertir más en transporte. Después se fue con un tío a San Cristóbal a trabajar “como ayudante de albañil”, empleo en el que duró tres meses hasta que finalmente renunció porque era muy elevado el gasto del transporte. Ganaba \$100 diarios.

A los 20 años entró a trabajar en el aeropuerto de San Cristóbal, primero como empleado de limpieza y luego como jardinero. Consiguió el empleo cuando cambió la administración del aeropuerto y fueron a su pueblo a buscar trabajadores. Sus *patrones* le han enseñado el manejo de algunas máquinas, lo que le ha permitido involucrarse en labores de mantenimiento. Gerardo considera que ha podido aprender diversos oficios gracias a que estudió la primaria. “Ellos me dicen cómo se hace y yo luego le sigo, puedo leer las instrucciones de las máquinas”. En ese trabajo estuvo tres años antes de padecer una agresiva infección en la piel que lo incapacitó durante un año; “se me caían los pedazos de piel”, “estaba tan hinchado que ya no podía comer”. La enfermedad tuvo varias consecuencias importantes en la vida del joven y su familia. Le impedía la realización de trabajos en los que tuviera exposición a la luz solar y al polvo –condiciones ineludibles en el trabajo agrícola–. La infección comenzó en la cara y se extendió a cuello, pecho y espalda provocándole fuertes dolores. El problema de la piel llevó a Gerardo a una fuerte depresión. La diagnosis del padecimiento y el

tratamiento adecuado tardaron meses en llegar. Se reincorporó como jardinero en el aeropuerto de San Cristóbal cuando sanó, después de un año entero de sufrir el padecimiento.²⁴ Labora de lunes a sábado de 9:00 a 18:00 horas. Se levanta a las 5:00 para ir a la milpa, donde trabaja junto con su hermano Severo durante dos horas. Ya ha acumulado tres años de antigüedad en este trabajo; tiene seguro social pero no vacaciones. Actualmente gana \$1.200 por quincena.

Gerardo tiene una novia que lo está presionando para casarse. No quiere contraer nupcias todavía porque no tiene dinero y tiene una deuda. Sin embargo, afirma: “pues la mujer es la que dice cuándo, tendría que traerla acá con mi mamá”.

Lorena, ex becaria. Lorena ayuda en las labores domésticas, trabaja en la milpa familiar y se encarga de llevar agua del pozo a la vivienda. Terminó la primaria pero ya no estudió más.

Su día transcurre dentro de la vivienda en el trabajo reproductivo. Se levanta a las 4:00 para llevar el maíz al molino, prende el fuego (con leña) y hace las tortillas y el café para el desayuno de sus hermanos. Elabora la comida que ellos llevan a sus trabajos. Su madre supervisa. Después lava ropa, barre y se encarga de labores de cuidado de la milpa. Una vez a la semana lava ropa de “una señora que viene de San Cristóbal” por lo que gana \$60 por jornada de siete horas.

Estudió la primaria unitaria y durante esos seis años tuvo el mismo maestro. De la primaria recuerda que “todo me gustaba pero no le entendía”, “lo que más me gustaba era que jugábamos mucho”. Lorena no continuó sus estudios por varias circunstancias:

[115]

²⁴ Acudió a los centros de salud pública, a Farmacias Similares, con hierberos. El periplo médico continuó con un doctor privado, sin resultados. Empezó a sentirse “muy sin ganas de vivir, yo sólo quería morirme”. Finalmente un dermatólogo, enviado por sus patrones del aeropuerto, fue el que remedió la enfermedad con un tratamiento muy costoso (ocho ampolletas con un costo de 1.000 pesos cada una). La madre, para pagar el tratamiento, vendió la mitad de sus tierras, $\frac{3}{4}$ de ha de las 2.5 ha que tenía la familia, por lo que recibió \$12.000, pero no fue suficiente. Contrajeron deudas que hasta la fecha están pagando.

- a) La oferta educativa en su pueblo se limita a la primaria. Para continuar con la secundaria los jóvenes de esta localidad deben caminar cuatro kilómetros que son percibidos de gran peligrosidad sobre todo para las jóvenes. Además, Lorena tenía el antecedente de que su padre murió atropellado en dicho cruce de carretera. También, los relatos de jóvenes raptadas y atacadas en dicho camino hacían que a Lorena le diera “mucho miedo salir de la ranchería”, “en la carretera hay tráfico y yo no sé cruzar sola” (a pesar de que en el presente etnográfico Lorena tenía 20 años). Su madre, de por sí temerosa, estaba preocupada de que algo le pasara en esos trayectos y se opuso a que Lorena siguiera estudiando.
- b) Su madre enfermó, su hermana mayor ya se había casado y ella se hizo cargo del trabajo doméstico y de proveer de cuidados a la madre enferma. “Cuando salí de la primaria, mi mamá se enfermó de los pies y de tristeza” (su hermano se suicidó durante ese año).

Confiesa que en ningún momento se sintió motivada para continuar con sus estudios “tenía que ayudar, no lo pensé mucho... y Corazón de María (donde está la escuela secundaria) está muy lejos”.

Lorena parece sufrir una buena dosis de aislamiento social. Dice que no tiene tiempo para tener amigas y justifica su aislamiento con una valoración negativa del papel de las amigas: “luego dan malos consejos para irse a trabajar a otros lados y mi mamá por eso no me deja salir”. A veces va a jugar básquet con sus primas. También ha asistido a un par de fiestas en su vida: “nos lleva uno de mis tíos a las fiestas o cuando hay del patrono de acá”.

Como se observa en los estudios de caso de Antonia, Gerardo y Lorena, el impacto en la escolaridad de los becarios de larga exposición a Oportunidades está moldeado por un conjunto de factores, entre los que destacan: 1) el grado de cobertura de los servicios educativos y la cercanía a las escuelas de los distintos niveles; 2) la

capacidad/incapacidad de las escuelas de retener el interés de los estudiantes y fomentar o no la permanencia; 3) la capacidad de los padres de fungir como proveedores económicos y generar ingresos (la muerte del padre o del principal proveedor es un factor en contra de la escolaridad); 4) la existencia de activos productivos y de ingresos monetarios (por ejemplo, remesas de parientes que han emigrado) facilita el pago de los costos directos e indirectos de la educación; 5) la primogenitura/ultimogenitura; y 6) la enfermedad/salud de padres e hijos.

El mayor impacto se da en escenarios domésticos como el de Antonia donde confluyen varios factores: la capacidad de los padres y madres de generar ingresos a los que se suman los apoyos monetarios del Programa, salud de los miembros del hogar (la enfermedad de los proveedores económicos y de los propios niños y jóvenes), remesas de miembros que han emigrado, corta distancia a los centros de provisión de los servicios educativos y de salud, entre otros. En cambio, como el caso de Gerardo, la orfandad prematura y la muerte del hermano mayor provocaron reacomodos económicos y educativos. Los planes de Gerardo de continuar con la educación secundaria se frustraron cuando se vio en la necesidad de fungir como el responsable económico del hogar. El alcoholismo del padre y el hermano mayor, primero, y los episodios de enfermedad de la madre y del propio Gerardo han mermado la economía familiar por los gastos en los que se incurre en los procesos de búsqueda de atención privada (ante la escasa resolución de las clínicas y los centros de salud públicos) y porque incapacitan a los individuos para el trabajo (González de la Rocha, 2006; Sánchez, 2008a y 2008b).

[117]

Reflexiones finales

Los jóvenes rurales de hogares beneficiarios que en 1997 tenían entre 8 y 10 años y en el momento del estudio entre 18 y 20 años, la cohorte de potencial mayor impacto, han alcanzado niveles escolares nunca imaginados en esos contextos. Las mujeres han rebasado a los hombres y excedido los límites impuestos por las estructuras patriarcales y los estereotipos de género. El Programa ha favorecido

la disminución de la desigualdad en los niveles de escolaridad en su vertiente étnica y en su dimensión de género.

La brecha de género en escolaridad se ha invertido entre los indígenas de la generación de los hijos e hijas, y son las mujeres las que tienen un diferencial a su favor. La brecha étnica que data de tiempo inmemorial a favor de los no indígenas se ha cerrado significativamente hasta casi desaparecer entre la población masculina expuesta al Programa y se ha invertido en el caso de las mujeres a favor de las indígenas, no así entre la población no beneficiaria. Entre los nunca expuestos al Programa, sigue existiendo desigualdad étnica (a favor de los mestizos, tanto entre los hombres como entre las mujeres), y en menor medida, de género (entre hombres y mujeres mestizos, a favor de los primeros).

[118]

Oportunidades no tiene incidencia en la calidad de la educación. La baja calidad del servicio, el incumplimiento de los programas de estudio y de obligaciones y funciones en las escuelas resta posibilidades de impacto a Oportunidades en su tarea de construcción de capacidades mediante la prolongación de las trayectorias escolares (Agudo Sanchíz, 2008b, pág. 110).

A pesar de los avances, el Programa debe mejorar sus mecanismos de operación para que la población rural esté mejor atendida y no sufra bajas por razones burocráticas y, también, para que los niños y jóvenes que asisten a la escuela continúen recibiendo sus becas. Son muchas las historias de jóvenes que perdieron la beca por razones que nunca comprendieron, ni ellos ni sus padres. El paso de la secundaria a la preparatoria sigue siendo para muchos un cuello de botella, normalmente por motivos económicos. El paso de la preparatoria a la universidad es aún más complicado y, de no ser por apoyos de redes familiares, muchos de los que ahora son los casos más exitosos del Programa no estarían cursando una carrera universitaria.

Y aunque Oportunidades ha contribuido al abatimiento de algunos factores de la transmisión intergeneracional de la pobreza, ese proceso solo será posible en la medida en que los servicios de educación y salud sean de calidad para que estos jóvenes cuenten con el capital humano asociado en teoría a los niveles educativos que están alcanzado.

Aquí vimos que el impacto en la escolaridad de los becarios de larga exposición está moldeado por un conjunto de factores, entre los que destacan: 1) la mayor o menor cobertura de servicios educativos y la distancia entre la casa y la escuela; 2) la calidad y la pertinencia cultural de la educación; 3) la capacidad de los padres de fungir como proveedores económicos y generar ingresos; 4) la existencia de activos productivos y de ingresos monetarios; 5) la posición de los individuos en el ciclo reproductivo del hogar, primogenitura/ultimogenitura; 6) salud o ausencia de enfermedad de los integrantes del hogar; y 7) sexo/género.

Escuela

El acceso a los servicios educativos es sin duda un factor que está presente en las trayectorias *exitosas* de los ex-becarios; las dificultades de acceso a la escuela aparecen, en cambio, en las historias menos luminosas. La distancia que separa a la escuela de la casa es sobre todo un factor que afecta a las mujeres, precisamente por el temor de ser agredidas en el trayecto. Los albergues indígenas han sido un factor que, sin “acercar la escuela a casa”, de hecho “acercó la casa a la escuela”. Son innumerables las historias de familias en las que se relata que el grupo doméstico en su conjunto se muda de localidad para estar cerca de los planteles educativos. Hay una serie de estrategias familiares: uso de redes de parentesco real o *ficticio* (compadrazgo), venta de activos familiares y otros mecanismos que se operan para enviar a los hijos a las escuelas (y localidades) en donde se cree que encontrarán un servicio de mejor calidad. No se trata, por tanto, solamente de acceso físico sino de acceso a escuelas de calidad. Las historias de ex-becarios más exitosos, como el de Antonia, narran la búsqueda de escuelas que a los ojos de los padres son mejores que otras, con mejor nivel aunque a cierta distancia. Al hablar aquí de *escuelas de calidad* se hace referencia a factores mínimos de operación de la escuela para que los jóvenes (especialmente de nivel secundaria) no se desanimen: que los maestros asistan a impartir sus clases, que atraigan el interés de los estudiantes y que tengan recursos suficientes (materiales didácticos, computadoras que sirvan y estén en funcionamiento,

acceso a Internet, contenidos educativos y formas de enseñanza que convoquen el interés y no desalienten).

Contar con un mentor (un pariente exitoso que aparece como modelo ante el joven y que además proporciona apoyo económico, un maestro que se vuelve guía) es también un factor que está en las historias de ex-becarios exitosos.

[120] Durante la secundaria los jóvenes pasan por la adolescencia –que en estos contextos rurales aparece sin antecedentes previos, como un fenómeno reciente, producto del incremento de la escolaridad que ha prolongado la transición entre la niñez y la vida adulta– con un ímpetu de consumo que tampoco tiene antecedentes en las micro-regiones estudiadas. Las historias de jóvenes que desertaron de la escuela incluyen frecuentemente el ingrediente de desencanto y desinterés del que hablan Schmelkes y sus colaboradores, cuando plantean que la escuela rural no tiene la capacidad de retener a los estudiantes: “no me gustaba la escuela”, “no le gustaba y prefirió trabajar”. Pero también está relacionado con los ávidos deseos de consumo (celulares, cosméticos, música, ropa, etc.) de los jóvenes rurales de hoy en día y, por tanto, de la necesidad de ingresos monetarios para la satisfacción de estos consumos. Cuando estos jóvenes son los primogénitos, la urgencia de trabajar se incrementa debido a las presiones de la economía del hogar. Las becas de Oportunidades para estudiantes de EMS no son suficientes para contrarrestar la urgencia de contar con ingresos monetarios, pero han ayudado. El mayor estímulo de la EMS es que en este nivel los estudiantes difícilmente sufren desencanto. Los planteles de EMS gozan de más recursos, mejor infraestructura y profesores mejor formados; y ello, aunado a las becas del Programa, anima a los jóvenes a continuar en su educación. Por ello, planteamos que llegar a la EMS es un estímulo para continuar.

Género y familia

El género incide sobre la importancia que otorgan los padres a la escolaridad y, aunque hay avances notables gracias a las becas diferenciales de Oportunidades, hay varios factores que pueden modificar la actitud y el apoyo a favor de la continuidad de la educación de las mujeres.

En el caso de las mujeres parece haber un corte al terminar la escuela primaria. Este corte relaciona adolescencia con riesgo y con el aumento de la distancia de la casa a la escuela. Los padres desean “proteger” a su hija, y entonces se decide que mejor ayude en la casa y que no estudie más. Estos casos son visibles en las historias, pero parecen estar disminuyendo. Agudo Sanchíz (2008a) ha relatado algunas estrategias de las becarias para contrarrestar estas presiones. Con todo, la presencia de los planteles educativos en la localidad (o a una distancia razonable) conduce a una mayor presencia de las niñas y jóvenes en la escuela.

El segundo corte afecta sobre todo a los varones. Ocurre a la edad en que ellos ya reciben el pago de un jornalero adulto, o cuando creen que pueden obtener un empleo manual poco calificado en los Estados Unidos o en ciudades mexicanas. Puede suceder desde los 13 años, pero es más común que ocurra a los 14-15 años. Este es el paso que Oportunidades busca retrasar. Obtener un mal empleo de pago completo como adulto es el antecedente de una pobre independencia económica, unión prematura, y reproducción de la pobreza. Las hijas son menos valiosas como trabajadoras para su familia en esta edad, aunque hay excepciones en contextos de agricultura comercial o cerca de ciudades donde hay mucha demanda de trabajadoras domésticas. Todo indica que quienes llevan la peor parte en este segundo corte son los varones, y por eso a partir de la secundaria las mujeres parecen estar recuperando el terreno perdido. Algunos estudios derivados de nuestras evaluaciones (Zavala, 2007) han mostrado que algunos padres han adoptado la escolaridad diferencial que favorece a las mujeres en sus estrategias de largo plazo. Según Zavala, los ingresos precoces de los varones ayudan a los padres en una etapa relativamente temprana de la historia del hogar, pero los padres mantienen la inversión en la escolaridad de las hijas y se benefician de los mayores ingresos de estas mujeres escolarizadas cuando ellos ya están entrando a la vejez.

La dinámica familiar moldea las posibilidades escolares de los hijos por lo menos de dos maneras: 1) se confirmó que los primogénitos alcanzan niveles de escolaridad mucho más bajos que los hermanos menores o ultimogénitos, debido a que la moral

[122]

familiar les ha asignado responsabilidades económicas en una etapa temprana de su vida. Los primogénitos llegan a la adolescencia en momentos difíciles para la economía del hogar, cuando sus hermanos menores significan una carga, y se los presiona para abandonar la escuela y aportar a la familia; 2) la estructura y composición del grupo doméstico son también determinantes. La presencia de ambos padres en el hogar (y que estén saludables y aptos para el trabajo) es un factor a favor de la escolaridad de los(as) hijos(as). La ausencia de uno es ambigua, porque puede acarrear remesas que mejoren las posibilidades de estudio, pero también puede significar mayores presiones económicas cuando esta ausencia es definitiva. La ausencia de ambos padres, en los hogares “dona” o de “reloj de arena” (abuelos y nietos, sin la generación intermedia), definitivamente es un factor en contra de la escolaridad. Aunque los abuelos perciban remesas, ponen poco interés en la escolaridad de los nietos y fomentan el abandono escolar para que los nietos aporten al hogar cuanto antes. La existencia de hermanos mayores que envían remesas, por último, es un factor que claramente favorece la escolaridad.

La comprensión del impacto de un programa como Oportunidades requiere de una mirada de largo plazo que tenga en cuenta los procesos. En este artículo, el análisis se enfocó a los cambios observados a lo largo de 10 años en las trayectorias educativas de los individuos de mayor exposición al Programa, los niños y niñas que al inicio del programa tenían entre 8 y 10 años y se los contrastó con sus pares no beneficiarios. Constatamos que la población expuesta (cuando se trata de promedios estadísticos) ha alcanzado niveles escolares muy superiores a los logrados por la población de control, particularmente las mujeres. Encontramos que, contrario a la hipótesis de partida, los indígenas –especialmente las mujeres indígenas– han logrado lo que sus abuelas y sus madres ni siquiera soñaron: estudiar la educación media superior y, en algunos casos, la universitaria. Aunque hemos avanzado en el conocimiento de estos procesos y en la identificación de los factores que moldean la continuación o la interrupción de las trayectorias educativas, es necesario seguir profundizando en los impactos diferenciales de las políticas públicas. Particularmente importante es la comprensión de

la acumulación de factores que impiden la escolaridad de los individuos, que son normalmente los mismos que están detrás de los procesos de reproducción de la pobreza.

Referencias bibliográficas

Agudo Sanchíz, Alejandro (2008a), *Documento analítico del estudio etnográfico de Chiapas*, Evaluación cualitativa de impacto del Programa Oportunidades, Largo plazo, Zonas rurales, Numeral 3, CIESAS.

— (2008b), *Documento técnico sobre educación*, Evaluación cualitativa de impacto del Programa Oportunidades, Largo plazo, Zonas rurales, Numeral 11, CIESAS.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2011), *Informe de pobreza multidimensional en México 2008*, México, primera edición.

Cortés, Fernando (2010), "Metodología de la medición multidimensional de la pobreza en México", <http://www.eclac.org/deype/noticias/paginas/8/39508/F_Cort%C3%A9s_CONEVAL.pdf>, consultado 20/01/14.

Embriz, Arnulfo, Laura Ruiz, Saúl Ramírez y María de Lourdes Ayala (2007), *Diagnóstico de empleo y actividades productivas desde una perspectiva multicultural*, Evaluación cualitativa de impacto del Programa Oportunidades, Largo plazo, Zonas rurales, 2007-2008, CIESAS.

Escobar Latapí, Agustín y Mercedes González de la Rocha (2000), "Logros y retos: una evaluación cualitativa del PROGRESA en México", en *PROGRESA: más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto a nivel comunitario*, México, PROGRESA.

— (2002a), *Documento final de diagnóstico cualitativo de hogares semi-urbanos. Localidades de 2.500 a 50.000 habitantes*, Guadalajara, CIESAS Occidente.

— (2002b), *Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Seguimiento de impacto 2001-2002, comunidades de 2.500 a 50.000 habitantes*, Guadalajara, CIESAS Occidente.

— (2004), "Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales", en *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, Cuernavaca, Mor., Instituto Nacional de Salud Pública.

[124]

González de la Rocha, Mercedes (2012), "Escolaridad e inserción laboral de los jóvenes becarios del Programa Oportunidades. Un análisis de impacto", en Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar (coords.), *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*, México, Publicaciones de la Casa Chata, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

— (2007), "Evaluación cualitativa de impacto del Programa Oportunidades, Largo plazo, Zonas rurales, 2007", propuesta de investigación.

— (coord.) (2006), *Procesos domésticos y vulnerabilidad: perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades*, México, Publicaciones de la Casa Chata.

González de la Rocha, Mercedes, Alicia Albertos y Laura Cajigal (2007), *Diagnóstico sobre familias estudiadas en comunidades indígenas en las evaluaciones cualitativas 2000-2004 y sus relaciones con las instituciones*, Vol. II, Evaluación cualitativa de impacto del Programa Oportunidades, Largo plazo, Zonas rurales, 2007-2008, CIESAS.

González de la Rocha, Mercedes, Paloma Paredes y Gabriela Sánchez López (2008), *Documento analítico del estudio etnográfico de Oaxaca*, Evaluación cualitativa de impacto del Programa Oportunidades, Largo plazo, Zonas rurales, Numeral 3, CIESAS.

Haro, Armando, Blanca Zepeda, Macrina Restor y José Luis Figueroa (2007), *Diagnóstico de salud desde una perspectiva multicultural*, Evaluación cualitativa de impacto del Programa Oportunidades, Largo plazo, Zonas rurales, 2007-2008, CIESAS.

Haro, Armando et al. (2008), *Documento analítico del estudio etnográfico de Sonora*, Evaluación cualitativa de impacto del Programa Oportunidades, Largo plazo, Zonas rurales, Numeral 3, CIESAS.

Sánchez López, Gabriela (2008a), "Salud", en Mercedes González de la Rocha, Paloma Paredes y Gabriela Sánchez López, *Documento analítico del estudio etnográfico de Oaxaca*, Evaluación cualitativa de impacto del Programa Oportunidades, Largo plazo, Zonas rurales, Numeral 3, CIESAS.

— (2008b), *Documento técnico sobre salud*, Evaluación cualitativa de impacto del Programa Oportunidades, Largo plazo, Zonas rurales, Numeral 10, CIESAS.

Sariego, Juan Luis (2008), *Documento técnico: cobertura y operación de "El Programa"*, Evaluación cualitativa de impacto del Programa Oportunidades, Largo plazo, Zonas rurales, Numeral 13, CIESAS.

Sariego, Juan Luis et al. (2008), *Documento analítico: Estudio etnográfico en Chihuahua*, Evaluación cualitativa de impacto del Programa Oportunidades, Largo plazo, Zonas rurales, Numeral 3, CIESAS.

Schmelkes, Sylvia, Guadalupe Aguila, Jorge Rodríguez y Rolando Erick Magaña (2007), *Diagnóstico sobre salud desde una perspectiva multicultural*, Evaluación cualitativa de impacto del Programa Oportunidades, Largo plazo, Zonas rurales, 2007-2008, CIESAS.

Zavala, Zaira (2007), *Sueltas y descarriadas: mujeres de aula. Consecuencias de la escolarización en las expectativas de vida de las jóvenes rurales*, Tesis de Maestría en Antropología Social, CIESAS Occidente (fecha de defensa: 30 de agosto de 2007).

POLÍTICAS EDUCATIVAS DE “RENDICIÓN DE CUENTAS” Y POLÍTICAS SOCIALES DE “CORRESPONSABILIDAD”. ¿ALGO EN COMÚN?

Juan Eduardo García-Huidobro

Las políticas educativas de “rendición de cuentas” son políticas que se vienen desarrollando en los últimos 20 años principalmente en Estados Unidos y en el Reino Unido, y que comienzan a extenderse en América Latina; su característica principal es ubicar al Estado como “evaluador” de lo que realizan las instituciones educativas (escuelas, liceos). Las políticas sociales de corresponsabilidad, llamadas también transferencias condicionadas, se han impulsado en alrededor de 20 países latinoamericanos y su particularidad es realizar transferencias económicas a las familias en situación de extrema pobreza, condicionadas a algunas acciones que estas familias deben realizar, como enviar a sus hijos a la escuela.

Este trabajo destaca cierto paralelismo ideológico entre ambos tipos de políticas. Para hacerlo, se examinan estas políticas a la luz de dos conceptos de uso habitual para justificar democráticamente las políticas sociales: el de derecho social y el de inclusión.

Primero, se comparte un marco conceptual que precisa la visión de los derechos sociales y la inclusión. Enseguida se presentan las políticas educativas de rendición de cuentas, se describe como ejemplo el “Sistema de Aseguramiento de la Calidad” recientemente instalado en Chile y se pasa revista a las ventajas e inconvenientes de las reformas educativas sobre la base de estándares. En tercer lugar, se exponen las políticas sociales de corresponsabilidad y se las ejemplifica a partir del programa Chile Solidario y a su evolución reciente. Por último, se exponen algunas conclusiones comunes a ambos tipos de políticas.

1. La construcción de la democracia como referente de las políticas sociales y educativas: derechos sociales y educación inclusiva

La democracia, la ciudadanía, los derechos sociales son una producción histórica. Los recursos disponibles y la manera de entender nuestro vivir en sociedad evolucionan. Al decir de Adela Cortina, “una auténtica ciudadanía política se hace, no se nace en ella” (Cortina, 2010).

[128]

La historia está llena de ejemplos que muestran avances de la democracia, a veces dificultosos, retrocesos y vueltas para continuar. Los Estados Unidos logran una primera constitución democrática en 1787, pero sólo hay acuerdo para abolir la esclavitud casi 100 años después: en 1863. La independencia y la conformación de las repúblicas latinoamericanas se alcanzan a comienzos del siglo XIX, pero el voto femenino fue una conquista de la mitad del siglo pasado: las mujeres argentinas votan por primera vez en 1947 y las chilenas conquistan ese derecho en 1949. Pero no ha sido una historia marcada sólo por avances. Están todavía frescas en la memoria de nuestros pueblos las dictaduras militares latinoamericanas de los setenta (por ejemplo, en Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay).

Ser ciudadano es pasar a formar parte de una comunidad política y a tener, por tanto, intereses comunes con los otros miembros de esa comunidad. Esa pertenencia otorga también derechos sociales que compartimos entre todos. Ellos representan el compromiso de asumir colectivamente la satisfacción igual para todos de ciertas dimensiones cruciales del bienestar y dan pie a responsabilidades comunes; a una responsabilidad social recíproca (Atria y otros, 2013).

Hoy, dada la hegemonía del neoliberalismo, “los derechos sociales dejan de ser pensados como derechos que descansan en la idea de responsabilidad recíproca y ciertos bienes (como educación y salud) se transforman en derechos individuales”, cuyo sentido pasa a ser “garantizar una provisión mínima de un determinado bien”. “Se transmite la idea de que los derechos sociales no tienen nada que ver con la igualdad, sino que son formas de asistencia a los pobres” (Atria y otros, 2013, págs. 186 y 214).

La profundización de una visión democrática que ahonde la noción de ciudadanía y de los derechos sociales lleva a una redefinición de lo público. Así, en pugna con la visión neoliberal dominante, se requiere pensar o repensar las instituciones, políticas sociales y educativas desde el interés general como algo distinto de la suma de intereses particulares.

"Cuando un bien se provee a través del mercado, la cuestión de si cada uno podrá obtener lo que quiere es una cuestión privada; cuando la provisión se hace conforme al régimen de lo público, esa provisión satisface un derecho social." (Atria y otros, 2013, pág. 153.)

La pregunta por el interés general no es empírica sino política. El interés general, así como la propuesta democrática que expresa, no es algo que se descubre o se encuentra, es algo que se construye y que se enseña y que se aprende.

Las políticas y las instituciones sociales y educativas son parte central de esta construcción de la democracia. El fin: la producción de decisiones inclusivas, que tomen en cuenta los intereses de todos, se anticipa en los medios, en las políticas, las instituciones, los mecanismos... Se requiere de instituciones y de políticas que faciliten la construcción de una comunidad de intereses y hagan improbable la captura del interés general por los intereses particulares.

Una pregunta central de las discusiones sobre políticas públicas debiera ser cómo configurar institucionalmente los espacios de vida en común. Las condiciones bajo las cuales debemos relacionarnos hacen más o menos probable la emergencia de intereses comunes. Así, por ejemplo, la mixtura social en la escuela y el carácter más o menos participativo de las políticas sociales son decisiones que tienen consecuencias en facilitar o no la vida en común.

Pero tener instituciones inclusivas no es garantía de lograr una política social/educacional inclusiva. *La inclusión siempre es un cambio subjetivo* que se produce en el/la ciudadano/a y este proceso invariablemente posee grados de libertad; es un cambio subjetivo que se da en la cultura, en la historia, es una acción cultural como Freire nos enseñó.

Así como la concepción de derecho social refiere a la construcción de una ciudadanía democrática, también la educación inclusiva se entiende hoy como contribuyente de la construcción histórica de la democracia.

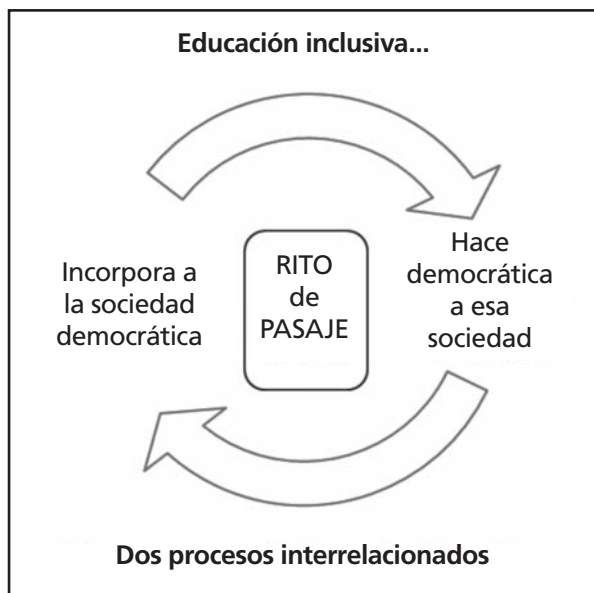
La educación inclusiva ha sido parte de una exigencia progresiva por la incorporación de todos(as) los excluidos a la educación. Al comienzo de nuestras repúblicas esos excluidos eran los pobres y las mujeres; cuando el derecho a la educación se expandió, quedaron fuera los indígenas... Más recientemente el concepto de inclusión avanzó y se aplicó a la incorporación de estudiantes con necesidades educativas especiales (NEE) a las escuelas "comunes" en las que puedan compartir con todos los niños. Este proceso ha dado lugar a una rica reflexión con al menos dos aspectos que han profundizado la concepción de educación democrática: la idea de integración escolar como opuesta a la segregación que ve como riqueza el que los estudiantes se eduquen en ambientes heterogéneos; lo que se enlaza con un segundo aspecto: la educación inclusiva "reconoce" a cada quien, sin menosprecio por su raza, género o condición social y cultural.

[130]

Hoy el concepto de educación inclusiva está en el centro de las orientaciones de política educacional. Así, la UNESCO lo ha presentado como una perspectiva para pensar educación desde el derecho a la educación (Operti y Belalcázar, 2008) y como la forma de concretar el llamado a una Educación para Todos (Ainscow y Miles, 2008). Subraya que la "exclusión es no tener oportunidad de desarrollar los procesos de pensamiento que permitan entender, convivir y desarrollarse en un mundo complejo", la inclusión es su contrario, vale decir, haber logrado adquirir los saberes que la escuela ofrece para participar en la sociedad (Aguerrondo, 2008).

Siguiendo esta profundización del sentido de la educación inclusiva, en textos anteriores (por ejemplo, García-Huidobro, 2013), reflexionamos a partir de la pregunta ¿adónde nos incluye la incorporación a la escuela?, e hicimos ver que el paso por la escuela –la inclusión en la escuela– debe poseer la virtualidad de incorporar a los niños y jóvenes a algo mayor que ella que es la sociedad. Utilizando como metáfora el rito de pasaje al cual eran sometidos los jóvenes en algunas tribus para ser incorporados como adultos

a la comunidad (Van Gennepe, 1909), postulamos que la escuela es el camino a la sociedad y que el paso por ella es el rito de pasaje moderno. Este rito tiene un doble efecto, por una parte inicia, incorpora a la sociedad democrática, y, por otra, contribuye a conformar esa sociedad democrática. En suma: la educación inclusiva es aquella que incorpora a una sociedad inclusiva y, al hacerlo, hace inclusiva a esa sociedad (véase la Figura 1).



[131]

Figura 1: Doble efecto de la educación inclusiva.

Para finalizar esta consideración del derecho a la educación y de la educación "inclusiva", es importante dejar establecidos cuatro énfasis. En primer lugar, volver a subrayar que la educación posee un rol insustituible en la construcción histórica de la democracia, ya que esta no es "natural" sino que se "enseña y aprende". Segundo: dejar establecido que el punto de partida "educativo" de esta construcción radica en aprender a reconocer al distinto como igual (como ciudadano); al decir de Humberto Maturana (1988), reconocer al "otro como un legítimo otro". Tercero, el reconocimiento

de los otros crea el “nosotros” propio de la corresponsabilidad democrática, por la cual aceptamos que “hay ciertos aspectos de mi vida que son responsabilidad de todos y ciertos aspectos de la vida de los demás por los que yo tengo responsabilidad” (Atria y otros, 2013, pág. 171). Por último, es importante anotar que una escuela sólo puede ser el marco adecuado para facilitar la educación inclusiva si en ella se da mixtura social; si al entrar en ella, se entra a lo público.

2. Políticas educativas de rendición de cuentas o Reformas Educativas Basadas en Estándares (RBE)

a) Concepto

[132]

¿Qué son las políticas educativas de rendición de cuentas o las Reformas Educativas Basadas en Estándares (RBE)? Son políticas en las que se dan en forma simultánea y articulada tres elementos:

- 1) Ellas fijan estándares, al menos, curriculares, que las escuelas deben alcanzar.
- 2) Miden el grado de cumplimiento de esos estándares; estas mediciones, basadas normalmente en pruebas estandarizadas, son el instrumento de la rendición de cuentas.
- 3) Los resultados obtenidos tienen consecuencias, ya por sanciones dirigidas a escuelas de bajo desempeño, ya por políticas que fomentan mecanismos de mercado como la competencia educacional y la elección de escuelas por parte de las familias, situación en la que tener buenos o malos resultados es gravitante para el prestigio de los establecimientos y para la captación de alumnos.¹

Los sistemas de medición ocupan un lugar central en estas políticas, ya que de algún modo pre-contienen los otros elementos: lo

¹ Para conocer los antecedentes y las características de este tipo de reformas véanse Espínola (2010) y Sergio Martinic (2010), quien propone ver estas reformas como el paso hacia un Estado evaluador.

que se mide termina siendo el “estándar” exigido; los resultados, la rendición de cuentas; y la divulgación de estos resultados, las “consecuencias”, las que de hecho premian y castigan las distintas instituciones educativas.

Las RBE surgen en América Latina en un contexto educacional marcado por dos hechos presentes en casi todos los países en los últimos 20 años: la emergencia de reformas educativas y la instalación de sistemas estandarizados de evaluación de aprendizajes.

Se ha tratado de reformas que pueden tipificarse de segunda generación, por cuanto –salvo excepciones– no persiguen tanto incrementar la matrícula como mejorar los aprendizajes.² Imposible no conectar esta exigencia de mayor eficiencia con el nuevo rol que adquiere el conocimiento en la competitividad de las economías, en el marco actual de la sociedad de la información. Baste como referencia, para tipificar el momento histórico, el libro de CEPAL-UNESCO (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*.

En este contexto se produce la implantación de los sistemas de medición de aprendizajes en casi todos los países de América Latina, desde fines de los años ochenta y durante los noventa, para usos y con perspectivas distintas (Perassi, 2008).³ Si bien ellos nacen en medio de profundas transformaciones de los sistemas educativos y de una lucha político-cultural sobre las orientaciones que estos deben tomar, poseen un importante peso uniformizador y se avienen bien con el discurso neoliberal que propone, por doquier, pasar el eje articulador de los sistemas educativos desde la política o el Estado a la decisión individual de los padres en un mercado educativo.⁴

Al diagnosticar las posibles causas del bajo desempeño de las “escuelas”, aparecen explicaciones que prefiguran las RBE. Por ejemplo, Ortega y Puryear (2007) resaltan, junto a explicaciones más obvias como la baja inversión, la “falta de estándares de

² Puede encontrarse un panorama de estas reformas en Gajardo, M. (1999) y en Martínez, M. J. (2005).

³ Ferrer, G. (2006) analiza 22 casos nacionales y 5 subnacionales.

⁴ Sobre la relación entre reformas y pensamiento neoliberal, véanse, entre otros, López y Flores (2006) y Martínez, M. J. (2005).

aprendizaje y de sistemas de medición de resultados” y la “ausencia de mecanismos de rendición de cuentas” (citado por Gorostiaga y Tello, 2011).

Pero las RBE no son un invento latinoamericano. Este tipo de reformas puede identificarse con la corriente llamada “liberal” en educación, que se desarrolla principalmente en Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda a comienzos de los ochenta, en el marco de los gobiernos conservadores y que fue retomada después en Estados Unidos y Gran Bretaña por los “modernistas de izquierda”, Bill Clinton y Tony Blair.⁵ El modelo tuvo una gran difusión en las décadas de los ochenta y noventa más allá del mundo anglosajón (en Europa del Este, América Latina y Asia), muchas veces de la mano de organismos internacionales como el Banco Mundial o la OCDE. Con todo, hay que advertir que no se trata de un patrón que se repite igual en los distintos países, sino de una orientación que se adopta de modos muy variados, siguiendo las características nacionales y estatales.

[134]

Un ejemplo paradigmático de este tipo de estrategia fue la política norteamericana “Que ningún niño quede atrás” (No Child Left Behind); una RBE institucionalizada como política nacional en el 2001 en el gobierno de Bush y revalidada en el 2009 por la administración demócrata. El propósito de esta política es laudable; como su nombre lo indica, se pretende que todos los niños, sin importar su pobreza, raza, bajo dominio del inglés, etc., logren por igual los aprendizajes escolares. Algunas características relevantes de esta ley fueron: 1) Responsabiliza a las escuelas por los resultados: crea estándares en cada estado sobre lo que debe saber y aprender cada niño y exige que se midan, cada año, el progreso y los logros de cada niño. 2) Demanda que se entregue información anual a los padres sobre los resultados de las pruebas, para que puedan evaluar la calidad de las escuelas de sus hijos. 3) Otorga mayor flexibilidad a los estados y a los distritos escolares locales en el uso de fondos federales para educación. 4) Concentra recursos en métodos comprobados de enseñanza. 5) Crea alternativas de escuelas independientes (*charter*), para que cuando una escuela no

⁵ Se sigue en este párrafo a Van Zanten, 2000, págs. 356-57.

lo está haciendo bien, los padres puedan cambiar a sus hijos de establecimiento.⁶

Van Zanten (2000, pág. 356) caracteriza estas reformas como “modelo de mercado”, por cuanto desarrolla el poder de los padres mediante el derecho a elegir el lugar al que concurren sus hijos y da más autonomía a los establecimientos, debilitando así el monopolio del Estado y de la burocracia central en educación. “Al ideal de la ‘democracia ciudadana’, que considera la educación como un bien común a cargo del Estado y de los profesionales de la educación (...), se sustituye el de la ‘democracia de consumo’ fundada sobre la soberanía de los consumidores y la competencia entre (...) los establecimientos escolares”. No se trató –acota Van Zanten– en estas experiencias de un esfuerzo por “privatizar” la educación; de hecho “los ‘mercados educativos’ planteados son ‘cuasi-mercados’ o ‘mercados públicos’ planificados y controlados por el Estado central”. Maroy (2008) ve en el “cuasi-mercado” un nuevo modo de regulación de los sistemas escolares que superaría el modelo “burocrático-profesional” tradicional. Van Zanten explicita las distintas orientaciones de visión que se siguen, que tienen como símbolo la empresa y sus métodos de “management”. De ellas, quisiéramos señalar dos: 1) Los problemas educativos son asimilados a problemas técnicos, de organización y coordinación. El acento se pone en la descentralización de las responsabilidades, en la respuesta a las demandas de los padres y de las empresas, y en los resultados y su evaluación. 2) Contribuye a despolitizar parcialmente los debates educativos, sustituyendo los discursos sobre las finalidades por discursos sobre los procedimientos, los costos y los efectos de los procedimientos.

[135]

⁶ Puede verse una explicación exhaustiva de estas y otras características de la ley *No Child Left Behind* en los Archivos de la Casa Blanca. Véase <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020108.es.html>>. Véase también una buena descripción en Ruiz Aguirre (2006).

b) Un ejemplo de RBE: la Agencia de Calidad de la Educación (Chile)

En Chile se ha ido produciendo un acercamiento a políticas del tipo RBE desde comienzos del 2000, cuando se fijan estándares para el desempeño profesional: el Marco para la buena enseñanza, que precedió a la Ley de Evaluación Docente del 2004, y el Marco para la buena dirección del 2005. En el año 2008 hay una primera iniciativa global en esta dirección: la Ley de subvención escolar preferencial, orientada a favorecer a la educación de los más pobres; y en agosto del año 2011, este tipo de política se extiende a todo el sistema escolar con la creación del “Sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media”. De este sistema forma parte la Agencia de Calidad de la Educación, que presentamos a continuación como un ejemplo particularmente claro de este tipo de políticas.⁷

[136]

La Agencia tiene como propósito evaluar y orientar el sistema educativo para contribuir al mejoramiento de la calidad y la equidad de las oportunidades educativas.

Sus funciones son:

- 1) Evaluar el cumplimiento de los estándares de aprendizaje y de otros indicadores de calidad educativa. Para ello deberá medir periódicamente los resultados de los establecimientos, en distintos cursos y sectores de aprendizaje, a través de instrumentos y procedimientos estandarizados (SIMCE, entre otros).⁸
- 2) Ordenar los establecimientos según los resultados de la evaluación. Para esto se considerarán los resultados de aprendizaje de todas las áreas evaluadas censalmente, lo que tendrá una ponderación de un 67% y el grado de cumplimiento de otros indicadores de calidad educativa, los que en conjunto

⁷ Sobre la Agencia, puede verse <<http://www.agenciaeducacion.cl/>>.

⁸ El Sistema de Medición de la Calidad de la Enseñanza (SIMCE) fue fundado en 1988 y realiza diversas pruebas censales sobre las diversas materias del currículo escolar; por esta vía ha instalado en la práctica, principalmente en los últimos años, una política de rendición de cuentas. Desde 2012 forma parte de la Agencia de Calidad. Véase <<http://www.agenciaeducacion.cl/simce/>>.

pesarán un 33%. El siguiente cuadro muestra el conjunto de indicadores:⁹

Cuadro 1. Ponderación de indicadores en metodología de Ordenación

Dimensión	Indicadores	Ponderación(%)
Resultados de aprendizaje	Estándares de Aprendizaje	67,0%
	Puntaje SIMCE	3,3%
Progreso de aprendizaje	Tendencia SIMCE	3,3%
Otros indicadores de calidad educativa	Autoestima académica y motivación escolar	3,3%
	Clima de convivencia escolar	3,3%
	Participación y formación ciudadana	3,3%
	Hábitos de vida saludable	3,3%
	Asistencia escolar	3,3%
	Equidad de género ^(b)	3,3%
	Retención escolar	3,3%
Tasa de titulación técnico profesional ^(c)	3,3%	

[137]

- (a) La ponderación de 3,3% para indicadores distintos a Estándares de Aprendizaje se utiliza cuando se calculan todos los indicadores, y es el resultado de dividir 3,3% en 10 indicadores. En caso de que para el establecimiento se calculen menos indicadores, se divide el 3,3% en partes iguales entre los indicadores que deban ser calculados.
- (b) Este indicador se utiliza solo para los establecimientos mixtos.
- (c) Este indicador se utiliza solo para aquellos establecimientos que imparten educación media técnico profesional.

- 3) La ordenación clasificará los establecimientos educacionales anualmente en cuatro niveles de desempeño: alto, medio, medio-bajo e insuficiente.
- 4) La Agencia dará amplia difusión a los resultados de la ordenación.

⁹ Tomado de <<http://www.agenciaeducacion.cl/wp-content/uploads/2013/08/Cuadro-ordenacion-4.jpg>> (Consultado el 20-11-2013).

Como consecuencia de las evaluaciones:

- 1) Los establecimientos de desempeño insuficiente recibirán apoyo técnico del Ministerio de Educación en forma directa o mediante contratos a privados.
- 2) Si luego de tres años el establecimiento no presenta una mejora significativa, se informará a los padres y se les entregará un listado con los 30 establecimientos cercanos mejor evaluados. Si después de cuatro años permanece en categoría de insuficiente, el establecimiento perderá el reconocimiento oficial y no podrá seguir funcionando.

c) Análisis crítico de las RBE

[138]

Como se señaló, las RBE han sido hegemónicas en las políticas educativas de los Estados Unidos y del Reino Unido durante los últimos 20 años y, desde allí, se han extendido a muchos otros países.

Siempre ha habido críticas por sus efectos distorsionadores, por ejemplo, Van Zanten ya en 2001 analiza el papel jugado por las evaluaciones en la competencia entre colegios en Francia y Gran Bretaña y concluye que conducen a los establecimientos a focalizarse en los buenos resultados dejando de lado la equidad. Además, las medidas que toman los establecimientos para mejorar sus posiciones no suelen ser medidas pedagógicas, sino aumento de la selectividad al ingreso, la imposición de exigencias escolares más altas y la expulsión de quienes no rinden.

Más recientemente hay una amplia crítica en ambos países. En los Estados Unidos la historiadora Diane Ravitch, quien fuera vicesecretaria de Educación en la administración de G. Bush en 1991 y aplaudiera en 2002 el programa "Ningún niño dejado de lado", publicó en 2010 un libro con un título muy decidor: *Vida y muerte del gran sistema de educación estadounidense: Cómo los exámenes y la libre elección están socavando la educación*; y ha intervenido en la prensa convertida en una de las voces más críticas del modelo.¹⁰

¹⁰ Véase artículo publicado inicialmente en *The Nation* (Nueva York, 14-06-2010), "Why I changed my mind". Traducción en <<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=115203>>.

En Inglaterra se realizó una evaluación de las políticas de los últimos años a cargo de la Facultad de Educación de la Universidad de Cambridge (Alexander y otros, 2010). Alejandro Carrasco (2013a) revisa estos libros y además dos escritos de Andy Hargreaves (Hargreaves & Shirley, 2009; y Hargreaves & Fullan, 2012) convergen en la crítica a las reformas educativas sobre la base de estándares aplicadas en los últimos 20 años en Reino Unido y EEUU. El balance es negativo.¹¹ Estas reformas no han mostrado mejorar las escuelas, ni la docencia, ni los aprendizajes de los estudiantes. La insistencia en las virtudes de las RBE se basaría más en ideologías, intereses privados y estereotipos que en sus resultados. Pero sí han exhibido efectos colaterales perjudiciales como desprofesionalización docente, aprendizajes mecánicos, segregación escolar, jibarización del currículum y simplificación de la pedagogía. En síntesis, sus resultados no responden a las demandas que la economía, la sociedad y la democracia hacen hoy a la educación. En contraposición, ha emergido evidencia sobre las consecuencias positivas de estrategias alternativas que apuntan a des-segregar, a reprofesionalizar, a la innovación curricular y a la formación en creatividad, pensamiento crítico y ciudadanía.

[139]

En Chile, en el momento de discutirse el Sistema de Aseguramiento, Juan Cassasus (2010, págs. 87-105) fue un solitario crítico a la reforma y se propuso, sin éxito, "mostrar que dicho cambio es una mala idea para Chile". Argumentó que es un tipo de reforma que no ha producido los resultados esperados en calidad y equidad en otras latitudes y que sus fundamentos teóricos son simplistas y equivocados. Cassasus desarrolla 12 observaciones críticas. Algunas de ellas: se trata de "una reforma basada en la teoría conductista del aprendizaje" y, por tanto, "contradictoria con lo que se sabe hoy acerca de cómo aprendemos los humanos". "El 'estándar' es un método para uniformizar y simplificar algo que es diverso y complejo", además "impiden incorporar flexibilidad en el

¹¹ En un segundo artículo, Carrasco (2013b) analiza los cuatro mecanismos claves de este tipo de políticas: privatización, estandarización, examinación y *accountability*, los que resume en la sigla PEEA, haciendo ver que mientras en el mundo se avanza superando estos dispositivos, en Chile se los instala.

currículo". "Los estándares vienen acompañados de mayor control externo" y de una "amenaza implícita", "lo que sugiere que los profesores y alumnos podrían hacerlo mejor, pero por alguna razón, no quieren hacerlo". Un punto central en la argumentación es la escasa "validez de las pruebas como sistema de rendición de cuentas", debido al "débil vínculo entre el tipo de información que entregan las pruebas estandarizadas, en relación a la calidad de la educación". Adicionalmente Cassasus, recurriendo a las experiencias extranjeras, enumera algunos de los efectos no deseados de las RBE. En la calidad de la educación, porque restringe lo considerado como materia a estudiar: "lo que no entra en la prueba, no se enseña y lo que no se enseña, no se aprende"; ahora bien "lo que no está en la prueba es lo más importante de la educación: la formación ética, intelectual, emocional, artística, el pensamiento lógico, la creatividad, etc.". En exclusión, segregación y en pérdida de equidad. Se mencionan también efectos en los docentes: "ya no saben si educar o enseñar para la prueba. Esto los complica, los confunde" y posee un efecto de desprofesionalización.

Se presentan a continuación algunas consideraciones críticas que se discuten públicamente hoy en Chile en relación con las consecuencias de una política que se ha ido orientado hacia una del tipo RBE.¹²

En primer lugar, se da una distorsión de lo que se entiende por calidad de la educación. Ya al establecerse "estándares" se produce un primer empobrecimiento puesto que los estándares siempre compendian la realidad; cuando se miden estos "estándares" con pruebas estandarizadas de logros, esta reducción se acrecienta; por último, cuando se toman los resultados de las pruebas como información válida sobre la calidad de la educación que imparte un determinado establecimiento, se llega a una gran simplificación de lo que significa educar.

Por supuesto, no se trata de quitar importancia al dominio que todos los estudiantes deben lograr de las destrezas culturales básicas

¹² Véase *Carta abierta por un nuevo sistema de evaluación educacional* del 27-09-2013. <http://www.lanacion.cl/noticias/site/artic/20130927/asocfili/20130927120718/carta_por_el_simce.pdf>. (Consultado 25-10-2013.)

como una herramienta necesaria para manejarse en el mundo y para manejar sus vidas. Se trata de advertir que la insistencia reiterada en la medición y en la competencia con los otros, no solo no conduce a mayores logros, sino que genera otras limitaciones a la educación que están recibiendo los estudiantes. Reduce la educación a las destrezas medibles por un test, dejando de lado aspectos sociales, políticos y culturales de la educación.

La centralidad que adquieren las pruebas lleva a una segunda consecuencia. Las escuelas destinan gran parte de sus esfuerzos a preparar los tests con el consiguiente empobrecimiento de la vida escolar y de la educación que ella provee. Esta es un resultante normal del apremio ejercido. Se entrega información (ordenada en *rankings*) para hacer presión. Presión directa de la autoridad política que está señalando que la escuela debe mejorar su clasificación o está amenazada de cierre; presión indirecta, a través del mercado educativo, en el cual la clasificación de la escuela tiene consecuencias en el prestigio o el desprestigio de la escuela de cara a sus potenciales clientes: las familias. Se fomenta la “competencia”, en el supuesto que ello mejora la calidad; sin embargo, el resultado es otro: la competencia genera una tendencia a la segregación escolar, el gran enemigo de la inclusión democrática, que –como vimos– debe promover y proveer la educación.

Otra consideración crítica refiere a la injusticia de estas comparaciones en las que todos son medidos con la misma vara, sin tener en cuenta la enorme desigualdad de la sociedad y del sistema educativo. La consecuencia es previsible: creciente estrés y malestar en el profesorado y el estudiantado; esto afecta las relaciones interpersonales en las comunidades escolares. Este malestar y desánimo afecta principalmente a las escuelas que atienden a los más pobres. Los resultados escolares de estas escuelas, en sistemas escolares tan segregados como los de América Latina, vienen prefigurados de un modo importante por la historia escolar y laboral de los padres de los estudiantes. Las pruebas, en vez de orientar y aplaudir los progresos, marcan la distancia con los más ricos. En vez de buscar estrategias de inclusión, hacen ver a los “malos” estudiantes como una amenaza.

En suma, las RBE contradicen –en la práctica– la orientación de una educación que aporte a crear una sociedad democrática, en la

que todos gozan de los mismos derechos y que sea una experiencia de inclusión en esa sociedad. En las políticas basadas en estándares, el Estado “exige”, pero en la práctica se desresponsabiliza y entrega al mercado lo más importante y lo que el mercado nunca puede aportar: el logro por todos los ciudadanos y ciudadanas de una educación igualitaria. Con ello la educación pierde su condición pública.

3. Políticas sociales de corresponsabilidad o de transferencias condicionadas (PTC)

a) Concepto

[142]

Los programas de transferencias condicionadas surgen en América Latina en los años noventa. Poseen como objetivo el incremento de las capacidades humanas para lograr un quiebre de la reproducción intergeneracional de la pobreza.¹³

Es posible distinguir tres tipos de programas:

- 1) Los programas de transferencia de ingresos con condicionalidad blanda, de los cuales el ejemplo más conocido es Bolsa Familia de Brasil.¹⁴ El objetivo central de estos programas es el dar un suplemento de salario, de aquí surge que las condicionalidades sean blandas. Los resultados reportan aumento de la matrícula escolar y disminución del trabajo infantil.
- 2) Programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte (por ejemplo, Oportunidades, México). Su objetivo central es el desarrollo humano de la población pobre. Logran mayor acceso y permanencia en la escuela (matrícula y asistencia); no hay evidencias de impacto en aprendizajes.
- 3) Redes de coordinación programática con condicionalidades (por ejemplo, Chile Solidario). El centro: generar un piso de inclusión mediante un sistema de oferta articulado y activo,

¹³ Para una visión panorámica documentada sobre estas políticas, véase Cechini y Martínez (2011).

¹⁴ Este Programa nació como “Bolsa Escola”.

que da un apoyo personalizado a las familias para lograr un conjunto de capacidades y habilidades sociales. Se concierta un contrato familiar de condicionalidades.

b) Ejemplo de programa de transferencia condicionada: Chile Solidario

Este Programa se crea en el año 2002 y continúa hasta hoy, pero con diversos cambios. En su primera etapa 2002-2006 contactó a 258.000 familias de extrema pobreza y trabajó con 231.000 familias identificadas mediante una encuesta y la ficha CAS.¹⁵ Si bien el Programa se ejecuta a nivel municipal, tuvo una Secretaría Ejecutiva en el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), hoy de Desarrollo Social, para coordinar la participación de los diferentes ministerios y servicios.

El Programa consta de cuatro componentes:

- El principal, y que lo caracteriza, es el de “apoyo psicosocial”: proporciona un acompañamiento personalizado a cada una de las familias participantes durante 24 meses. Mediante este apoyo se busca monitorear un estándar de calidad de vida de las familias, organizado en siete dimensiones, a saber: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitación, trabajo e ingresos, a las que corresponden 53 condiciones mínimas de calidad de vida. Por ejemplo, una condición de la dimensión educación es: “Que los niños de hasta 15 años de edad asistan a algún establecimiento educacional (en el caso de deserción, que se encuentren en un proceso de reingreso al sistema escolar)”. Teniendo en cuenta las características de cada familia se establece con ella un contrato familiar de compromiso recíproco.
- Un segundo componente es el bono de protección a la familia que se entrega por 24 meses; este bono es decreciente y supone el cumplimiento de las “condiciones” que se han

¹⁵ La ficha CAS debe su nombre a los Comités de Asistencia Social creados a nivel municipal en 1979; la ficha se creó como un instrumento estandarizado y único para focalizar los programas sociales hacia los sectores más necesitados.

incluido en el respectivo contrato (por ejemplo, controles de salud, asistencia a la escuela, etcétera).

- El tercer componente consiste en un conjunto de subsidios monetarios garantizados como el subsidio único familiar; la pensión asistencial de vejez; la pensión asistencial de invalidez; el subsidio de agua potable; la subvención de retención escolar; el bono de egreso del Programa (durante tres años).
- El cuarto componente consiste en el acceso preferente a muchos programas y servicios de la oferta pública, como capacitación, subsidio a la contratación, cotización previsional.

[144]

Conforme a su propósito de integrar el conjunto de políticas sociales, Chile Solidario no ha dejado de enriquecerse: en 2005 incorpora el Programa Integral de Atención al Adulto Mayor (PIAM); en 2006, el Trabajo con personas en situación de calle; y desde 2007 el programa Chile Crece Contigo, que es un sistema de protección integral a la primera infancia (hasta los 4 años). Estas nuevas líneas se agregaron con la misma metodología: entregan un apoyo psico-social a los destinatarios y facilitan el acceso al conjunto articulado de beneficios, en la óptica de transitar hacia un Sistema nacional de protección social.

En 2011, ya bajo la administración del presidente Sebastián Piñera, se introduce el “Ingreso ético familiar”, lo que significó un cambio en la lógica de Chile Solidario. Se pasa de un programa de coordinación programática con condicionalidades, para conectar a familias a una red de servicios y prestaciones existentes, a uno con más y mayores transferencias y con un foco en “superación de la pobreza”. Esto se ve reflejado con claridad en el gasto del Programa, el que pasa –en millones de pesos constantes– de \$98.649 millones en 2009 a \$160.872 millones en 2011.

El mayor apoyo económico se advierte en la mayor cantidad y diversidad de bonos que el Programa entrega:

1) Bonos por Dignidad:

- Bono Base Familiar: mensual por 24 meses. Su monto es relativo a otros subsidios que recibe la familia y a los datos de la Ficha de Protección Social.

- Bono de Protección: el beneficio se paga mensualmente dependiendo del periodo de ejecución del programa de apoyo social. Decece cada 6 meses.
- 2) Bonos por Deberes:
 - Bono Control del Niño Sano: familias con menores de 6 años, que deben mantener los controles de salud del menor.
 - Bono por Asistencia Escolar: familia con escolares entre 6 y 18 años. Asistencia mensual igual o superior a 85%.
- 3) Bonos por Logros:
 - Bono por Logros Escolares o bono escolar por esfuerzo: se entrega a las familias con escolares entre 5° básico a 4° medio, que pertenezcan al 30% más vulnerable de la población y que se encuentren dentro del 30% de mejor rendimiento académico de su curso.
 - Bono al Trabajo de la Mujer: para las mujeres trabajadoras dependientes e independientes de entre 25 y 59 años, que pertenezcan al 30% más vulnerable de la población.

[145]

c) Análisis crítico

Chile Solidario ha sido un programa exitoso. Se ha instalado en todas las municipalidades del país y ha fortalecido el trabajo intersectorial en el nivel comunal, acercando a las familias en extrema pobreza a la oferta pública de programas sociales. La satisfacción de los beneficiarios ha sido alta. Por las ayudas materiales y monetarias (las que en el decil más bajo han significado un aumento de ingresos de un 35,6%) y por la mejora de la calidad de vida en diversas dimensiones. También ha sido bien evaluada la posibilidad de desarrollar pequeños proyectos productivos y se ha constatado una mejora del estado de ánimo de las familias por sentirse acompañadas y escuchadas. Las principales quejas se refirieron a beneficios que no llegaron, a casos de maltrato por agentes, a la discontinuidad del trabajo por rotación del personal y a proyectos no rentables. Sus principales límites se refieren a la situación de ingreso, empleo, habitabilidad y rehabilitación de discapacidad, que son las realidades donde es más difícil superar las condiciones mínimas.

El Programa fue un paso adelante pero ha recibido críticas, unas más técnicas y otras más políticas. Entre las primeras, se señala que el trabajo con las familias es muy “uniforme”, pese a que la problemática de las familias es muy variada. También se ha hecho ver que el Programa ha trabajado más por mejorar la “demanda” que por adecuar la “oferta”, por ejemplo, se ha incentivado la asistencia a las escuelas, pero no se han generado cambios en las escuelas para recibir y atender mejor a los más vulnerables. Entre las críticas más políticas se ha señalado que se trata de un Programa bastante tecnocrático, diseñado desde el Gobierno por expertos, sin participación de la ciudadanía, ni en la definición del problema tampoco en la búsqueda de alternativas de solución (Palma y Urzúa, 2005).

[146]

Con todo, Raczynski (2008) considera que Chile Solidario ha sido un aporte a un enfoque de derechos sociales y fortalecimiento de la ciudadanía, ya que la lógica de “condiciones mínimas garantizadas de calidad de vida” insta un conjunto de condiciones que se consideran necesarias para una vida protegida de los avatares del riesgo y la vulnerabilidad. Sin embargo, hace ver que “los mínimos son muy mínimos”. Además, reitera que si se trata de “derechos”, estos debieran definirse en un nivel político amplio y no sólo a nivel de expertos. Por último, concluye que la evidencia disponible sobre los efectos del Chile Solidario indica que tener cumplidas las 53 condiciones mínimas no asegura lograr la “autonomía” de la familia y producir un “efecto trampolín”, que la llevará a enfrentar con éxito desafíos futuros de desarrollo.

Otras consideraciones califican la “ficha de protección social” como estigmatizadora al constituir una especie de “carnet de pobre” y como “segmentadora” de los pobres. A esto se suma el hecho de que las condicionalidades distinguen entre las familias pobres “merecedoras” y las pobres “no merecedoras”, lo que también es complicado desde una perspectiva de derechos.

Desde el punto de vista de fortalecimiento de la democracia mediante una más genuina inclusión social, la mayor debilidad de Chile Solidario es la carencia de un componente de asociatividad y de fomento de la participación y la organización. La intervención es a la familia (principalmente a las mujeres), sin crear vías de conocimiento entre las familias en situación de pobreza. No existe

componente comunitario alguno y, de hecho, las evaluaciones no dan cuenta de mejora del capital social comunitario.

Por último, una observación particular sobre el “bono escolar por esfuerzo”, ya que constituye un caso verdaderamente extremo de la aplicación de incentivos económicos, para lograr conductas que facilitarían la superación de la pobreza. Algunos, por ejemplo el Movimiento 2020, han denunciado esta medida como un “grave error”, ya que incorpora una lógica contraproducente que no tiene nada que ver con educación.¹⁶ Lo anterior, al menos, por seis razones:

- 1) El bono no promueve necesariamente el apoyo de los padres a sus hijos; peor aún –dadas las apremiantes necesidades de las familias– se corre el riesgo de que se genere una indebida presión sobre niños.
- 2) Se debilitan los fines del aprendizaje al ligarlos a la necesidad de ganar dinero para su familia.
- 3) Distorsiona el sentido de la evaluación de los aprendizajes.
- 4) Distorsiona la educación moral, ya que “enseña” que las acciones humanas, por ejemplo, “aprender”, no tienen valor intrínseco sino que valen por su precio en dinero.
- 5) Promueve la competencia y la rivalidad entre los estudiantes, en vez de la sana convivencia y cooperación que ellos necesitan para aprender.
- 6) Por lo anterior, puede dañar el verdadero rendimiento escolar del conjunto.

[147]

Ahora bien, de algún modo esta medida desmedida en su afán de extender los incentivos individuales y de la competencia, tiene el mérito de iluminar la ideología mercantil, que está más sutilmente presente en las políticas sociales de transferencias condicionadas. En términos más globales, se puede señalar que, detrás de este tipo de medidas o incentivos, hay una ideología mercantil que aprecia en las relaciones de mercado un buen ejemplo de lo que deben ser

¹⁶ Véase <<http://educacion2020.cl/noticia/opinion-de-educacion-2020-sobre-bono-escolar>>. (Consultada el 8-11-2013.)

las relaciones sociales. La conducta cívica virtuosa es la de quienes luchan y se esfuerzan por conseguir lo mejor para sí (“para mí, para mi familia...”).

4. Conclusiones para ambos tipos de políticas: las reformas educativas basadas en estándares y los programas sociales de transferencias condicionadas

Hasta acá hemos presentado dos tipos de políticas sociales que son hoy hegemónicas: una en el campo de la superación de la pobreza y otra en el dominio del mejoramiento de la educación. Además nos hemos aproximado con más detalles a un par de ejemplos chilenos y, al hacerlo, adelantamos algunas de sus posibles limitaciones y consecuencias, las que quisiéramos subrayar y resumir ahora con tres consideraciones comunes a los dos tipos de políticas.

[148]

1) Prisma tecnocrático versus democracia

La mirada presente en ambos tipos de políticas tiende a tratar los problemas sociales, como la pobreza o la baja calidad de la educación de las mayorías, como problemas técnicos, bajando así su densidad moral y ocultando la contradicción política que portan al ser expresivos de las limitaciones y la insuficiencia de nuestra democracia.

Al ser políticas tecnocráticas, y no deliberativas en su origen y diseño, se debilita el principio de responsabilidad compartida propio de la ciudadanía democrática.

Al no ser “participativas” no “incluyen” a los beneficiarios de esas políticas (pobres, estudiantes, docentes) en experiencias de organización social y de empoderamiento democrático, con lo cual no se fortalece la sociedad democrática. En otros términos, son paliativas de la pobreza económica “y en el caso escolar, de los bajos resultados de aprendizaje de los más pobres”, pero no de la pobreza social ni de la pobreza política. No se crean espacios de participación (social y política) para romper o reducir la fragmentación.

Sitúan al Estado como “evaluador” de los aportes de los ciudadanos y de los resultados de las políticas y no como “responsable” de esos resultados.

Imposible no subrayar, de nuevo, que en las políticas sociales no sólo importa lo que se hace, sino la forma en que se hace. Esa forma crea realidad, crea sociedad; crea democracia o restringe la democracia.

2) Metáfora mercantil versus lo público

La metáfora de base es “el individuo” meritocrático que logra (bienes - éxito) por su esfuerzo y no una visión de derecho social (o de lo público) donde hay bienes que nos son debidos a todos, en cuanto ciudadanos, y de cuya consecución todos somos corresponsables.

Quien dice mercado dice también competencia. Competencia entre escuelas para estar en las categorías superiores del *ranking*; competencia entre estudiantes para llevar un bono a su casa.

Esta proclive mercantil lleva también a políticas más preocupadas de cualificar la demanda que en adecuar la oferta. Se pone incentivos para que los pobres envíen a su prole a la escuela y al consultorio y no aparece, con la misma centralidad, la voluntad de modificar la educación y la salud para que respondan a las necesidades y a la cultura de sus beneficiarios. En el caso de las políticas educativas *in comento* el “mercado” funciona informando a las familias para que consuman advertidamente el bien educación y excluyendo del mercado a “los demasiado malos”.

3) Políticas de la desconfianza versus “buen sentido”

Estas políticas poseen un sesgo clasista. Manifiestan desconfianza en la gente, en los pobres, en los sectores populares; estarían carentes de un sano sentido común que les permita discernir lo que es bueno para ellos y para sus hijos; desprovistos también de un sano sentido común que los impulse a ocuparse amorosamente de sus hijos y a cumplir responsablemente con su trabajo. Por tanto, necesitan bonos para que las madres cumplan sus deberes maternos, premios para que los alumnos estudien, pruebas y *rankings* con

resultados públicos para que las escuelas y los docentes enseñen. No se fomenta motivación intrínseca, el buen sentido, la cooperación. De nuevo, las cosas no valen por lo que son, sino por el lugar que ocupan en este caprichoso cuasi-mercado.

Referencias bibliográficas

Aguerrondo, I. (2008), "Revisar el modelo: un desafío para lograr la inclusión", en *Perspectivas*, N° 145, págs. 61-80.

Ainscow, Mel y Susie Miles (2008), "Por una educación para todos que sea inclusiva: ¿Hacia dónde vamos ahora?", en *Perspectivas*, N° 145, págs. 17-44.

[150]

Archivos de la Casa Blanca. Véase <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020108.es.html>>.

Atria, F. y otros (2013), *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*, Debate, Santiago.

Austin, J. L. (1982), *Cómo hacer cosas con palabras: Palabras y acciones*, Barcelona, Paidós. (*How to Do Things with Words*, versión original, 1962.)

Carrasco, Alejandro (2013a), "Políticas basadas en privatización, estandarización, examinación y accountability educacional: la experiencia anglófona", en *Pensamiento Educativo*, Revista de Investigación Educativa Latinoamericana, 2013, 50(2), págs. 163-172.

— (2013b), "Mecanismos performativos de la institucionalidad educativa en Chile: pasos hacia un nuevo sujeto cultural", en *Observatorio Cultural*, N° 15, págs. 4-10, Valparaíso, Chile. <<http://www.observatoriocultural.gob.cl/2013/01/31/edicion-n%c2%b015/>>.

Cassasus, Juan (2010), "Las Reformas Basadas en Estándares: un camino equivocado", en Bellei, Contreras y Valenzuela (eds.), *Ecos de la Revolución Pingüina* (2010), UNICEF - Universidad de Chile, Santiago, págs. 85-110.

- Cecchini, Simone y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago, CEPAL - GIZ.
- CEPAL-UNESCO (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago.
- Cortina, Adela (2010), *Justicia cordial*, Madrid, Editorial Trotta.
- Espínola, Viola y Juan Pablo Claro (2010), "El sistema nacional de aseguramiento de la calidad: una reforma basada en estándares", en Bellei, Contreras y Valenzuela (eds.), *Ecos de la Revolución Pingüina* (2010), UNICEF - Universidad de Chile, Santiago, págs. 51-84.
- Ferrer, G. (2006), "Sistemas de Evaluación de Aprendizajes en América Latina, Balance y Desafíos", PREAL.
- Gajardo, M. (1999), "Reformas educativas en América Latina. Balance de una década", *Cuaderno PREAL N° 15*, Santiago. Véase en: <<http://m.preal.org/detalle.asp?det=46>>. (Consultado el 20-11-2013.)
- García-Huidobro, J. E. (2013), *Educación inclusiva y democracia*. Notas de presentación en el Colloque L'éducation inclusive: une formation a inventer (UNESCO, París, 17-18 octubre, 2013). En <<http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/reduc/pdf/pdf/txt1058.pdf>>.
- Gorostiaga, J. y C. Tello (2011), "Globalización y reforma educativa en América Latina: un análisis inter-textual", en *Revista Brasileira de Educação*, Vol. 16, N° 47, maio-ago. 2011, págs. 363-391.
- López, S. y M. Flores (2006), "Las reformas educativas neoliberales en América Latina", en *Revista electrónica de investigación educativa*, 8 (1), págs. 1-15.
- Maroy, Christian (2008), "Lógicas de establecimientos e interdependencias competitivas en seis espacios escolares europeos", en García-Huidobro, J. E.; Dupriez, V. y Francia, Guadalupe (coords.) (2008), *Políticas educativas en América*

Latina: ¿transición hacia un nuevo paradigma?, México, Subsecretaría de Educación Pública, 2008, pág. 34.

Martínez, María J. (2005), *La educación en América Latina: entre la calidad y la equidad*, Barcelona, Editorial Octaedro.

Martinic, S. (2010), "Cambios en las regulaciones del sistema educativo. ¿Hacia un Estado evaluador?", en Martinic, S. y Elacqua, G. (eds.), *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*, Santiago, UNESCO y Facultad de Educación de la Universidad Católica de Chile, págs. 55-80.

Maturana, H. (1988), *Emociones y lenguaje en educación y política*, CED, Santiago.

[152]

Opertti, R. y C. Belalcázar (2008), "Trends in inclusive education at regional and interregional levels: issues and challenges", en *Prospects*, N° 145, march 2008, UNESCO IBE.

Ortega, T. y J. Puryear (2007), "How competitive are Latin America's schools?", *Focal Point*, vol. 6 (8), 2007. Disponible en: <http://www.focal.ca/pdf/focalpoint_october2007.pdf>.

Palma, Julieta y Raúl Urzúa (2005), *La pobreza y la ciudadanía social: el caso de "Chile Solidario"*, París, UNESCO.

Payá Rico, A. (2010), "Políticas de educación inclusiva en América Latina. Propuestas, realidades y retos de futuro", *Revista de Educación Inclusiva*, Vol. 3, N° 2, págs. 125-142.

Perassi, Zulma (2008), "Evaluar un programa educativo: una experiencia formativa compleja", en *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa 2009*, volumen 2, número 2. <<http://www.rinace.net/riee/numeros/vol2-num2/art10.pdf>>.

Pereyra, A. (2011), "La fragmentación de la oferta educativa: la educación pública vs. la educación privada", SITEAL.

Raczynski, Dagmar (2008), *Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile -lecciones del pasado y agenda para el futuro-*, São Paulo, Brasil, y Santiago de Chile, iFHC/CIEPLAN.

- Ravitch, Diane (2010), *The death and life of the great American school system. How testing and choice are undermining education*, California, Basic Books.
- Ruiz Aguirre, I. (2006), "La ley que ningún niño quede rezagado", en *Revista Jurídica de LexJuris de Puerto Rico*, volumen 9, agosto 2006, número 2. <<http://www.lexjuris.com/revista/opcion1/2006/Ley%20que%20Ningun%20ni%C3%B1o%20quede%20Rezagado.htm>>.
- Van Gennep, A. (2008), *Los ritos de paso*, Madrid, Alianza Editorial. (*Les rites de passage*, versión original, 1909.)
- Van Zanten, Agnes (2000), "Un libéralisme éducatif sans frontières?", en A. Van Zanten (dir.), *L'école l'état des savoirs*, París, Editions de la Découverte, págs. 355-364.

EL BONO JUANCITO PINTO DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Flavia Marco Navarro

El Programa Bono Juancito Pinto se lleva a cabo en Bolivia desde hace siete años. Consiste en una prestación monetaria que se entrega a los estudiantes de los seis cursos de primaria y los cuatro primeros de secundaria de las escuelas fiscales del país, con las finalidades de disminuir los costos indirectos de la educación e incrementar la matrícula escolar; además, a más largo plazo se persigue reducir la transmisión inter-generacional de la pobreza.

Esta ponencia se basa en un estudio realizado para la CEPAL¹ entre diciembre de 2011 y marzo de 2012, que tuvo por objetivos analizar el Programa tanto en relación con el cumplimiento de sus finalidades como respecto de otros aspectos relevantes para el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Varios datos han sido actualizados para esta presentación.

El estudio acudió a una revisión legal y de documentos oficiales del gobierno, así como de información secundaria. Asimismo se analizaron indicadores del Instituto Nacional de Estadísticas y de registros del Ministerio de Educación, y se hicieron procesamientos especiales de la Encuesta de Hogares del año 2007. Además se aplicaron entrevistas semi-estructuradas a niños, niñas y adolescentes destinatarios del Bono y a directoras de unidades educativas.

I. Algunos datos sobre la educación escolar en Bolivia

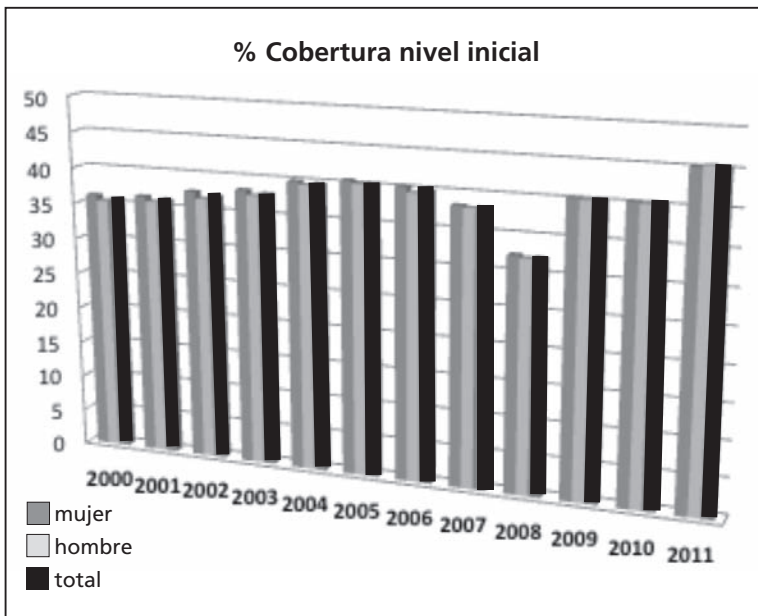
Si bien pueden destacarse logros en materia educativa, hay también importantes deudas con los niños, niñas y adolescentes. Así, en el año 2010 la promoción en primaria –educación pública y privada– asciende al 94%, sin desigualdades de género. En el año

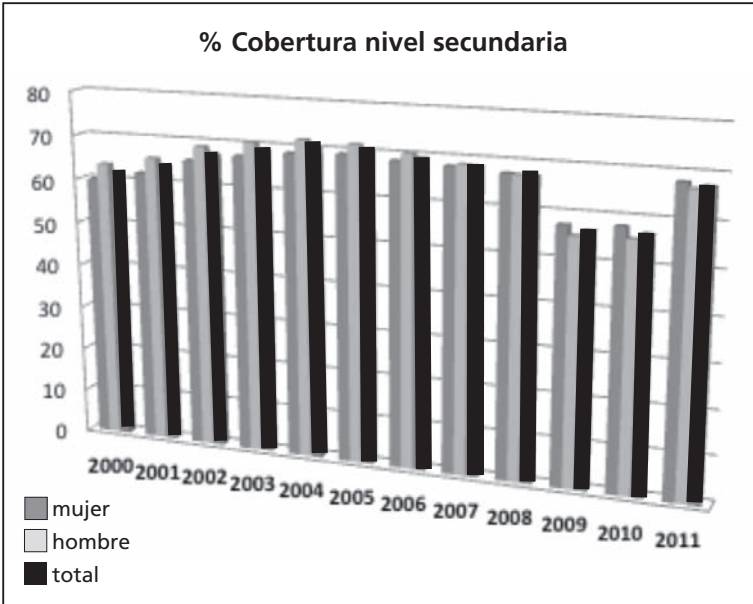
¹ Marco, Flavia (2012), “El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia. Programas de transferencias monetarias en infancia”, Documentos de Proyecto, Santiago de Chile, CEPAL, LC/W. 492.

2008 se implementa el Registro Único de Estudiantes (RUE), a partir de entonces se usa una nueva base de datos. Justamente, a partir de ese año, se experimenta un repunte en las coberturas: en los niveles inicial y secundaria se alcanzan las tasas de matriculación que se tenían en el año 2006, luego de varios años de descenso. Según las últimas cifras, correspondientes al año 2013, el Censo de Población y Vivienda muestra a un 95% de niños y niñas que asisten al colegio en el tramo de edades que corresponde al nivel primario de educación.

Bolivia: Cobertura escolar neta en niveles inicial y secundaria, por sexo

[156]





[157]

Fuente: (1) Instituto Nacional de Estadística (INE), (2) Sistema de Información Educativa (SIE) - ME, (3) Equipo de Indicadores de Investigación Sectorial (EIS) - ME. Fecha de visita y procesamiento en línea: 23 de octubre de 2013 <<http://indicador.minedu.gob.bo/>>. Datos ratificados en línea 12 de diciembre de 2013.

Junto a los desafíos persistentes en materia de cobertura escolar en la secundaria y el nivel inicial, están los problemas históricos en relación con la calidad de la educación, en un contexto de variadas reformas educativas para enfrentar esta realidad sin que ninguno de estos cambios llegue a implementarse a cabalidad. En este período gubernamental la reforma vigente se empieza a aplicar en el año 2012, abarcando tanto un cambio curricular –con un fuerte reforzamiento de los criterios de pertinencia étnico cultural– y capacitación docente, como modificaciones en la distribución de los niveles educativos.

Sin embargo, el contexto para la implementación de la reforma es difícil. En opinión de diversos especialistas en educación, la reforma educativa presenta interrogantes y no aborda aspectos centrales en relación con las deficiencias de la calidad de la educación. En la nueva currícula educativa persisten demasiadas materias a lo largo de doce años escolares con el menor número de horas aula de Sudamérica;

la docencia sigue sin ser libre, pues sólo pueden ejercerla los egresados de las escuelas normales, es decir, instituciones educacionales encargadas de la formación de los docentes que ofrecen educación superior no universitaria, estos profesionales no requieren ir a la universidad. Esto, en una trayectoria en la cual prácticamente todos los gobiernos han hecho sus reformas educativas sin que lleguen a implementarse totalmente, pues se interrumpen con el cambio de gestión gubernamental (Ortiz, 2012). Las entrevistas a directoras de centros educativos realizadas para el trabajo en que se basa esta ponencia, se aplicaron justamente cuando empezaba a implementarse la reforma y daban cuenta de la incertidumbre en que se encontraba el cuerpo docente por desconocer los contenidos, cronograma y planificación de la reforma educativa. En el mismo sentido, recientemente hay quejas por la falta de capacitación para la implementación de la reforma en general y específicamente para el bachillerato técnico (*Diario Opinión*, 2013).

Por otra parte, el sistema educativo debe hacer frente a factores exógenos que inciden tanto en los logros educativos como en el mismo acceso al sistema; es el caso de la pobreza y el trabajo infantil.² En las entrevistas realizadas se presentaron casos de adolescentes trabajadores, evidenciando la interferencia del empleo en el rezago escolar. Las directoras de los centros educativos, por su parte, daban cuenta de los problemas que implica el trabajo infantil en términos de asistencia y puntualidad, pero también de la aceptación de este trabajo como un dato de la realidad que no se cuestiona; objetaban aspectos como la sobrejornada laboral o su carácter nocturno.

² En Bolivia, los niños, niñas y adolescentes son más pobres que los adultos, y dentro de la niñez, los más pobres son los menores de 4 años, con una marcada diferencia en las áreas urbanas y rurales. Se consideran las especificidades de la pobreza infantil desde un enfoque de derechos, al que corresponde una metodología específica de medición multidimensional de la pobreza, que además del nivel de gasto o consumo de los hogares observa variables como nutrición adecuada, salud, agua potable, servicios básicos, vivienda, educación e información. Con los indicadores resultantes de estas variables, la pobreza infantil extrema alcanza en el país un 48,6%, mientras que la pobreza total un 77,2% en el año 2007. En las áreas rurales las cifras llegan a un alarmante 78,2% y 99%, respectivamente. Estos datos ubican a Bolivia como el país con mayor pobreza extrema infantil de América Latina y como uno de los que tienen mayor pobreza infantil total (CEPAL-UNICEF, 2010).

II. El funcionamiento y los resultados del Programa

Los objetivos del Bono Juancito Pinto, según el Decreto Supremo (DS) 28.899 del año 2006, son incentivar la matriculación en la enseñanza y disminuir la inasistencia y la deserción escolar. Otros documentos del gobierno (Pardo, 2010, UDAPE, 2011) identifican además como objetivo del Programa promover la acumulación de capital humano como forma de romper la reproducción inter-generacional de la pobreza, para lo cual plantean como objetivos del Programa: incentivar el acceso, la permanencia y la culminación de la educación primaria y ayudar a las familias a cubrir los costos indirectos de la educación.

Por su parte, la entidad encargada de la implementación del Programa sostiene que “El Gobierno Nacional estableció como necesidad el generar acciones claras y objetivas que permitan la creación de condiciones adecuadas destinadas a incentivar la matriculación y reducción de la inasistencia, así como la deserción escolar, de tal manera que se fortalezca la educación en beneficio de la niñez boliviana, puesto que la formación de los niños y niñas en edad escolar es importante para el desarrollo y crecimiento económico” (Unidad Ejecutora del Bono Juancito Pinto, 2008)³. Se aprecia entonces que al menos en su parte declarativa y normativa el Programa carece de un enfoque de derechos. Desde este enfoque lo esencial sería el pleno ejercicio del derecho a la educación por parte de niños, niñas y adolescentes, mientras que el desarrollo y el crecimiento económico serían requisitos que posibilitan al Estado crear las condiciones para garantizar el ejercicio de los derechos.

La condicionalidad exigida para la recepción del Bono es la inscripción en un centro educativo y el cumplimiento del 80% de asistencia, ambos certificados por los colegios. Los requisitos son carnet de identidad o certificado de nacimiento; ante la falta de ambos, es necesaria la presencia de dos testigos, asimismo la presencia de padre, madre o tutor; en su ausencia, los docentes pueden actuar en calidad de

³ La Unidad Ejecutora del Bono Juancito Pinto fue establecida inicialmente en el año 2006, en el Ministerio de Planificación, para ser trasladada luego de un año al Ministerio de Educación, lo cual resulta lógico no solo por la naturaleza y la finalidad de la prestación, sino también debido a que esta institución es la que mantiene los registros administrativos con los cuales funciona el pago.

tutores. El pago lo realizan efectivos de las Fuerzas Armadas a partir de las planillas del RUE.

Los problemas en el funcionamiento del Programa tienen que ver justamente con los requisitos mencionados, pues muchas veces los padres o tutores no cuentan con cédula de identidad, lo cual motiva el retraso en el cobro de la prestación, los denominados alumnos rezagados. En otras ocasiones, son los propios niños y niñas quienes no tienen documento de identidad, en circunstancias en que el Programa ha sido un incentivo para la obtención de la cédula. De hecho se encontró en este caso un ejemplo del incremento en la demanda de un servicio público (el Servicio General de Identificación Personal) como consecuencia de la existencia de un programa de transferencia condicionada que no va acompañado del adecuado aumento en la oferta del servicio.

[160]

Además, tanto en las entrevistas como en otros estudios (OSPE, 2011) se ha detectado la exigencia de requisitos adicionales a los legales (libreta escolar, certificado de bautismo, carnets de vacunación), sin encontrar explicaciones para ello que no sean la cultura burocrática del país y el abuso de poder. Asimismo, en los relatos de los y las adolescentes entrevistados figuran casos de no aceptación de los docentes como tutores ante la ausencia de padres.

Durante 2013 se preveía una cobertura de 1.951.509 estudiantes, de primero de primaria a cuarto de secundaria. Esto significa una inversión de un poco más de 50 millones de dólares⁴ para la gestión 2012 y casi 56 millones⁵ para 2013, lo que representa aproximadamente el 1,2% del PIB. Estos recursos provienen mayormente de las utilidades de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, pero también de otras empresas estatales y del Tesoro General de la Nación.

Los resultados del Programa han sido una disminución de las tasas de abandono escolar –tanto en áreas urbanas como rurales, en varones como en mujeres– y la regularización de escuelas públicas, pues deben inscribirse y mantener el RUE. Asimismo, el Programa ha supuesto un incentivo para la obtención de cédulas de identidad de niños, niñas y adolescentes.

⁴ 352,2 millones de Bs (Ministerio de Economía y Finanzas, 2013).

⁵ 380.301.800 Bs (Ministerio de Educación, 2013).

Tabla N° 1. Bolivia: Tasa de abandono escolar, por sexo y nivel educativo

año	inicial			primaria			secundaria			total		
	mujer	hombre	total	mujer	hombre	total	mujer	hombre	total	mujer	hombre	total
2000	6,9	7,1	7,0	5,4	5,7	5,5	7,2	9,0	8,1	6,1	6,9	6,5
2001	6,6	6,9	6,7	5,1	5,5	5,3	7,4	8,8	8,1	6,0	6,7	6,4
2002	5,9	6,2	6,0	5,0	5,3	5,1	7,3	8,6	8,0	5,8	6,5	6,2
2003	5,4	5,8	5,6	4,3	4,5	4,4	6,7	8,0	7,4	5,3	5,9	5,6
2004	5,4	6,0	5,7	4,5	4,7	4,6	7,2	8,9	8,1	5,5	6,4	6,0
2005	5,4	5,6	5,5	4,4	4,6	4,5	6,9	8,6	7,8	5,4	6,2	5,8
2006	6,1	6,2	6,2	5,2	5,4	5,3	7,1	8,9	8,0	6,0	6,8	6,4
2007	5,1	5,4	5,3	3,6	3,8	3,7	6,2	7,8	7,0	4,7	5,4	5,1
2008	6,0	6,4	6,2	4,0	4,3	4,2	6,0	7,4	6,7	4,9	5,6	5,3
2009	2,5	2,8	2,6	2,5	3,1	2,8	4,4	6,1	5,3	3,0	3,7	3,4
2010	2,3	2,4	2,4	2,6	3,2	2,9	4,4	6,1	5,3	3,0	3,8	3,4
2011	1,1	1,2	1,2	1,3	1,6	1,4	2,8	4,2	3,5			

Fuente: (1) Instituto Nacional de Estadística (INE), (2) Sistema de Información Educativa (SIE) - ME, (3) Equipo de Indicadores de Investigación Sectorial (EIIIS) - ME.

Fecha de visita y procesamiento en línea: miércoles, 23 de octubre de 2013. <<http://indicador.minedu.gob.bo/>>.

Tabla N° 2. Bolivia: Tasa de abandono escolar por área de residencia y nivel educativo

año	inicial			primaria			secundaria			total		
	rural	urbano	total	rural	urbano	total	rural	urbano	total	rural	urbano	total
2000	10,4	5,1	7,0	6,7	4,7	5,5	10,1	7,6	8,1	7,7	5,9	6,5
2001	9,5	5,2	6,7	6,2	4,7	5,3	9,9	7,6	8,1	7,3	5,9	6,4
2002	8,9	4,5	6,0	6,2	4,3	5,1	10,0	7,4	8,0	7,3	5,6	6,2
2003	8,1	4,3	5,6	5,3	3,8	4,4	8,9	7,0	7,4	6,4	5,1	5,6
2004	8,4	4,4	5,7	5,7	3,8	4,6	9,7	7,6	8,1	7,0	5,5	6,0
2005	8,3	4,2	5,5	5,6	3,8	4,5	9,5	7,2	7,8	6,9	5,3	5,8
2006	9,4	4,6	6,2	6,7	4,4	5,3	10,0	7,4	8,0	7,8	5,7	6,4
2007	7,3	4,4	5,3	4,2	3,4	3,7	7,9	6,7	7,0	5,5	4,9	5,1
2008	8,5	5,3	6,2	4,8	3,8	4,2	8,0	6,4	6,7	5,9	5,0	5,3
2009	3,2	2,4	2,6	3,4	2,5	2,8	6,0	5,1	5,3	3,8	3,2	3,4
2010	3,5	1,9	2,4	3,6	2,5	2,9	6,3	5,0	5,3	4,1	3,1	3,4
2011	1,8	0,9	1,2	2,0	1,1	1,4	4,9	3,0	3,5	2,9	1,9	

Fuente: (1) Instituto Nacional de Estadística (INE), (2) Sistema de Información Educativa (SIE) - ME, (3) Equipo de Indicadores de Investigación Sectorial (EIS) - ME.

Fecha de visita y procesamiento en línea: miércoles, 23 de octubre de 2013 <<http://indicador.minedu.gob.bo/>>.

Los datos de las tablas precedentes no filtran entre estudiantes acreedores del bono y aquellos que no lo son, pero aun así se verifica una disminución del abandono escolar desde el año 2006 –año de implementación del Programa–. Con la Encuesta de Hogares de 2007 sí se hizo el corte de acreedores del Bono en primaria y también se verifica un descenso en la deserción escolar⁶ entre ellos, descenso que era más pronunciado en las áreas rurales.

Las evaluaciones valoran la amplia cobertura, la aceptación de la población y el diseño operativo sencillo y eficiente, a lo que habría que agregar el cumplimiento de los límites presupuestarios establecidos legalmente para los costos de manejo financiero, operativos y logísticos del Programa (4% del presupuesto del bono), según dan cuenta los informes de la Unidad Ejecutora. Las evaluaciones no abarcan posibles impactos del bono en el trabajo infantil; el estudio en que se basa esta ponencia indagó en ello con los datos de la Encuesta de Hogares del 2007 sin encontrar relaciones.

La evaluación oficial (Pardo, 2010) también identifica debilidades y tareas pendientes. Las de carácter más estructural son que el Programa no tiene carácter integral, pues se limita a la transferencia condicionada, y que mientras no se mejore la calidad de la educación los resultados del Bono contribuirán escasamente a la ruptura de la transmisión inter-generacional de la pobreza.

[163]

III. Las voces de los estudiantes

Las entrevistas fueron aplicadas a niños, niñas y adolescentes receptores y exreceptores del Bono Juancito Pinto en el primer trimestre del año 2012, así como a directoras de unidades educativas, de zonas urbanas y periurbanas de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra. En tanto técnica de investigación cualitativa, el resultado de estas entrevistas no pretende ser representativo de la realidad nacional sino recoger los significados del Programa para sus destinatarios.

⁶ En este procesamiento se optó por la tasa de “deserción escolar” que abarca tanto a quienes desertaron antes de culminar la primaria como los que desertaron luego de culminar el ciclo.

Los significados del Bono entre los receptores entrevistados son más o menos coincidentes; aluden a un premio o un regalo, sobre todo entre los de menor edad; en los grados más avanzados predomina la idea de que es una ayuda para los padres. Prácticamente en todos los casos entrevistados, niños, niñas y adolescentes coinciden en que el Bono Juancito Pinto es una ayuda para la compra de útiles escolares, aun para quienes lo perciben como un premio por su esfuerzo en los estudios. Otros significados que atribuyen al Bono refieren a que es una necesidad o algo bueno que hace el presidente del Estado o el gobierno por la niñez.

[164]

Así, Ofelia⁷ de 10 años que cursa el quinto de primaria manifestaba que el Bono es: “un regalo para los estudiantes ... de los comandantes que vienen acá, mi papá dice que es de los policías, unos vienen unos policías y otros unos jefes de guardia, no sé, yo creo que es un regalo de la CRE (Cooperativa Rural de Electrificación)”.

Por su parte, Carlos, de 18 años y en tercero de secundaria, sostiene que recibe el Bono: “Para que nos ayuden para que compremos nuestros útiles, necesitamos también que [a nuestros padres los] ayuden, a veces también no tienen trabajo otros, también porque no nos alcanza la plata, ¿no ve? Entonces con eso sirve para que les ayuden a nuestros padres para que compremos”. Carlos dice que le gustaba recibir el Bono (ya no lo recibe desde hace un año pues está en tercero de secundaria, grado que ya no era destinatario del Programa cuando se hicieron las entrevistas): “porque con eso ayudaba a mis padres, también porque me sirvió mucho para que compre mis útiles. También, porque necesitamos ¿no ve? para comprar, también lo que sobra, a veces sobra ¿no ve? Antes me sobraba, antes era más barato ... las cosas ...”. Es llamativo que Carlos valora el dinero del Bono aunque trabaja desde hace seis años como albañil y en cuatro días de trabajo a media jornada gana el equivalente a un Bono Juancito Pinto. Antes también trabajaba, cosechando papas, precisamente por eso él está apenas en tercero de secundaria con 18 años.

⁷ Todos los nombres mencionados son ficticios.

Resulta llamativo que la palabra “derecho” figurara en una sola de las respuestas al consultar sobre los significados del Bono o ante la pregunta “¿por qué crees que recibes el bono?”. Mientras que la noción de derecho, aunque no el término, aparece en otra respuesta.

Carlos es uno de los dos entrevistados que habla de derecho. Ante la insistencia en la pregunta de por qué cree que recibía este Bono, responde: “porque estaba en primero de primaria hasta octavo ¿no ve? Por eso, porque tenía derecho”.

Por su parte, Octavio, de 10 años, que cursa sexto de primaria, manifiesta: “porque somos niños, y ... somos niños de colegios fiscales y de los particulares no es lo mismo, porque ellos pagan por eso no les dan y es bueno sí que nos den a nosotros, así nos podemos comprar algo, cualquier cosa que deseemos”. De su respuesta se podría inferir que en los colegios fiscales tienen derecho a la prestación, y en los particulares (privados), no.

Definitivamente los niños, niñas y adolescentes entrevistados coinciden en que el Bono Juancito Pinto es una ayuda, aunque con matices diferentes. Así unos perciben el Bono como una ayuda para sus padres, otros como una ayuda para otros estudiantes y familias que lo necesitan, y otros como una ayuda para ellos mismos. En el ámbito de los estudios, el efecto de Bono es visto por algunos como un facilitador, pues posibilita que tengan los materiales escolares a tiempo y sin retraso, o como un estímulo.

Los estudiantes entrevistados dan cuenta de que vivieron el proceso de cobro del Bono sin problemas. Sin embargo, las dificultades tienen que ver con los requisitos establecidos para este trámite, sobre todo con la cédula de identidad y en algún caso con la presencia de la madre o el padre el día del cobro de la prestación. Todos los estudiantes entrevistados tienen certificado de nacimiento, no sucede lo mismo con la cédula de identidad de la que carecen varios.

Octavio cuenta que para obtener su cédula de identidad tuvo que ir a las 6 de la mañana y hacer fila hasta las 11 horas. En cambio, Ofelia no tiene cédula de identidad, justamente debido a que su padre fue a averiguar los requisitos del trámite y vio que tenía que llevar a su niña de 10 años a las 3 ó 5 de la madrugada y

desistió. Ofelia lo cuenta de esta manera: “Todavía no me sacaron mi carnet de identidad ... Sí mi papá ha tratado de sacármelo (el carnet de identidad), ha tratado de ir a ver, pero muy larga la cola (la fila) y tengo que ir yo y hay que irse a eso de las cinco, tres de la mañana, por eso no”. El caso de Carlos es aún más grave: “Todavía (no tiene cédula de identidad) porque mi padre no me ha reconocido todavía, tiene, dice que ahora tiene, que ser los dos apellidos, ¿no ve?”. Carlos tiene 18 años y no tiene cédula de identidad debido a que se la negaron por no contar con el reconocimiento de su padre, por cierto en un acto ilegal e inconstitucional de parte de la autoridad de identificaciones.

[166]

Al igual que algunos estudiantes entrevistados, una de las directoras daba cuenta de que ante la ausencia de los padres, sobre todo por motivos de migración, no siempre se respeta la facultad legal de la docente de actuar como tutora: “... los padres a veces no pueden venir a pagar pero sí viene un tutor o el mismo, ¿en la ley está no?, que el mismo profesor puede garantizarlo al niño y a veces los oficiales no quieren que uno lo garantice: No, no ya usted fue garante de tal niño. Y no lo deja, imagínese si es la profesora y sabe que ese niño viene a clase ...”.

Para gran parte de los y las entrevistados/as, dejar de percibir el Bono implica que no podrían comprar las cosas que ahora compran con ese dinero. No hay respuestas alarmistas, y salvo excepciones, los niños, niñas y adolescentes tampoco se posicionan como víctimas ante la eventualidad de dejar de recibir la prestación y muchos sostienen que no tendría ninguna consecuencia. Sin embargo, para quienes ya dejaron de recibir el Bono por cursar de tercero a sexto grado del nivel secundario (cursos no cubiertos en la época de las entrevistas), las percepciones son distintas, mencionan qué significa no contar con dinero para eventuales necesidades en la escuela o tener mayores dificultades para afrontar los mayores gastos que significa la secundaria con relación a la primaria. Así, Talía, de 16 años, en quinto de secundaria, contaba: “fue algo que no me agradó mucho, porque ya no contaba con eso, o sea ya no podía ayudarme con esas cosas y tenía que yo ver también de dónde sacar para mis útiles, o también presionarlo más a mi papá para que me los compre. O sea, era un cargo más”.

IV. Desafíos

Junto con los desafíos en materia de cobertura inicial y secundaria, están las deudas con relación a la calidad de la educación escolar pública. En este contexto, un programa de transferencias condicionadas puede tener importantes aportes pero puntuales, pues como es lógico los problemas más estructurales pasan por soluciones integrales e integradas. La efectividad del programa de transferencias depende del buen funcionamiento del sistema educativo, que en este caso implica la coordinación del Ministerio de Educación con las gobernaciones y municipios, según la nueva distribución de competencias establecidas por la Constitución Política del Estado y la Ley Andrés Bóñez o Ley de Autonomías. En la actualidad esta coordinación presenta importantes falencias, que se suman a problemas de gestión pública y la histórica tradición de falta de continuidad en las políticas públicas.

El Estado tiene la obligación de disociar los logros y aprendizajes educativos respecto de la condición socioeconómica de origen de la niñez y adolescencia, y promover una mayor convergencia de estos logros en la sociedad. A pesar de los avances en la cobertura primaria en la región, esta no logra operar sobre las desigualdades acumuladas en la fase anterior ni sobre las condiciones socioeconómicas y educativas de los hogares. Esto hace que un alto porcentaje de niños y niñas padezcan rezago escolar y bajos aprendizajes, y no consigan acceder a lenguajes fundamentales. Por ello, entre las propuestas para cumplir la mencionada obligación estatal, está la de asegurar el financiamiento para institucionalizar el cuidado y la estimulación de los menores de seis años, considerando adicionalmente que en la mayoría de los centros infantiles se brinda alimentación a niños y niñas, con lo cual además se contribuye a la nutrición infantil y al presupuesto familiar. Complementariamente se sugiere instalar una transferencia en efectivo a las familias con niños y niñas de cero a cuatro años (CEPAL, 2010). Además, en Bolivia, entre los menores de cinco años se presentan mayores proporciones de pobreza que en otras etapas de la niñez y, por supuesto, que entre las personas adultas, en circunstancias en que los hogares con menores de seis años son los que tienen menor cobertura de protección social.

Por lo mismo, el Comité de los Derechos del Niño recomienda al Estado Plurinacional de Bolivia enfatizar y priorizar la importancia del desarrollo en la primera infancia y las consecuencias que este desarrollo temprano tiene en la vida del ser humano: “(...) conciencia a los padres de la importancia del desarrollo y la educación de los niños en la primera infancia, establezca programas holísticos para el desarrollo en la primera infancia e imparta formación a los pluericultores y profesores, de modo que puedan aplicar, de manera adecuada y con sensibilidad hacia las cuestiones culturales, los nuevos temarios para el desarrollo en la primera infancia, que deberían ser holísticos y estar centrados en el niño” (Comité de los Derechos del Niño, 2009a, pág. 15).

[168]

Para los infantes de cero a seis años, se presentan al menos dos grandes desafíos: incrementar la oferta de servicios de cuidado y educación inicial, e implementar una transferencia monetaria que incentive el acceso y la permanencia de los niños y niñas en el sistema educativo, y que ayude a las familias a pagar los costos indirectos de la educación institucionalizada. Esta transferencia debería ser universal y no estar sujeta a condicionalidades, pues por una parte la oferta del servicio es tan reducida que se estaría exigiendo un requisito que el propio Estado está imposibilitado de cumplir, y por otra, en todos los estratos socioeconómicos se hace patente la necesidad de servicios de educación para la primera infancia.

En secundaria, los costos de oportunidad de permanecer en el colegio son más altos, por ello, a tiempo de ampliar los grados cubiertos por el Programa hasta llegar a sexto de secundaria, sería recomendable establecer una prestación más alta en este nivel educativo. Cabe aclarar en este tema que, cuando se realizó el estudio en que se basa esta ponencia, se sugería la ampliación de los grados cubiertos, pues el Bono llegaba hasta segundo de secundaria y según los documentos del gobierno no se tenían previstas más ampliaciones por restricciones presupuestarias. Sin embargo, en el último trimestre del año 2012 se anuncia la ampliación del Programa hasta tercero de secundaria, y el presente año se hace lo propio ampliándolo hasta cuarto grado de este nivel y anunciando su progresiva extensión hasta llegar a sexto de secundaria.

En cuanto al funcionamiento del Programa, una primera sugerencia es el pago de la prestación al comenzar la gestión escolar y no en el último trimestre como se hace en la actualidad. Esta es una recomendación de las directoras entrevistadas, así como de la encuesta al plantel docente hecha en el estudio de OSPE (2011), de manera de facilitar el gasto de este dinero en útiles escolares.

Asimismo, se sugiere hacer más expedita la forma en que se accede a los requisitos del pago, en especial de la cédula de identidad por tratarse de un derecho básico. En este sentido, la propuesta es instalar unidades del Servicio General de Identificación Personal (SEGIP) en los colegios, o en algunos de ellos durante el mes previo a la entrega del Bono, además de habilitar ventanillas especiales para escolares en las oficinas del SEGIP.

Apuntando a consolidar un enfoque de derechos, tanto en la ejecución como en las evaluaciones oficiales del Programa, sería recomendable instalar teléfonos gratuitos de consulta y reclamo en todo los departamentos del país, como el que ya existe en la ciudad de La Paz, ya que, aunque tiene alcance nacional, prácticamente ha recibido denuncias y consultas solo de este departamento. Asimismo, podrían establecerse instancias administrativas de denuncias con potestades sancionatorias en los Servicios Departamentales de Educación: 1) para denuncias –individuales o colectivas– relativas el funcionamiento del Bono, por ejemplo para un caso como el que relata la alumna entrevistada de negación de pago de la prestación por ausencia de la madre (migrante), aun cuando la norma establece que el profesor puede actuar como tutor; y 2) para atender denuncias relacionadas con los documentos requeridos para el pago del Bono, es el caso de las denegatorias de las cédulas de identidad, como la ocurrida con el adolescente entrevistado, a quien le fue negada la cédula por no contar con el reconocimiento de su padre.

Si bien para el último caso señalado existen recursos jurídicos disponibles, pues se trata de una transgresión al derecho a la identidad de niños, niñas y adolescentes, garantizado constitucionalmente, y procede por tanto la acción de amparo constitucional, dada la dilación de justicia y los costos asociados a ella, es recomendable un mecanismo como el mencionado en los Servicios Departamentales

de Educación (SEDES) que sea específico, gratuito, expedito y que no requiera patrocinio de abogado.

Los mecanismos expuestos, junto con otros como la difusión de la posibilidad de acudir a la Defensoría del Pueblo o de interponer un recurso de amparo, deben difundirse masivamente entre la población y de forma reiterada y sistemática en la época previa al pago del Bono, pues si se desconoce su existencia no serán utilizados por la ciudadanía. Estos mecanismos permitirían cumplir con el estándar de “acceso a la justicia, mecanismos de denuncia y recursos efectivos” que hace parte del enfoque de derechos, y que conforme se viene sosteniendo corresponde integrar al Programa. Además, los estándares de derechos humanos deben vincular la existencia de un derecho a sistemas de restablecimiento o compensación en caso de que sea transgredido o violado, pues de lo contrario no se trataría de un derecho. Y por otra parte, los mecanismos de denuncias, quejas y recursos efectivos contribuyen a la eficacia de las estrategias de reducción de la pobreza (Sepúlveda, 2011).

[170]

Bajo este mismo enfoque, y en aplicación del principio de transparencia y acceso a la información, cabe mejorar el acceso a los datos, que a su vez haría posible un mejor control social. Para ello es deseable que los informes anuales de la Unidad Ejecutora del Bono Juancito Pinto se hagan públicos en el sitio web del Ministerio de Educación y se remitan a los SEDES.

Para finalizar, cabe recalcar la idea de que las posibles sinergias entre la política social y la educativa pueden concretarse en las tramas institucionales. Así, en el caso concreto de Bolivia, implicaría involucrar a instituciones de niveles intermedios de gobierno, como los SEDES, al mismo tiempo que se les asigna un papel importante en el restablecimiento de derechos. Sin embargo, también debe recordarse que parte del éxito de este Programa, como de otros casos de transferencias condicionadas en la región, es su diseño simple y eficiente. La Unidad Ejecutora del Bono aparece como una instancia aislada en el Ministerio de Educación que implementa una parte de la política social en coordinación con las Fuerzas Armadas, el resto de la institucionalidad está al margen –esta debilidad es al mismo tiempo la clave de la sencillez operativa–. Se trata entonces

de ampliar la trama institucional involucrada sin afectar esta eficiencia, lo cual pasa por no modificar el diseño administrativo del Programa sino las posibilidades de incidencia de otras instituciones –que no participarían del pago y el sistema de registro, por ejemplo– pero sí podrían actuar de manera paralela y coordinada en otros aspectos que hacen al funcionamiento del Programa según se expuso en este artículo.

Referencias bibliográficas

Bolivia, Estado Plurinacional de, Ministerio de Economía y Finanzas (2013), *Memoria económica de Bolivia 2012*, La Paz.

Bolivia, Estado Plurinacional de, Ministerio de Educación (2013), <<http://indicador.minedu.gob.bo/>> visitada el 23 de octubre de 2013.

[171]

Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL N° 111, Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL (2010), *Panorama Social de América Latina 2010*, Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL-UNICEF (2010), *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*, Ma. Nieves Rico y Enrique Delamónica (coords.).

Comité de los Derechos del Niño (2009a), Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la *Convención*, Observaciones finales: Estado Plurinacional de Bolivia. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. En línea <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7905.pdf?view=1>>.

Diario Opinión (2013), “Dos años después el bachillerato técnico sigue siendo un proyecto”, Edición del 23 de octubre de 2013. <<http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2013/1023/noticias.php?id=109630>>.

- Marco, Flavia (2012), "El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia. Programas de transferencias monetarias en infancia", Documentos de Proyecto, Santiago de Chile, CEPAL, LC/W. 492.
- Minujín, Alberto; Alejandra Davidziuk y Enrique Delamónica (2007), "El boom de las transferencias de dinero sujetas a condiciones. ¿De qué manera estos programas sociales benefician a los niños y niñas latinoamericanos?", *Salud Colectiva* 3(2), mayo-agosto, Buenos Aires.
- Observatorio Social de Políticas Educativas de Bolivia (OSPE-B) (2011), *Bono Juancito Pinto*, OSPE, La Paz.
- Ortiz, Pablo (2012), "Con esta educación no hay futuro. Cinco especialistas reclaman cambios urgentes", *El Deber*, 11 de marzo de 2012.
- Pardo, Roland (2010), *Bolivia: mejorando el acceso a la educación y la salud materno infantil mediante programas de incentivos monetarios*, UDAPE, Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- Sepúlveda, Magdalena (2011), Presentación de la Experta Independiente de Naciones Unidas para la cuestión de los derechos humanos y la pobreza extrema para la Reunión de Expertos, "Los programas de transferencias condicionadas desde un enfoque de derechos humanos", FAO, Santiago de Chile, 17 y 18 de marzo de 2011.
- UDAPE-UNICEF (2009), *Bolivia. Derechos e igualdad de género en la niñez y la adolescencia. Índice de Desarrollo Municipal de la Infancia, la Niñez y la Adolescencia*, La Paz, Ministerio de Planificación del Desarrollo, UDAPE-UNICEF.
- UDAPE-UNICEF (2008), *Bolivia. Inversión social en la niñez y adolescencia: Un análisis del gasto público social en niveles subnacionales*, La Paz, Ministerio de Planificación del Desarrollo, UDAPE-UNICEF.

UDAPE-UNICEF (2008a), *Bolivia. El gasto de los hogares en educación*, La Paz, Ministerio de Planificación del Desarrollo, UDAPE-UNICEF.

UDAPE (2006), *Bono Juancito Pinto*, Ministerio de Planificación del Desarrollo.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), Ministerio de Planificación para el Desarrollo (2011), *Programas de Transferencias Condicionadas en Bolivia: Bono Juancito Pinto y Bono Juana Azurduy*, Ministerio de Planificación del Desarrollo, VI Seminario Internacional de Programas de Transferencias Condicionadas, CEPAL, Santiago de Chile 29 y 30 de mayo, presentación en *power point*.

Yáñez, Ernesto, Ronald Rojas y Diego Silva (2011), "The Juancito Pinto conditional cash transfer program in Bolivia: Analyzing the impact on primary education", *Policy Brief*, mayo 2011, FOCAL.

BOLSA FAMILIA Y EDUCACIÓN: DESAFÍOS DEL CASO BRASILEÑO

Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato

Introducción

El Programa Bolsa Familia (PBF) completó 10 años en octubre del 2013. Es considerado el Programa de transferencia condicionada de ingreso más grande del mundo, ya que cubre a 13,8 millones de familias, alcanza a cerca de 50 millones de personas. Los resultados del Programa son incontestables en relación con la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema. Con respecto a la educación, el Programa ha conseguido avances respecto de la frecuencia y el acceso a la escuela, pero no presenta resultados satisfactorios en relación con el objetivo de romper la pobreza intergeneracional. Estas limitaciones están relacionadas tanto con el modelo en el cual se basa Bolsa Familia como también con la estructura del sistema educacional brasileño, al tiempo que estas dos problemáticas se vinculan estrechamente con la configuración actual de la política social en Brasil. En este sentido, en el presente documento pretendemos, en primer lugar, hacer mención a algunos aspectos del diseño y de los resultados del Programa para, en un segundo momento, analizar la relación de estos elementos con la problemática de la educación; observaciones que nos permitirán elucidar obstáculos y posibles desafíos para el futuro.

[175]

Características generales del Programa Bolsa Familia (PBF)

El Programa Bolsa Familia (PBF) fue creado en el año 2003 como estrategia para combatir la pobreza. En él se fusionaron otros programas implementados por gobiernos anteriores; sin embargo, la concepción y la gestión del PBF significó un cambio significativo. Según Soares y Sátyro (2009), hasta el año 2003 la situación de los programas de transferencia de ingresos era caótica: cada uno

de ellos poseía su propia agencia ejecutora, sin ningún tipo de coordinación entre ellas; los sistemas de información se encontraban fragmentados y separados; y los valores y criterios de inclusión eran distintos. Esto llevaba a que familias en situaciones similares pudieran resultar beneficiarias de todos los programas existentes o, en el extremo opuesto, no gozaran de ninguno de sus beneficios. En palabras de los autores: “Lo que existía (antes del Bolsa Familia) no se parecía ni remotamente con un sistema de protección social. Era un conjunto enmarañado de iniciativas aisladas, con objetivos diferentes más superpuestos, para públicos diferentes, a su vez también ellos superpuestos. Ninguno de estos programas era universal o siquiera tenía la pretensión de serlo. Ninguno cubría todo el territorio nacional” (Soares y Sátyro, 2009, pág. 11).

[176]

El Bolsa Familia amplió las transferencias, cambió sus bases institucionales y se convirtió en el centro de la política social del gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

El Programa se basa en tres pilares o ejes principales: transferencia de ingreso, condicionalidades en las áreas de salud y educación, y acciones y programas para el desarrollo de las familias con el objetivo de que estas superen las condiciones de vulnerabilidad.

Son beneficiarias de las transferencias las familias pobres con ingreso familiar per cápita mensual de R\$ 140 (cerca de 60 dólares) y familias extremadamente pobres con ingreso familiar per cápita mensual de R\$ 70 (cerca de 30 dólares). El monto del beneficio varía de acuerdo con el número de niños/as, adolescentes, embarazadas o mujeres en período de lactancia que formen parte del núcleo familiar.

A su vez, el Programa Bolsa Familia tiene tres tipos de beneficios: el beneficio básico, el variable y el variable vinculado al adolescente. El beneficio básico es de R\$ 68 (cerca de 30 dólares), se otorga a las familias consideradas extremadamente pobres, incluso las familias sin niños/as, adolescentes o jóvenes. El beneficio variable es de R\$ 22 (cerca de 10 dólares), lo reciben las familias pobres con niños/as y adolescentes de hasta 15 años; cada familia puede ser titular de este beneficio hasta tres veces, es decir, R\$ 66 (cerca de 28 dólares). El beneficio variable vinculado al adolescente, de R\$ 33 (14 dólares), se paga a todas las familias con adolescentes entre

16 y 17 años que asisten a la escuela. Cada familia puede recibir hasta dos beneficios variables vinculados a los adolescentes (R\$ 66, ó 28 dólares) (Brasil, 2009). El monto promedio mensual actual del beneficio es R\$ 152 (\pm 66 dólares).

Los cuadros siguientes resumen los tipos de beneficios y valores de los mismos en el marco del Bolsa Familia.

Familias con ingreso familiar mensual de hasta R\$ 70,00

Número de niños y de adolescentes hasta 15 años	Número de jóvenes entre 16 y 17 años	Tipo de beneficio	Valor del beneficio
0	0	Básico	R\$ 68,00
1	0	Básico + 1 variable	R\$ 90,00
2	0	Básico + 2 variables	R\$ 112,00
3	0	Básico + 3 variables	R\$ 134,00
0	1	Básico + 1 BVJ*	R\$ 101,00
1	1	Básico + 1 variable +1 BVJ	R\$ 123,00
2	1	Básico + 2 variables +1 BVJ	R\$ 145,00
3	1	Básico + 3 variables +1 BVJ	R\$ 167,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 134,00
1	2	Básico + 1 variable + 2 BVJ	R\$ 156,00
2	2	Básico + 2 variables + 2 BVJ	R\$ 178,00
3	2	Básico + 3 variables + 2 BVJ	R\$ 200,00

Fuente: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, Brasil, 2009. * BVJ: beneficio variable vinculado al adolescente.

**Familias con ingreso familiar mensual entre R\$ 70,01
a R\$ 140,00 por persona**

Número de crianzas y adolescentes hasta 15 años	Número de jóvenes de 16 e 17 años	Tipo de beneficio	Valor del beneficio
0	0	No recibe beneficio básico	--
1	0	1 variable	R\$ 22,00
2	0	2 variables	R\$ 44,00
3	0	3 variables	R\$ 66,00
0	1	1 BVJ	R\$ 33,00
1	1	1 variables + 1 BVJ	R\$ 55,00
2	1	2 variables + 1 BVJ	R\$ 77,00
3	1	3 variables + 1 BVJ	R\$ 99,00
0	2	2 BVJ	R\$ 66,00
1	2	1 variables + 2 BVJ	R\$ 88,00
2	2	2 variables + 2 BVJ	R\$ 110,00
3	2	3 variables + 2 BVJ	R\$ 132,00

[178]

Fuente: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, Brasil, 2009. * BVJ: beneficio variable vinculado al adolescente.

La concesión del PBF es inicialmente de dos años. Los municipios deben realizar un seguimiento de las familias por medio de visitas a los hogares y actualizar las informaciones acerca de los beneficiarios con el objeto de registrar posibles cambios en la situación del ingreso familiar.

El segundo eje o pilar de la política, las condicionalidades, son obligaciones que deben cumplir las familias beneficiarias y, de acuerdo con lo enunciado por el Programa, tienen como objetivo fortalecer el acceso a los derechos sociales básicos en las áreas

de educación, salud y asistencia social. Las condicionalidades en salud consisten en la vacunación de niños/as y la asistencia a las visitas médicas y controles prenatales. En relación con la educación, la condicionalidad consiste en el cumplimiento de un mínimo de 85% de asistencia a la escuela por parte de los niños/as y jóvenes de 6 a 15 años, y de un 75% para jóvenes de 16 y 17 años. De acuerdo con el Programa, el objetivo de esta condicionalidad es romper con la pobreza intergeneracional a través de la inclusión en la escuela, espacio donde los niños y jóvenes pueden adquirir habilidades y capacidades que les permitan mejorar sus perspectivas futuras.

El tercer eje del Programa comprende las acciones y los programas para el desarrollo de las familias a los fines de superar las condiciones de vulnerabilidad a las que se encuentran sometidas. Este eje consiste en servicios y recursos proporcionados a los beneficiarios en el marco de diferentes políticas, especialmente aquellas ligadas a la generación de ingresos. Algunos de estos servicios son desplegados por el propio Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre - MDS (responsable del Programa Bolsa Familia). Sin embargo, la mayoría depende de otros órganos e instituciones del Estado, tanto a nivel federal como en los estados y municipios.

En relación con las características institucionales, el Programa presenta una estructura sumamente compleja caracterizada por su alto nivel de descentralización en un país como Brasil, dividido en 27 estados y donde existen aproximadamente 5.570 municipios. En este sentido, para su ejecución, el Programa depende de la adhesión expresa de los gobiernos subnacionales, jurisdicciones que poseen amplios márgenes de autonomía en el marco del federalismo brasileño, especialmente en el área social.

La gestión del Programa Bolsa Familia es llevada a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre - MDS y por la Caixa Econômica Federal, banco público responsable del pago de los beneficios. El cumplimiento de las condicionalidades es acompañado por las escuelas y por los centros de salud a través de las secretarías municipales de las respectivas áreas.

Toda la información generada en el marco del funcionamiento del PBF es incorporada al "Cadastro Único" (Registro Único), registro

nacional de las familias en situación de pobreza (reciban o no el beneficio otorgado por el Programa). Todas las familias con ingresos de hasta medio salario mínimo por persona deben ser registradas por los municipios y esos datos deben ser actualizados cada dos años. Este “Cadastró Único” incorpora la información de los hogares y de los individuos que conforman cada hogar, las características de las viviendas y el acceso a los servicios públicos esenciales. Está coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre - MDS y es la principal herramienta para la formulación y la aplicación de políticas específicas para familias (MDS, 2013).

[180]

El pago del beneficio mensual se realiza a través de una tarjeta bancaria magnética que reciben los beneficiarios para retirar el dinero de los bancos. Esta modalidad de pago es considerada un avance sumamente importante en relación con las formas tradicionales de apoyo a las familias pobres. Los programas de transferencia de ingreso anteriores limitaban los productos que podían ser adquiridos con el dinero transferido, o determinaban negocios exclusivos donde podían ser realizadas dichas compras. A su vez, la entrega del dinero podía estar mediada por relaciones de tipo clientelista.

La entrada de un banco público, Caixa Econômica Federal, redujo considerablemente estas características negativas de los programas anteriores. Basándose en los criterios definidos por el Programa y las informaciones del “Cadastró Único”, la Caixa calcula los ingresos de la familia, el monto que cada una debe recibir, autoriza el pago y envía la tarjeta directamente al beneficiario. Es decir, aunque el registro de los beneficiarios del Programa es confeccionado por los municipios, el control y la gestión del mismo, y el pago a los beneficiarios, se realiza por intermediación del banco público. Este mecanismo de equilibrio y contrapeso es considerado una de las razones que explica la baja tasa de estafas y fraudes producidas en el marco del Programa Bolsa Familia, a la vez que se constituye en uno de los elementos clave del éxito del Programa (Neves y Helal, 2007).

A pesar de estos avances de gestión, la participación de la Caixa Econômica Federal del Cadastro generó también problemas en la utilización de los datos por parte de los gestores del Programa, ya

que la lógica que guía el accionar del banco es la de una institución financiera, no la de una institución social. De esta forma, ciertas modificaciones han sido introducidas en el Cadastro de modo de facilitar su utilización.

El Programa Bolsa Familia fue un elemento importante en el éxito electoral del gobierno de Lula y continúa siendo central durante la gestión de su sucesora, Dilma Rousseff. Debido al alto capital político que significa la implementación de este Programa y su singularidad y especificidad en relación con la política de lucha contra la pobreza en Brasil, el Programa Bolsa Familia es una política con fuerte presencia mediática y además se encuentra presente en numerosas discusiones partidarias y de expertos del tema. El Programa ha tenido éxito en protegerse contra las numerosas críticas que ha sufrido hasta hace muy poco tiempo, razón por la cual se decidió crear una estructura de gestión altamente profesionalizada y transparente. Esto representó un importante avance en el *modus operandi* tradicional de políticas de asistencia social, caracterizadas por su irregularidad, clientelismo e inmediatez.

Estos avances en la gestión y la administración transparentes del Programa han logrado combinar el control y la eficacia en la concesión de beneficios sin criminalizar a los beneficiarios del mismo. A su vez, al proporcionar incentivos a los municipios (recursos financieros transferidos a dichas jurisdicciones para implementar el Programa Bolsa Familia y confeccionar el Cadastro Único, dependiendo el valor de los recursos de la calidad de la gestión), se ha avanzado en la compleja estructura de la información, manteniendo un muy bajo índice de fraude.

La eficacia de la gestión se mide por medio del Índice de Gestión Descentralizada (IGD), que evalúa el seguimiento y control de la información sobre las familias, incluyendo las condicionalidades del Programa. Ítems como la proporción de familias que no cumplieron con las condicionalidades y que son acompañadas por los municipios, o la realización de fiscalizaciones solicitadas por el Ministerio dentro de ciertos plazos mejoran a su vez el funcionamiento de estos incentivos.

El sistema de control de las condicionalidades ha mejorado notablemente en los últimos años. En el área de educación, cerca de

90% de los niño/as entre 7 y 9 años, y el 79,5% de los jóvenes entre 15 y 17 años, se encuentran bajo algún tipo de seguimiento, lo que corresponde a 14,3 millones de niños/as y jóvenes. Menos del 3% presentan niveles de asistencia por debajo de lo exigido (Currarelo, 2010). La frecuencia es actualizada cada dos meses y los datos recogidos por las secretarías municipales de educación son enviados al Ministerio de Educación y de éste hacia el Ministerio do Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre - MDS.

Por el lado de la salud, la tasa de cumplimiento es inferior a la de educación, debido sobre todo a la menor oferta de servicios en este área y al hecho de que en las condicionalidades de salud el ciclo de seguimiento es de seis meses, y no de dos como en el caso de educación.

[182]

Aun con esta mayor capacidad de control y transparencia en la gestión del Programa y sus condicionalidades, sólo el 4,5% de las familias que incumplieron en algún momento las obligaciones que exige el PBF fueron desligadas del mismo (Soares e Sátyro, 2009). De hecho, el sistema prevé varias etapas antes de la desvinculación total, lo que permite mayor seguridad para las familias y una mayor eficacia de la transferencia.

Otros sistemas que apoyan la gestión del Programa son el Sistema de Gestión de Condicionalidades (SICON), el Sistema de Beneficios para el Ciudadano (SIBEC) y el Sistema de Gestión del Programa Bolsa Familia (SIGPBF). Son herramientas de control y acompañamiento, algunas de ellas accesibles no solo a gestores sino también a la población en general. La transparencia ha sido garantizada tanto por la disponibilidad *online* completa de los datos del Programa como también por el fomento y la financiación por parte del MDS de la realización de numerosos estudios y evaluaciones del Programa. De hecho, el Bolsa Familia es uno de los programas de gobierno más estudiado en la actualidad.

En la actualidad el PBF cubre a 13,8 millones de familias, lo que representa aproximadamente 50 millones de personas beneficiarias, o un 25% de la población brasileña. Estos números contrastan con el costo del Programa que es verdaderamente bajo: en el año 2013, significó la erogación de unos 24 mil millones de reales, correspondiente a un 0,46% del Producto Bruto Interno (PBI).

Desde el punto de vista de los impactos, los resultados también son positivos. En lo que respecta a la reducción de la pobreza, el impacto no es muy alto ya que los valores de las transferencias otorgadas a los beneficiarios son bajos. Sin embargo, es significativa la reducción de la pobreza extrema (Soares e Sátyro, 2009). En efecto, el Programa Bolsa Familia redujo los guarismos de este indicador en un 28%.

El PBF contribuyó a su vez a la seguridad alimentaria y nutricional de las familias beneficiarias, proporcionando una mayor capacidad de acceso a los alimentos. Sin embargo, también se presenta un aumento del consumo de alimentos de mayor densidad calórica y bajo valor nutritivo, considerados factores de riesgo en el desarrollo de sobrepeso, la obesidad y las enfermedades crónicas (Cotta y Machado, 2013).

Estudios indican impactos positivos del BF sobre la autonomía de las mujeres beneficiarias, como resultado de la elevación del poder de negociación con los maridos o pareja, así como una reducción de su aislamiento social. También existen impactos en la reducción en la cantidad de horas trabajadas por parte de las mujeres beneficiarias, lo que podría ser considerado positivo en relación con el tiempo disponible que ellas pueden dedicar a la educación de sus hijos/as. Sin embargo, también significaría una posible sobrecarga de responsabilidades en lo atinente a la vida de la casa y los quehaceres del hogar. No obstante, esta reducción de carga horaria laboral es considerada muy pequeña en el caso de las mujeres y nula para los hombres. Por el contrario, los hombres de familias beneficiarias aumentan su tasa de participación en el trabajo, mientras que la misma tasa permanece inalterada para las mujeres (Soares e Sátyro, 2009). A pesar de todo, el tiempo de permanencia en el empleo es baja para la población beneficiaria del Bolsa Familia, en torno a los 11 meses (Leichsenring, 2010).

A su vez, el Programa Bolsa Familia participó en 12 puntos porcentuales en la reducción de la desigualdad, lo que demuestra su importancia en la reciente disminución de este indicador en Brasil, hecho ya consensuado a través de innumerables estudios. No existe el mismo consenso en la bibliografía sobre el grado de sub-medición de ingresos presente en las encuestas (en especial

de rendimientos elevados) y principalmente sobre si el ritmo de la caída en el índice de Gini es el apropiado o no (Soares, 2010). Soares (2010) sostiene que este ritmo de disminución en el índice sería el adecuado si se compara la reducción en el coeficiente de Gini de 0.7 puntos por año en Brasil con el desempeño de los países centrales en el momento de construir sus sistemas de bienestar social. Sin embargo, este autor advierte que el reto es mantener este ritmo de reducción “durante dos o tres décadas” (Soares, 2010, pág. 373).

[184]

Esta última observación es de suma relevancia ya que, aunque se compruebe la importancia del Programa Bolsa Familia en la reducción del coeficiente de Gini, el impacto mayor sobre la desigualdad social proviene por el lado de los ingresos generados por el trabajo (que participa con 55 puntos porcentuales en la reducción del Gini) y de los ingresos de las pensiones (que participan con 10%) (*Valor Económico*, 10/11/2013). Estos factores están relacionados con el desempeño de la economía y con el incremento del salario mínimo en los últimos años, esperando que se mantengan dichas tendencias.

Está claro que el impacto de la transferencia de ingresos en una sociedad con altos porcentajes de población pobre e indigente es grande. La pregunta es qué otros factores se vuelven indispensables para sostener la reducción de las desigualdades y de qué manera están siendo tratados en Brasil. La desigualdad es hoy reconocida como un problema nacional. Sin embargo, el debate sobre posibles iniciativas está más centrado en diferencias político-partidarias que en diferencias de proposiciones.

El PBF y la educación

El Programa Bolsa Familia presenta en su origen una estrecha relación con otros programas vinculados a la educación. Las primeras medidas de transferencia de ingreso en Brasil fueron el Bolsa Escuela y el Programa de Garantía de Ingreso Mínimo Familiar (*Garantia de Renda Mínima Familiar*), ambos creados en el año 1995. El primero de ellos, el *Programa Bolsa Escola (PBE)*, implementado en Brasilia, transfería un salario mínimo mensual a familias con ingreso

de hasta medio salario mínimo per cápita con niños/as entre 7 y 14 años. El Programa exigía 90% de asistencia a la escuela.

El *Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar - PGRMF*, de Campinas (en el estado de São Paulo), transfería el monto de R\$ 35 por persona a familias pobres. El Programa tenía un componente de acompañamiento socio-educativo de niños/as de hasta 14 años; también exigía la asistencia a la escuela de los niños/as de entre 7 y 14 años y la asistencia a las unidades de salud de niños/as de hasta 6 años (Sposati, 2010). Los dos programas poseían un fuerte contenido de protección a la infancia y de estímulo a la educación; la pobreza era considerada un impedimento para el desarrollo infantil y por ese motivo se volvía necesario apoyar a las familias pobres con hijos/as.

Otro programa importante y predecesor del PBF, iniciado en 1996, fue el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (*Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI*). A pesar de no poseer un contenido educacional, al ser objetivo la supresión del trabajo infantil, protegía a los niños/as en situación de pobreza.

Todos estos programas buscaban incidir sobre la relación existente entre nivel socio-económico y educación, vínculo sumamente conocido. Carvalho (2008), analizando los gastos en educación de las familias brasileñas, aporta evidencias de que el ingreso familiar, el número de hijos, el nivel educacional del jefe o jefa de hogar o adulto responsable, así como otros aspectos sociales como el género, el color de la piel y la región de residencia influyen en los gastos. Las familias con más ingresos obviamente gastan más. La cantidad de hijos aumenta los gastos pero reduce también los gastos individuales por hijo. El nivel de instrucción del adulto responsable es significativo, y cuanto más alta la instrucción, mayor el nivel de gastos. En cuanto al color de la piel, los negros y pardos gastan menos, pero en términos relativos un porcentaje mayor de sus ingresos se destina a las erogaciones educativas. El género es uno de los principales diferenciales de los gastos, lo que confirma que las mujeres brasileñas presenten menores tasas de analfabetismo y grados más altos de escolaridad que los hombres.

El Programa Bolsa Familia implicó un cambio en la concepción que inspiraba estos programas anteriores, que centraban su

atención en la educación, priorizando sobre todo el combate a la pobreza, a pesar de haber heredado y mantenido las condicionalidades, en este caso la de asistencia escolar. Este desplazamiento en la prioridad de un objetivo novedoso por sobre la educación llevó a que el foco del Programa y en consecuencia sus estudios y evaluaciones posteriores, también estuvieran orientados, en estos 10 años de implementación, sobre todo a sus impactos sobre la pobreza. De hecho, los estudios de impacto del Bolsa Familia sobre la educación son más bien recientes, menos conclusivos y no tan numerosos. A pesar de esto, la bibliografía existente permite aportar algunas consideraciones.

[186]

En estos 10 años, los resultados indicados por numerosos estudios, a pesar de plantear diferentes diseños metodológicos e indicadores, confirman los impactos positivos sobre la educación del Programa Bolsa Familia, sobre todo el aumento en la inclusión y asistencia escolar. Un estudio del Instituto Nacional de Estudios para la Educación (Brasil, 2011) muestra que el Programa Bolsa Familia incrementó la asistencia a la escuela en un 3% y contribuyó a reducir en un 36% el porcentaje de niños/as de 6 a 16 años que no asistían (del 8,4% al 5,4%). Este impacto positivo no presenta diferencias entre los niños/as que reciben Bolsa Familia residentes tanto en áreas urbanas como rurales (Neto, 2010; Brasil, 2011) pero sí existen diferencias significativas en relación con el género de los beneficiarios, presentando mayor asistencia los niños que las niñas (Brasil, 2011). Los beneficiarios entre 7 y 14 frecuentan más la escuela y desisten menos (CEDEPLAR, 2007; Neto, 2010). Los resultados también indican una mejora de la relación edad/grado entre los beneficiarios (Brasil, 2011).

El impacto sobre la asistencia es importante en la región del nordeste, la más pobre, pero menor en la región sudeste (más rica) donde la asistencia ya era mayor (Neto, 2010). Este tipo de evidencia probablemente refuerza la idea de que la baja asistencia escolar es menos un problema de las familias y más de la oferta apropiada de escuelas que permitan garantizar el acceso.

Si los resultados son positivos para la inclusión y la asistencia al colegio, lo mismo no ocurre con los niveles de aprobación y el abandono escolar. En lo que respecta al segundo, el censo escolar

de 2012 indica que entre los estudiantes brasileños de la educación pública primaria con menos de 15 años, el número de graduados beneficiarios del Bolsa Familia es menor, aunque más alto en el norte y nordeste, la regiones con la mayor pobreza del país.

Una situación similar se presenta en relación con las tasas de aprobación. Tomando el total del país, los estudiantes con Bolsa Familia muestran tasas más bajas de reprobación en la escuela primaria, pero más altas en la escuela secundaria cuando se los compara con alumnos que no acceden al beneficio. Sin embargo, en ambos casos (primaria y secundaria) los estudiantes con Bolsa Familia en el nordeste tienen una mayor aprobación que los estudiantes sin Bolsa Familia. Pero en general es peor la aprobación para beneficiarios del Bolsa Familia. Y especialmente para los hombres jóvenes de entre 15 y 17 años, negros y que habitan en áreas rurales, grupos que presentan las peores tasas de reprobación y abandono de la escolaridad (Fahel *et al.*, 2012).

Simões y Jannuzzi (2013) investigaron la relación del Programa Bolsa Familia con el fenómeno de los NEETs (jóvenes que ni estudian ni trabajan). Los autores destacan la importancia de este fenómeno en Brasil ya que el crecimiento del empleo en años recientes y la situación de cuasi pleno empleo actual no ha sido suficiente para modificar la situación de este grupo social. La tasa de NEETs, de 13%, a pesar de ser baja comparativamente con la de otros países, se ha mantenido estable, demostrando resistencias a la disminución.

Una de las conclusiones del estudio es que en las familias con Bolsa Familia la probabilidad de ser NEET es menor para el grupo de jóvenes entre 14 a 18 años, pero esa probabilidad aumenta a partir de los 18 años. Considerando que la condicionalidad es apenas para jóvenes hasta 17 años, se podría suponer que los jóvenes dejan el colegio cuando la asistencia no es más obligatoria para recibir el beneficio, lo que indicaría que la escuela no fue capaz de retenerlos y que el impacto de esa condicionalidad sería nula en esos casos.

Para las mujeres a partir de los 17 años, la probabilidad NEET aumenta significativamente en relación con la de los hombres, aunque las jóvenes que pertenecen a familias beneficiarias del Bolsa

Familia presentan una tasa NEET menor que las que no son beneficiarias hasta los 18 años. O sea, la obligatoriedad de la asistencia a la escuela permite apreciar una diferencia entre los jóvenes de esta faja etaria (Simões y Jannuzzi, 2013). Por otro lado, es mayor la proporción de jóvenes que estudian y trabajan entre los beneficiarios del Bolsa Familia, lo que puede indicar una sobrecarga para ellos de modo que la familia pueda acceder al beneficio.

[188]

Otro resultado importante alcanzado por este estudio es que los efectos de la maternidad sobre la condición de “ser NEET” dependen del acceso a la educación infantil, mientras que los efectos del Bolsa Familia sobre esta problemática son prácticamente nulos. O sea, en el caso de madres jóvenes con hijos de hasta 3 años, la transferencia de ingreso no compensa la ausencia de guarderías y no es suficiente para contrarrestar los efectos de la maternidad sobre las posibilidades de las jóvenes para estudiar, inclusive entre el 20% más pobre (Simões y Jannuzzi, 2013, pág. 20). Considerando que el 70% de los NEETs son mujeres y la mitad de ellas madres, se vuelve necesario diseñar e implementar políticas específicas para este segmento que vayan más allá de las transferencias de ingresos.¹ En este sentido, cabe llamar la atención sobre la diferencia de acceso a las guarderías en Brasil: en el 2011, entre el 20% más rico de la población, el 37% de los niños y niñas entre 2 y 3 años estaban por fuera de las guarderías; entre el 20% más pobre, este porcentaje ascendía a un 78,1% (IBGE, 2013).

Nuevos estudios han tratado de profundizar el conocimiento sobre el impacto del Programa Bolsa Familia en función del género, la edad, los años de educación, y entre los hogares urbanos y rurales, situaciones en las que las dificultades de permanecer en la escuela son más grandes (mayor edad en relación con el grado,

¹ La oferta de guarderías públicas en Brasil es muy precaria y solo recientemente, con la Enmienda Constitucional N° 59/2009, pasó a ser obligatoria la educación infantil para niños y niñas de entre 4 y 5 años, lo que deberá ser garantizado en todo el país para el año 2016. Este desafío no será una tarea fácil considerando las inversiones actuales en educación. Un estudio del Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) estima que serán necesarios 100 mil nuevos cargos docentes (Brasil, 2011).

niños en general, niños urbanos y niñas en las zonas rurales). Sin embargo, existen pocos estudios que tengan en cuenta otros factores condicionantes del acceso a la escuela, como la posible carga que significa para las familias, las mujeres, las madres y los propios alumnos el cumplimiento de las condicionalidades. Del mismo modo, hay pocos estudios sobre las características y condiciones de las escuelas que reciben a alumnos beneficiarios del Programa Bolsa Familia, y estudios sobre la forma de aprendizaje de estos estudiantes.

La cuestión del aprendizaje es central ya que los déficits en esta problemática están fuertemente relacionados con la mala calidad de la educación pública brasileña, siendo así para casi todas las franjas de escolaridad. La educación en Brasil no tuvo la misma valorización que en otros países latinoamericanos. Inclusive, durante el período colonial, mientras Portugal no permitía la creación de universidades en Brasil, en la América española existían 23 universidades que formaron a unos 150 mil estudiantes (Carvalho, 2002). La situación no se alteró durante el Imperio y en 1872 sólo el 16% de la población era alfabetizada (Carvalho, 2002), mientras que en 1888 teníamos 250.000 alumnos en escuelas primarias para una población de 14 millones (Romanelli, 1983). La urbanización, la industrialización y el crecimiento de las capas medias de la sociedad estimularon la expansión del sistema educacional a través de la intervención estatal pero únicamente después de 1930 y a pasos muy lentos para las necesidades sociales del país y del momento. Durante la dictadura militar (1964 - 1985) hubo una fuerte expansión de universidades y escuelas pero de tipo privadas, sin la correspondiente inversión en la enseñanza pública.

La universalización de la educación primaria pública es relativamente reciente y ha significado un enorme esfuerzo por parte de los tres niveles de gobierno para el mejoramiento de la gestión educativa, con nuevos sistemas de evaluación y acompañamiento, y cambios en la asignación y la transferencia de recursos. Sin embargo, persisten graves problemas de calidad que sin duda afectan sobre todo a los sectores más pauperizados de la sociedad brasileña.

Datos oficiales indican que mientras la caída de la tasa de analfabetismo entre personas con más de 15 años en Brasil fue progresiva,

pasando de un 19,0% en 1990 a un 12,4% en 2001, solamente el 17,5% de los brasileños presentan más de 11 años de estudio. La relación grado/edad es otro de los problemas serios del sistema educacional brasileño, ya que el 53,3% de los alumnos matriculados en el nivel secundario y el 39,1% del nivel fundamental presentan por lo menos dos años de distorsión. En tanto, los alumnos terminan el nivel secundario con un nivel de aprendizaje esperado para el octavo grado del nivel fundamental. Los índices de reprobación son muy altos si se los comparan con países con niveles de desarrollo similares; restringiéndose a los países de América Latina, Brasil presenta las peores tasas. Las tasas de abandono alcanzan guarismos mayores al 15% para el nivel fundamental y 20% para el secundario. En cuanto a la calidad educativa y del aprendizaje, Brasil se ubica en las últimas posiciones de las pruebas PISA (Programme for International Student Assessment).

Dentro de este entramado de problemáticas que aquejan al sistema educativo público como un todo, el nivel secundario es reconocido hoy como el principal problema de la educación brasileña. El censo de la educación básica de 2013 (recién divulgado) apunta que el 15,7% de los jóvenes entre 15 y 17 años están sin estudiar. El retraso es otro de los problemas ya que parte de los jóvenes que deberían estar en el nivel secundario aún se encuentran cursando el nivel fundamental. Según el Presidente del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP, por sus siglas en portugués), el cuello de botella del sistema se ubica sobre todo en aquellos alumnos que concluyen el nivel fundamental y no se matriculan en el secundario, y en el 30% de los alumnos que abandonan la escuela o son reprobados durante el primer año del secundario (*O Globo*, 26/02/2014).

A pesar del discurso sobre la valorización de la educación y de las innumerables medidas de gestión y evaluación que ya fueron implementadas o en curso, los especialistas reiteran que Brasil presenta aún serios problemas de contenidos en la enseñanza, de mala formación y desvalorización de los profesionales y de baja inversión en educación. De hecho, los gastos del gobierno central se mantienen cerca de lo mínimo exigido por ley: en 2009, del total de gastos públicos en educación, 18,4% fueron del gobierno central,

38,2% de los estados y 43,4% de los municipios. Como porcentaje del PIB, el gasto fue del orden del 4,54%, donde la participación federal fue del 0,83%, la de los estados del 1,73% y la de los municipios de 1,97% (Afonso, 2011). Entre 2000 y 2007, la expansión de los gastos federales en educación en proporción al PIB fue de un 0,25%, menor que los incrementos del “*Bolsa Família*” y su predecesor (el “*Bolsa Escola*”), que fue de 0,33% durante el mismo periodo (Afonso, 2011). La salud, la otra condicionalidad del Programa, vivió una situación aún peor con una expansión de apenas 0,02%.

Es posible afirmar que el Programa Bolsa Familia alcanzó una mayor inclusión y asistencia a la escuela, pero estos son objetivos intermedios. El objetivo central, romper la pobreza intergeneracional, depende de una mayor y mejor inversión en calidad educativa, que aún continúa siendo sumamente precaria. El Programa no alcanzará su objetivo de producir conocimientos y transformación social si la escuela no logra garantizar el aprendizaje. Al ser la educación pública en Brasil universal y obligatoria, el Estado debe garantizar el acceso a ella en condiciones de igualdad para todos los niños/as, sin ningún tipo de trato diferencial, requiriendo asistencia a la escuela para el acceso a los ingresos.

Se argumenta que las familias valoran la educación general y la inasistencia de los sectores populares a la escuela es causada por la pobreza asociada a las limitaciones que presenta la escuela. La pobreza puede reducirse en cierto nivel con la transferencia de los ingresos, pero las condiciones educativas no son una problemática relacionada con una ausencia de demanda por parte de la sociedad, sino más bien con la capacidad por parte del Estado de ofrecer servicio universal, público y gratuito de calidad (contrario a la situación actual caracterizada por una baja calidad de las escuelas, en la formación docente y la utilización de métodos inadecuados) (Schwartzman, 2009).

Los límites de las transferencias de ingreso

Uno de los principales debates en el campo del programa Bolsa Familia se engloba dentro de las llamadas “puertas de salida”. Es

decir, la creación de mecanismos para que los beneficiarios logren progresivamente dejar de depender del beneficio ofrecido por el Programa. El Bolsa Familia prevé la creación de otros programas adicionales que apoyen a los individuos y las familias para estimular y fomentar la salida de su situación de extrema necesidad. Pero se trata de un diseño conservador, o incluso ingenuo, al suponer que se puede eliminar la condición de miseria y pobreza de 25% de la población con programas fragmentados y de baja cobertura. El Programa prevé que las acciones de capacitación y generación de renta deben estar relacionadas con la realidad social y cultural de las comunidades, lo que es bienvenido, pero insuficiente.

[192]

Como nos enseña Young (1990), la universalización efectiva depende del reconocimiento de la diversidad. Sin embargo, este reconocimiento debe estar anclado en redes de protección social sólidas, que solo son eficaces en el marco de estructuras organizacionales integrales y universales. Santos (2010) muestra, en un estudio de los programas complementarios del Bolsa Familia en la comunidad de Manguinhos en Río de Janeiro, la paradoja de esta concepción. Siendo una comunidad localizada en la región central de la ciudad, con alta concentración de pobreza y violencia, pocos beneficiarios del Bolsa Familia de la zona participan, y muchos de ellos en general hasta desconocen, los programas o acciones complementarias al PBF. Llama la atención que este fenómeno se produzca en una comunidad en la que se hacen presentes varias instituciones no gubernamentales y un número significativo de programas públicos dirigidos a la generación de ingresos y a la creación de capacidades, al mismo tiempo en que cuenta con una cantidad adecuada de escuelas y servicios públicos. En este sentido, lo que se puede concluir es que la profusión de micro iniciativas ofrecidas de manera fragmentada y asociadas con servicios públicos de baja calidad generan una situación caótica y de muy baja efectividad.

Por otro lado, se reitera la idea de la lucha contra la pobreza mediante la inversión en los pobres. La vieja culpa de los pobres por su propia pobreza se sustituye por la valorización de sus posibilidades y habilidades individuales, derivando la situación de pobreza de la carencia de apoyo o de oportunidades. Las habilidades individuales pueden y deben ser estimuladas, pero no como una

acción prioritaria para la lucha contra las desigualdades. La contradicción radica en la creación de estructuras amplias y democráticas de política social, donde el valor predominante sea el recurso individual.

El énfasis en las prestaciones sociales mediante acciones privilegiadas sobre los sectores populares ha oscurecido las severas restricciones impuestas a las políticas universales y no garantizan la continua disminución de la desigualdad.

Un estudio de Silva y Lima (2010) demuestra que las acciones complementarias para la autonomía de las familias beneficiarias previstas en el Programa Bolsa Familia son de baja eficacia y apunta que esta limitación se consolida como uno de los principales problemas y desafíos del Programa para el futuro. La oferta de las llamadas acciones estructurantes es muy débil y de baja calidad, principalmente en lo que respecta a las capacitaciones para el trabajo, donde prevalecen los cursos sin relación con las demandas locales del mercado. Para las autoras, estas limitaciones inciden de forma negativa sobre la posibilidad de autonomía de estos grupos.

Otro aspecto importante por resaltar son los valores monetarios del beneficio del Bolsa Familia. El impacto del Programa, como hemos visto, es alto en la reducción de la pobreza extrema pero bajo en la reducción de la pobreza. El Programa redujo el porcentaje de personas pobres sólo en un 1,64%, es decir, de un 21,7% para un 20,0% de la población (Soares y Sátyro, 2009). Según Soares y Sátyro (2009), la ausencia de impacto sobre la pobreza no se debe a la falta de focalización sino a los bajos valores del beneficio; para lograr mayores impactos es necesario transferir valores monetarios mayores.

Además del Bolsa Familia, en Brasil existe otro programa sumamente importante de transferencia de ingreso: el Beneficio de Prestación Continuada (*Benefício de Prestação Continuada - BPC*), para ancianos y personas portadoras de discapacidades o deficiencias que tengan un ingreso familiar per cápita de hasta un cuarto del salario mínimo, que es de R\$ 724,00. El beneficio consiste en la transferencia de un valor monetario equivalente a un salario mínimo. Este valor de la transferencia es claramente mayor que los del Bolsa Familia.

A su vez, comparándolo con el BPC, el Bolsa Familia presenta otra limitación: no está consagrado como un derecho, como sí lo está el Beneficio de Prestación Continuada que está reconocido expresamente en la Constitución brasileña. La transformación del Bolsa Familia en un derecho es un debate en Brasil no sólo por la importancia de garantizar el beneficio independientemente de los gobiernos, transformando la garantía de ingreso en una política de Estado, sino también porque la permanencia en el tiempo del ingreso es uno de los factores que pueden generar mayores impactos de más largo plazo, sobre todo aquellos vinculados con la educación.

[194]

Simões (2013) apunta que la transferencia de ingreso solo puede cambiar el patrón de consumo de una familia si deja de ser transitoria y se transforma en permanente, es decir, un monto con lo cual la familia puede contar para satisfacer sus necesidades. Los efectos del ingreso permanente están comprobados para el caso de la educación: mayores chances de acceso a la escuela secundaria, reducción de la participación de jóvenes en edad escolar en el mercado de trabajo, incremento de la escolaridad, mejor asistencia a la escuela y mejor aprendizaje. Un estudio sobre los efectos del Bolsa Familia demostró que tanto el tiempo con el que se cuenta con el beneficio como el aumento del monto mejoran los impactos (Simões, 2013).

Los efectos indeseados de las condicionalidades y el derecho a políticas universales

El requisito de las condicionalidades en las transferencias de ingreso está anclado en nociones discriminatorias sobre la pobreza, entendiéndose que los sujetos que sufren carencias materiales deben de ser “controlados” de modo de no acostumbrarse a los beneficios otorgados por el gobierno y, de esta manera, dejen de buscar alternativas de vida propia y de trabajo. Esta matriz de pensamiento conservadora ha sido bien contestada por el diseño del Programa Bolsa Familia, mediante la creación de mecanismos que alivien, al menos en parte, los efectos punitivos en que pueden redundar las condicionalidades.

Sin embargo, es probable que siga habiendo una reproducción, ahora en forma moderna, de una relación utilitaria entre los beneficiarios y el Estado en donde las políticas de calidad que crean vínculos sólidos y estables entre los ciudadanos y el Estado se sustituyen por un pacto limitado que reconoce la condición de miseria, eliminándose la intermediación clientelista pero limitándose a su vez esta relación a un apoyo financiero irrisorio.

Uno de los argumentos para las condicionalidades es la identificación de carencias de servicios para garantizar el acceso a los mismos. De hecho, en lo que respecta a las condicionalidades, se han identificado casos en donde el no cumplimiento de las exigencias se debía a la falta de servicios. No obstante, hasta hoy no existen evidencias que demuestren que esta identificación tenga alterada significativamente la oferta de servicios, aunque ha evitado el corte del beneficio. El Programa dictamina que ninguna familia puede sufrir el bloqueo o la suspensión del beneficio debido a la inexistencia de oferta del servicio. Si así fuere, probablemente no habría necesidad de exigir la condicionalidad ya que el registro de la carencia del servicio sería suficiente.

Otro argumento es que las familias beneficiarias del Bolsa Familia presentan mejores resultados en lo que respecta a las condicionalidades que aquellas que no reciben el Programa. Más allá de ser esto una obviedad debido al hecho de que las condicionalidades son obligatorias, existe cierto grado de crueldad en la comparación entre familias beneficiarias y no beneficiarias del Bolsa Familia pero que presentan situaciones socioeconómicas similares. Así, los peores resultados se presentarían siempre entre aquellos sujetos que, además de no percibir la transferencia de ingreso, probablemente tampoco tienen acceso a servicios universales de calidad.

Las políticas universales basadas en la noción de derecho guiaron las innovaciones en la política social de Brasil desde la Constitución de 1988. La universalización es el precepto y el fundamento de los derechos sociales de la ciudadanía. Sin embargo, la política social universal ha experimentado el dilema de tener que convivir con la expansión de los programas contra la pobreza. Decimos dilema porque los programas han demostrado su contribución a la reducción de las desigualdades, al menos hasta ahora, mientras que

las políticas universales sufren con la disminución en su calidad. No obstante, es importante resaltar que esa merma en la desigualdad es una reducción de ingreso fuertemente relacionada, como vimos, con la expansión del empleo y no necesariamente vinculada a mejoras en las condiciones de vida. Llama la atención que, a pesar de la caída de la desigualdad, ésta permanece muy alta, ya que en el 2011 los 20% más ricos detentaban el 57,7% del ingreso total, mientras que el 40% más pobre se quedaba con el 11% (IBGE, 2012).

[196]

Por otro lado, en la actualidad perdió sentido continuar con el debate entre universalización y focalización que guió la política social durante los años noventa. En primer lugar, porque los programas de transferencia de ingreso en Brasil alcanzan actualmente al 25 % de la población, lo que les priva de cualquier intento de catalogarlos como focalizados. En segundo lugar, porque la mejora en la gestión de las políticas sociales ha demostrado que la focalización es crucial para la universalización. La complejidad del fenómeno llamado pobreza (Rocha, 2003; Telles, 2001; Barros, *et al.*, 2000) lleva necesariamente a descartar las políticas homogéneas para segmentos con necesidades y posiciones sociales distintas (Góis *et al.*, 2008; Lobato *et al.*, 2006a) .

El tamaño de la miseria y la pobreza de Brasil es muy sensible a las transferencias de ingresos. De ahí el impacto positivo de los programas de transferencia de ingresos y su importancia en la reducción de ambas. Las fallas son exactamente la falta de asociación con las políticas sociales universales (IBGE, 2008). Sin una vinculación sólida con las políticas sociales estructurales, como la salud, la educación, la cobertura contra riesgos del empleo, vivienda y acceso a la tierra, tanto los beneficios sociales del crecimiento como las transferencias de ingresos encontrarán obstáculos en una población que no tiene educación, no accede a condiciones de vida y saneamiento básico y es potencialmente más proclive a contraer enfermedades (Noronha y Andrade, 2007). En este sentido, cabe resaltar que uno de los indicadores sobre los cuales se ha identificado un mayor impacto en los últimos años ha sido la disminución de la desnutrición en los niños menores de un año (10,1% en 1999 a 2,4% en 2006). Este es el resultado de una combinación de transferencia de ingreso con políticas de atención básica de la salud.

Por otro lado, las transferencias de ingreso presentaron resultados negativos en lo que respecta a su impacto sobre el analfabetismo, considerado sumamente bajo (IBGE, 2008), por lo que se vuelve necesario consolidar un marco educativo para jóvenes y adultos que trabajan fuera de la edad escolar.

La elección de políticas centradas en la pobreza (pobreza entendida siempre como una carencia de ingresos suficientes) ha restringido el tratamiento de otras necesidades básicas, sin las cuales el efecto del ingreso es limitado. Como sostiene Paiva: “La asociación intrincada entre la pobreza y la falta de derechos básicos produce un contexto de atención compleja, ya que, aunque los estudios más prestigiosos han afirmado el consenso de que la pobreza es multidimensional, con determinación preponderantemente económica, a la vez de comprenderla en su totalidad y de contribuir para su superación, lo que se define es el criterio exclusivo del consumo de bienes estrictamente materiales, ya que los otros –los intercambios recíprocos, el acceso a otros derechos sociales, entre otros– se consideran intangibles, subjetivos” (Paiva, 2006, pág. 19).

[197]

Consideraciones finales

La educación no fue el foco principal del Programa Bolsa Familia, sino más bien los esfuerzos se concentraron en la lucha contra la pobreza. Las condicionalidades de educación y salud fueran directrices recomendadas a todos los países durante la década de 1990, bajo la idea de que las transferencias de ingresos deberían estar acompañadas de obligaciones a ser cumplidas por parte de los beneficiarios de los programas. Esta lógica refuerza, hasta cierto punto, la criminalización de la pobreza y de los pobres, visto como indulgentes y responsables de su propia condición.

En el caso brasileño las condicionalidades no han respondido totalmente a esta lógica. La adopción de las condicionalidades fue la respuesta dada por el Gobierno para conciliar sus pretensiones de ampliar las transferencias de ingresos al mismo tiempo que se hacía frente a la resistencia de la sociedad al Programa Bolsa Familia, acusado de electoralista, considerando los ingresos transferidos por este como “limosnas”. Preservar el Programa sin criminalizar

la pobreza ha significado una operación administrativa y política compleja, hasta el momento exitosa. Sin embargo, con los efectos ya alcanzados por el Programa en lo atinente a la pobreza, y algunos signos de reducción de las desigualdades, en la actualidad adquieren centralidad los impactos de más largo plazo, tomando protagonismo la educación dentro de este debate.

[198]

No cabe más discutir la eficacia de los programas de transferencia de ingresos. Hay fuertes evidencias de que ellos reducen la pobreza y que, en relación con la educación, incrementan las tasas de matrícula y mejoran la asistencia de los alumnos. Varios otros impactos positivos son ya conocidos y fueron mencionados anteriormente. Hasta ahora no existen evidencias de impactos negativos; como máximo se ha detectado la ausencia de efectos sobre áreas en las que se esperaba existieran efectos positivos. Así, y a pesar de todas las restricciones, los programas de transferencia de ingresos deben ser mantenidos y defendidos, tanto por los efectos que traen aparejados como también por las posibilidades estratégicas que presentan, que no se encuentran en la concepción general de los Programas de Transferencias Condicionadas, sino exactamente en sus límites.

Esas posibilidades estratégicas proveen: por un lado, el reconocimiento de los pobres como sujetos, lo que es inédito y llevó décadas de aprendizaje político y técnico; por otro, porque a partir de ese reconocimiento se mantiene la tensión social necesaria de las desigualdades en Brasil, que son expuestas por los propios límites de la transferencia de rentas.

El punto positivo de las condicionalidades es que ellas revelan estos mismos límites. Sirven como una matriz de análisis del modelo de política social, contribuyendo a delinear el padrón actual de política social en Brasil, donde se toma el combate de la pobreza como elemento central, en perjuicio de las políticas universales. Es decir, un modelo que asocia amplias políticas sociales precarias, de baja calidad y poco eficientes, con programas amplios de transferencia que pasan a nuclear las políticas universales, sin substituir las integralmente, pero transformándolas. Brasil dio un gran paso al incluir un conjunto de derechos sociales en la Constitución de 1988, y eligió ciertas políticas que deberían contar con sistemas

nacionales universales, como educación, salud y asistencia social. Estos son hoy sistemas robustos, presentes en todo el territorio nacional, descentralizados, con participación efectiva de los niveles subnacionales de gobierno. No obstante, permanecen con baja financiación, lo que compromete los objetivos de universalización.

Además de las dificultades de la educación, que resumidamente apuntamos, los otros sistemas centrales en las acciones estructurales del Bolsa Familia, salud y asistencia social, también enfrentan serias dificultades. El sistema de salud brasileño es un caso único en el mundo, donde un sistema público y universal presenta gastos mayoritariamente privados y 25% de la población posee planes de salud. El Sistema Único de Asistencia Social, de más reciente creación (año 2005) y bien avanzado en su consolidación, sufre también de fuertes limitaciones. Los gastos en beneficios (las transferencias de ingreso y el Bolsa Familia) insumen cerca de 90% de los recursos, mientras que los servicios que deberían ser ofrecidos con regularidad y de forma permanente para las familias pobres o con necesidades transitorias insumen únicamente el 10%.

Por otro lado, la gestión del Estado de dichas políticas, aunque ha avanzado con la construcción de estructuras públicas más transparentes, con cierto grado de participación social (en términos de la tradición brasileña), es aún fragmentada en sus acciones. Esta fragmentación va en contra de la concepción propia que ha establecido la Constitución, al reconocer la relación que las demandas sectoriales tienen entre sí y al incorporar la noción de ciudadanía social, que solo se cumple si se la trata en sus facetas diferenciadas. De nuevo, el Programa Bolsa Familia apunta para esas fragilidades y para la necesidad de integración de las políticas sociales.

Esta superación de la fragmentación de las políticas por medio de la integración debe ir más allá de la intersectorialidad. No es solamente el trabajo conjunto de diversas áreas, sino su integración en una nueva institucionalidad para las áreas sociales. Nueva institucionalidad que debería incorporar, en primer lugar, una integración organizacional de las políticas, sino en el nivel central, por lo menos en el nivel local, con la creación de sistemas locales e integrados de políticas sociales. A su vez, esta integración debería enfocarse en el ámbito territorial, localizando las demandas

y necesidades *vis-a-vis* los aspectos de la vida de la gente, o sea, políticas sociales volcadas hacia la dinámica de la vida. Por último, esta integración debería dar cabida a la participación: los modelos actuales de participación son frágiles, con estructuras estatales que entienden la participación como un apéndice, como accesoria, lo que facilita que sea “cooptada” o se mantenga marginal.

Los esfuerzos gubernamentales se han centrado en las políticas de lucha contra la pobreza, dejando a un lado las políticas universales de educación, salud y asistencia social. Estas políticas continúan presentando escasa financiación y baja calidad. Se espera que las exigencias derivadas de la reducción de la pobreza puedan estimular cambios reales en la desigualdad social en Brasil, para lo que es fundamental: una educación de calidad e igualitaria.

[200]

Referencias bibliográficas

Afonso, J. R. (2011), *Fontes de Recursos para o Financiamento da Educação*. A apresentação em audiência Pública na Câmara dos Deputados. Comissão Especial Plano Nacional de Educação, Brasília, 06/07/2011. Disponible en:

<<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/apresentacao-afonso>>.

Barros, R. P., R. Henriques y R. Mendonça (2000), “Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15(42).

Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS (2013), <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>>. Acceso 14 de diciembre de 2013.

Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS (2009), *Bolsa Família: Transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde e à educação*, Brasília, MDS, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC.

- Brasil, Ministério da Educação - MEC (2011), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), *Na Medida. Boletim de estudos educacionais do INEP*, Año 3, Vol. 6.
- Carvalho, J. M. (2002), *Cidadania no Brasil. O longo caminho*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Carvalho, S. C. (2008), *As despesas familiares com educação no Brasil e a composição de gênero do grupo de irmãos*, Tese apresentada para obtenção de título de Doutor em Ciências, Universidade de São Paulo, Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba.
- CEDEPLAR (Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional) / UFMG (2007), *Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família*, CEDEPLAR / Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS.
- Cotta, R. M., J. C. Machado (2013), Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil: revisão crítica da literatura, *Panam Salud Publica*, Washington, Vol. 33, Nº 1.
- Currallero, C. B. et al. (2010), As condicionalidades do Programa Bolsa Família, en Jorge Abrahão de Castro y Lúcia Modesto (orgs.), *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*, IPEA, Brasília, 2 vol.
- Fahel, M. C., M. Canaan, B. Cabral, M. Bahia (2012), "O impacto do Bolsa Família na inclusão educacional: análise da matrícula escolar em Minas Gerais", *SER Social*, Brasília, Vol. 14, Nº 30, págs. 98-126.
- Fahel, M. C., J. A. Neves (orgs.) (2007), *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*, Belo Horizonte, PUC Minas.
- Góis, J. B. H., L. V. C. Lobato, M. C. M. Senna, J. R. Moraes (2008), "Avaliação do Benefício de Prestação Continuada: características sociais, proteção social e seus efeitos", *Serviço Social e Sociedade*, Nº 96, Año XXIX, noviembre, págs. 65 - 92.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2013), *Síntese de indicadores sociais - Uma análise das condições de vida da população brasileira 2013*, Rio de Janeiro, IBGE.

— (2012), *Síntese de indicadores sociais - Uma análise das condições de vida da população brasileira 2012*, Rio de Janeiro, IBGE.

— (2008), *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Acesso a transferência de renda e programas sociais 2006*, Rio de Janeiro, IBGE/MDS.

Leichsenring, A. (2010), "Precariedade laboral e o Programa Bolsa Família", en Jorge Abrahão de Castro y Lúcia Modesto (orgs.), *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*, IPEA, Brasília, 2 vol.

[202]

Lobato, L. V. C.; J. B. H. Góis, M. C. M. Senna, M. F. Reis, M. Vasconcellos (2006), "Avaliação do Benefício de Prestação Continuada", en Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, *Avaliação de Políticas e Programas do MDS - resultados*, Brasília, MDS - SAGI, págs. 285-342.

Neto, R. M. S. (2010), "Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência à escola: estimativas a partir de informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD)", en Jorge Abrahão de Castro y Lúcia Modesto (orgs.), *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*, IPEA, Brasília, 2010, 2 vol.

Neves, J. A., D. H. Helal (2007), "Como pode ter dado certo? Insulamento burocrático, inserção social e políticas públicas no Brasil: o caso do Bolsa Família", en M. Fahel, J. A. Neves (orgs.), *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*, Belo Horizonte, PUC Minas, 2007.

Noronha, K., M. Andrade (2007), "O efeito da distribuição de renda sobre o estado de saúde individual no Brasil", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Vol. 37, Nº 3, diciembre.

- O Globo, "O maior gargalo escolar", 26/02/2014. Disponible en: <http://cliente.linearclipping.com.br/cnte/detalhe_noticia.asp?cd_sistema=93&codnot=9962266>.
- Paiva, B. A. (2006), "O SUAS e os direitos socioassistenciais. A universalização da seguridade social em debate", *Serviço Social e Sociedade*, N° 87, Año XXVII, septiembre, págs. 5 - 24.
- Rocha, S. (2003), "*Pobreza no Brasil: Afinal do que se trata?*", Rio de Janeiro, Editora FGV.
- Romanelli, O. (1983), *História da Educação no Brasil*, Petrópolis, Vozes.
- Schwartzman, S. (2009), "Bolsa Família; mitos e realidades", *Interesse Nacional*, Año 2, N° 7, diciembre.
- Silva, M. O. y V. F. S. Lima (2010), *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos*, São Paulo, Cortez Editora.
- Simões, A. (2013), "O tempo no Bolsa Família e os resultados na educação", *Todos pela Educação*. Disponible en: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/>>.
- Simões, A. y P. Jannuzzi (2013), "Os Jovens que não estudam nem trabalham no Brasil e o Bolsa Família", *Estudo Técnico N° 15/2013*, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.
- Soares, S. (2010), "O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável?", *Revista de Economia Política*, Vol. 30, N° 3, São Paulo, julio/septiembre.
- Soares, S. y N. Sátyro (2009), "O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras", *Texto para Discussão N° 1424*, IPEA, Brasília, octubre.
- Sposati, A. (2010), "Bolsa Família: um programa com futuro(s)", en Jorge Abrahão de Castro e Lúcia Modesto (orgs.), *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*, IPEA, Brasília, 2 vol.

Telles, V. (2001), *Pobreza e cidadania*, São Paulo, Editora 34.

Valor Económico, "Transformações sociais", 10/11/2013. Disponível en <<http://www.sae.gov.br/site/?p=18450>>.

Young, I. M. (1990), "Polity and group difference: a critique of the ideal of universal citizenship", en *Ethics*, 99, págs. 250-274.

LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO EN ARGENTINA

Jaime Perczyk

La Asignación Universal por Hijo (AUH, en adelante) surge en el año 2009 tras la sanción de los Decretos 1.602/09 y 446/1. Para llevar a cabo esta medida, el gobierno previamente transformó el sistema de jubilaciones y pensiones existente hasta ese momento, recuperando para el sector público los fondos provenientes de las jubilaciones privadas que manejaban bancos asentados en Argentina. Bien vale resaltar que esta política no sólo permitió extender el derecho a la protección social desde el nacimiento hasta los 18 años a los hijos de los trabajadores desocupados o de trabajadores no registrados, sino también financiar el constante incremento de los haberes jubilatorios de los ciudadanos argentinos en tal condición, de acuerdo con la normativa vigente (Ley 26.417. Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público).

En el período 2003-2013 Argentina también produjo un paquete normativo que cambió la idea respecto de la protección social a los niños y a los jóvenes. La Ley de protección integral de la niñez, la adolescencia y la familia (26.061), que da un lugar al Estado, que configura roles y responsabilidades para la familia; una nueva Ley de educación nacional (26.206), que condensa otras leyes educativas del período, como la Ley de garantía del salario docente, la Ley de educación técnico profesional; la Ley de financiamiento educativo (26.075), que garantiza una inversión progresiva en el sistema educativo hasta llegar a no menos del 6% del PBI de inversión en la educación, hecho que se logra en el año 2010; a partir de ahí esa inversión se sostiene, incluso aumenta en el año 2011: 6.47 % del PBI.

La AUH es un fiel reflejo de lo que ocurre en un contexto social y político que obliga a comprender que la política educativa no se encuentra aislada de otras políticas de gobierno. El nuevo escenario social requiere que la política pública tienda hacia la convergencia entre los distintos sectores. De este modo es cada

vez más necesario aunar objetivos y demandas entre las políticas económicas, las políticas sociales, las políticas laborales, las políticas industriales, etc. En esta perspectiva, la creación de cinco millones de puestos de trabajo es claramente una política educativa.

Con esta decisión el gobierno argentino extendió y amplió el derecho a las asignaciones familiares por hijo que el Estado venía otorgando a los trabajadores del sector formal de la economía, a todos los niños y jóvenes entre 0 a 18 años cuyos padres sean trabajadores informales o del servicio doméstico y desempleados. Si bien en Argentina las protecciones sociales han girado alrededor del trabajo, existe en este orden un problema muy serio, que aún persiste, de informalidad laboral; en el momento de creación de la AUH (año 2009), el 36% de trabajadores no estaban registrados y sus hijos no tenían acceso a ese derecho.

[206]

En relación con las características de la AUH, cabe destacar que irrumpe con la idea de desarrollar políticas focalizadas que había en el Estado argentino desde el inicio de la década del noventa, a partir de definir poblaciones específicas que “merecían” ser atendidas por una política pública de este alcance. En algunos casos, como el del Ministerio de Educación, se implementaban políticas focalizadas sectoriales. Es decir, existía una política de becas para una población tipo, una política de becas para otro, e incluso se fragmentaban dentro de la misma focalización. En la AUH se unifica una gran cantidad de transferencias de recursos que tenía el Estado argentino bajo una única modalidad, forjando un abordaje administrativo integral.

Su implementación coadyuvó con la convergencia de diversos programas (maestros comunitarios en las escuelas primarias, centros de actividades infantiles y juveniles –escuelas abiertas los fines de semana–, coros y orquestas en escuelas, entrega de material bibliográfico, libros y equipamiento tecnológico, transferencia de recursos a las escuelas para que cuenten con un fondo para bicicletas, boletos de transporte público) que apostaban a este mismo objetivo. Aquí la AUH jugó un papel fundamental porque al año siguiente (2010) Argentina empezó a distribuir tecnología masivamente en las escuelas secundarias, de educación especial y en los institutos de formación docente del sector estatal a través

del programa Conectar Igualdad. Con ello se transforma en realidad la posibilidad de que todos los estudiantes y los docentes de estos establecimientos tengan una *netbook*.

Asimismo integra, y esto es una modificación posterior, una perspectiva de género. En Argentina históricamente el derecho lo tenía el titular de la familia. Por defecto, el varón era el sujeto principal del derecho. Nuevamente la AUH invierte esa definición, priorizando a la mujer en el momento de percibir el derecho. En el transcurso del año 2010, la asignación se amplía a las mujeres embarazadas a partir del tercer mes de gestación, en las mismas condiciones que tenían los padres, trabajadores desocupados, trabajadores informales o personal de servicio doméstico.

Al conllevar un derecho, la AUH no tiene un momento de inscripción ni intermediarios entre los sujetos del derecho y el Estado. Se trabaja con un padrón que está abierto permanentemente en las oficinas de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). En función de la inserción laboral de los padres y de pertenecer al grupo etario correspondiente, se alcanza ese derecho y se cobra a través de una tarjeta magnética del Banco Nación, en el 99% de los casos. En donde no hay Banco Nación, hay otros mecanismos de pago. Tiene la pretensión de universalidad con relación al grupo etáreo al que debe ser garantizado ese derecho, en tanto todos los niños y los jóvenes argentinos pueden acceder a ese beneficio con las condicionalidades planteadas: ir a la escuela, cumplir con los controles sanitarios y mantener al día el plan de vacunación registrado en el carnet específico.

La AUH consiste en una suma de dinero que se transfiere mensualmente a cada uno de los sujetos del derecho, consiste en \$460¹ por mes, por niño o joven de 0 a 18 años, hasta 5 niños o jóvenes por grupo familiar, y de \$1.500 por hijo discapacitado. De ese monto de dinero, se transfiere el 80% todos los meses, y el otro 20% se acumula y se transfiere una vez que cada uno de los sujetos presenta un documento, la libreta nacional de seguridad social, salud y educación. Esta libreta se

¹ El valor de \$460 era al momento de esta presentación: equivalía a u\$s78, a 57.5l de leche pasteurizada, a 153 cepillos de dientes, etcétera.

sella en el centro de salud, en los hospitales, en las salitas y en las escuelas, una vez que se cumplen los requisitos. A partir de eso y de la presentación en la Administración Nacional de la Seguridad Social, se transfiere el 20% acumulado a la tarjeta de cada uno de los sujetos.

La libreta nacional de seguridad social, salud y educación es un documento único y personal de cada niño/a, adolescente, hijo/a con discapacidad, que funciona como instrumento de control del cumplimiento de los requisitos. Los profesionales de la salud y de la educación deben registrar en sus respectivas áreas los controles médicos, de vacunación, inscripción al Plan Nacer y la asistencia a la escuela. Los beneficiarios tienen tiempo de presentar la libreta hasta dos años a partir de la asignación para cobrar el 20% restante.

[208]

Si se analiza la cobertura de la AUH, se observa que su implementación garantiza un piso de protección social, extendiendo ese derecho a un mayor número de niños y jóvenes en nuestro país. Según el censo de 2010, en el país había 12 millones de chicos y jóvenes entre 0 y 18 años. De ellos, 3 millones y medio, 3.536.822, percibieron en ese año la AUH. El 27%, 3.374.874, cobraba las asignaciones familiares, esto es el derecho que tienen los trabajadores por tener hijos menores a 18 años; y el 1%, 108.787, estaba protegido por el seguro por desempleo. Por tanto, el 95% de los niños y los jóvenes en Argentina hasta los 18 años tenían un piso de protección social a partir de una transferencia del Estado a sus familias. Y esa transferencia proviene debido a que sus padres tienen trabajo protegido o porque, a partir del decreto de sanción de la AUH y de esa decisión política, se los equipara a otros niños y jóvenes de Argentina.

Asignación Universal por Hijo (AUH)

En Argentina hay 12.000.000 de niños y jóvenes de 0 a 18 años.

El 95% de los niños tienen cobertura y protección del Estado.

- 3.536.822 cobraban AUH (29%)
- 3.374.874 Asignaciones familiares (27%)
- 108.787 Seguro por desempleo (1%)
- 386.788 Jubilación o pensión (3%)
- 1.358.136 Empleo público (11%)
- 1.100.00 Sistemas provinciales (9%)
- 956.353 Trabajadores independientes (7%)
- 864.000 Trabajadores con ingresos superiores a \$15.000 (8%)

[209]

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2010.

De acuerdo con datos provistos por ANSES, en abril del año 2013, 3.283.656 niños y jóvenes de nuestro país cobran la Asignación Universal por Hijo. Esto representa una transferencia anual equivalente al 0,6% del Producto Bruto Interno, en más de 3.000 municipios (entendidos en el sentido amplio, incluyen comunas y otros organismos estatales más pequeños). Los recursos permean por abajo en la sociedad y federalmente. No son recursos centralizados en las provincias, sino que todos los meses la doceava parte del 0,6% del PBI ingresa a todos los rincones de Argentina. En consecuencia, tiene una gran intensidad para dinamizar el consumo, el mercado interno y la posibilidad de inserción de los adultos en el mundo del trabajo. Lo cual, como se sostuvo anteriormente, es muy importante para el sistema educativo.

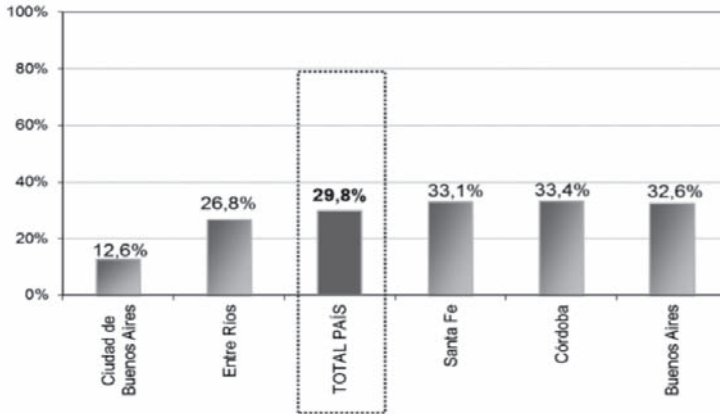
El impacto de la AUH en el sistema educativo es muy positivo. De casi 7 millones de niños y jóvenes (6.928.064) de 5 a 18 años en las escuelas estatales argentinas, 2.062.193 alumnos perciben

la Asignación Universal por Hijo. Hay otro grupo que no tiene la condicionalidad educativa –de 0 a 4 años en Argentina– porque no es obligatoria la escuela en ese rango etario.

A continuación se presentan algunas comparaciones respecto del promedio nacional del 29,8%, casi el 30% de niños y jóvenes que perciben la Asignación, con distintas regiones de Argentina. Baja muchísimo el porcentaje en la ciudad de Buenos Aires, en tanto es mayor en Santa Fe o en Córdoba. En cuanto a las regiones del NOA y NEA, esos valores son más altos; la región de la Patagonia es la que está por debajo de la media nacional en relación con la cantidad de chicos de escuelas públicas que cobran la Asignación Universal por Hijo.

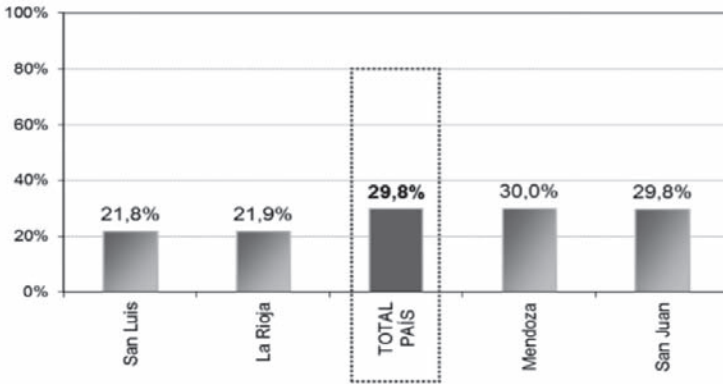
[210]

Región Centro. Porcentaje de alumnos que reciben la AUH respecto de la matrícula



Fuente: DINIECE - Ministerio de Educación, Relevamiento anual 2011. SIU, procesamientos propios sobre Base ANSES a diciembre 2012.

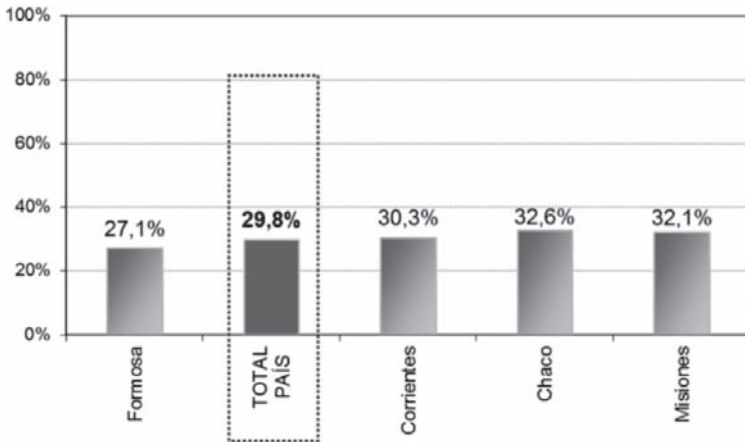
Región Cuyo. Porcentaje de alumnos que reciben la AUH respecto de la matrícula



[211]

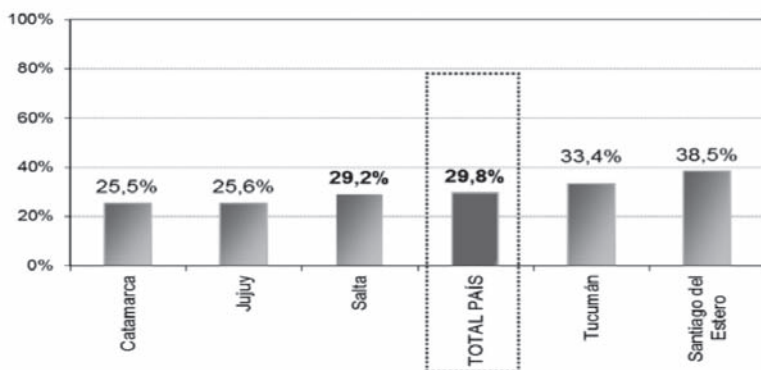
Fuente: DINIECE - Ministerio de Educación, Relevamiento anual 2011. SIU, procesamiento propios sobre Base ANSES a diciembre 2012.

Región NEA. Porcentaje de alumnos que reciben la AUH respecto de la matrícula



Fuente: DINIECE - Ministerio de Educación, Relevamiento anual 2011. SIU, procesamiento propios sobre Base ANSES a diciembre 2012.

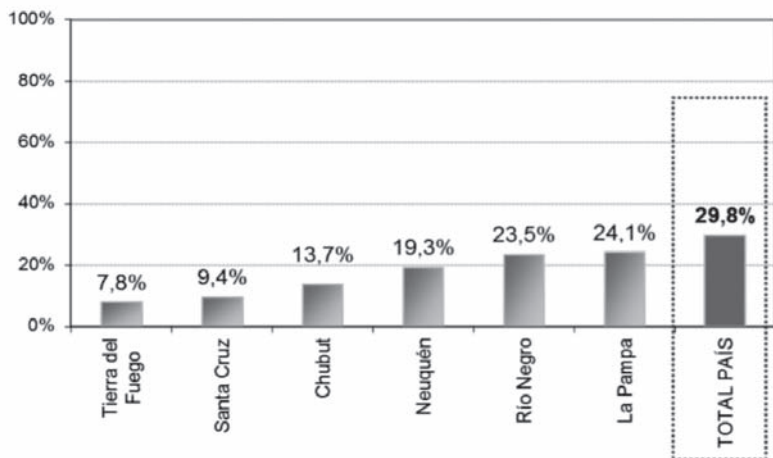
Región NOA. Porcentaje de alumnos que reciben la AUH respecto de la matrícula



[212]

Fuente: DINIECE - Ministerio de Educación, Relevamiento anual 2011. SIU, procesamientos propios sobre Base ANSES a diciembre 2012.

Región Patagonia. Porcentaje de alumnos que reciben la AUH respecto de la matrícula



Fuente: DINIECE - Ministerio de Educación, Relevamiento anual 2011. SIU, procesamientos propios sobre Base ANSES a diciembre 2012.

Asimismo, desde el Ministerio de Educación se realizaron dos grupos de investigaciones sobre aspectos educativos de la AUH. Un primer grupo estuvo a cargo de seis universidades nacionales, de distintas regiones de Argentina; comenzaron su trabajo en el año 2010 y presentaron sus primeros resultados en el año 2011. Participaron: la Universidad de General Sarmiento, la Universidad de Moreno, la Universidad de Villa María, la Universidad de La Plata, la Universidad de Misiones, la Universidad de la Patagonia Austral. Hubo cinco dimensiones de análisis: las percepciones generales del sistema educativo sobre el tema; la perspectiva de la política de la AUH y la escolarización; las familias, las escuelas y la AUH; las prácticas educativas y los quehaceres escolares; y el consumo.

Se indagó sobre las percepciones generales que había en el sistema educativo, en los ministerios provinciales, en los funcionarios técnicos y políticos de los ministerios provinciales, la perspectiva de la política de inclusión educativa, de escolarización y la AUH; lo que genera la AUH con las familias y la escuela; lo que sucedía dentro de la escuela con la AUH; y un elemento que resultó ser muy importante: el consumo por parte de las familias. Se valoró que se hubiera incluido la condicionalidad educativa dentro del sistema educativo como parte de la transferencia de recursos, como parte de esa garantía de protección social.

También en esos primeros estudios se planteó una discusión política muy importante dentro de las escuelas en relación con la importancia de la asistencia escolar, de la matriculación, revalorizando la educación del sector estatal y la escuela como un espacio de reconocimiento social. Sin embargo, aún hay una cantidad importante de maestros, más importante todavía en la escuela secundaria, que no acuerdan con la perspectiva de derecho que presenta la AUH, derivando a una discusión política conceptual, hasta filosófica. Esto permite visualizar que aún sigue presente la idea meritocrática de la escuela secundaria: “el Estado ayuda a los que ni siquiera se esfuerzan”, argumentan.

Estas investigaciones destacan que la condicionalidad educativa constituye un acierto, que la Asignación ha contribuido a generar conciencia respecto de la importancia de la asistencia escolar de modo más potente que lo que indican las propias leyes educativas;

y también la valoración de la educación pública y de la escuela como espacio social de reconocimiento y de movilidad social. En relación con las familias, ellas valoraron mucho la sistematicidad: el ingreso de esos recursos en la economía familiar en forma mensual. Hubo testimonios de una gran cantidad de familias donde destacaban la estabilidad y la posibilidad de previsión, y reconocían una mejora en sus condiciones de vida.

[214] En cuanto a los quehaceres escolares, la AUH consolida una discusión que en Argentina se dio y se consolidó con la Ley de Educación Nacional: la escolarización de la sala de 5, la tendencia a la universalización de la sala de 4 y la obligatoriedad de la escuela secundaria, y todos los esfuerzos que venía haciendo el Estado para ir en ese camino. La AUH ayuda a fortalecer y a hacer visible las políticas de inclusión educativa implementadas a nivel jurisdiccional y nacional. Los funcionarios y docentes valoran esta política considerándola importante para favorecer la escolarización formal y las condiciones de vida de las familias.

El consumo fue reconocido, en los primeros estudios de estas universidades, como uno de los impactos más fuertes. Como estos trabajos de campo se hicieron durante 2010 y el verano de 2011, la AUH tenía menos de un año, y menos de un ciclo o un ciclo lectivo completo, y el registro fundamental, lo que podían ver las escuelas y reconocer las familias, era la ampliación del universo de consumo. Tanto de consumos culturales –en ese momento había un reconocimiento muy importante de la participación de familias del segundo y el tercer cordón, por ejemplo, del Gran Buenos Aires en las fiestas del Bicentenario en Argentina que eran en el centro de la ciudad– como de consumos materiales, por ejemplo, familias que relataban que a partir de la Asignación habían podido comprar la primera mochila para sus familias, o la primera cartuchera completa o lo que había sido para la familia poder comprar los útiles antes del inicio del ciclo lectivo, o la posibilidad de comprar las zapatillas para empezar las clases. Otros objetos se suman a la vida cotidiana de los alumnos en las escuelas: computadoras, MP3, golosinas en el recreo, elementos de librería, libros escolares, etcétera.

En este sentido se encuentran relatos en los establecimientos educativos respecto de la necesidad de revisión por parte de las

escuelas de la tarea del comedor escolar. Según algunos relatos: “ya no es que los chicos comen todos los días lo que hay en la escuela, sino que comen los días que hay lo que les gusta”; “bueno, el día que hay guiso el comedor está vacío y el día que hay milanesas... hay que revisar eso”. Una cantidad de docentes planteaban la necesidad de revisar esa manera de estar en el comedor. Otras escuelas informaban que volvían a aparecer los útiles de plástica, los útiles de arte, que no había desde hace muchos años en la escuela. También hubo opiniones de los maestros sobre los chicos: que llegan mejor vestidos, más higienizados, con más útiles, que se nota que están mejor alimentados. Una gran cantidad de argumentos sobre el tema registrados en las investigaciones por parte de los directores, directoras, maestros y profesores y profesoras de las escuelas.

Una segunda fase de las investigaciones comenzó en el año 2013. Participan 10 universidades nacionales: la Universidad de General Sarmiento, la Universidad de Moreno, la Universidad de Villa María, la Universidad de La Plata, la Universidad de Misiones, la Universidad de la Patagonia Austral, la Universidad de Cuyo, la Universidad de Salta, la Universidad de Río Cuarto y la Universidad del Chaco Austral. Algunas cuestiones pendientes por indagar remiten al análisis y la evaluación de los aspectos socioeducativos de la AUH; en segundo lugar, preguntas o dimensiones de análisis en relación con la Asignación y su impacto en las trayectorias escolares de los estudiantes; y en tercer lugar, la articulación entre políticas socioeducativas y la AUH.

A modo de síntesis, se afirma que la AUH es una política relevante de protección social que ha marcado un nuevo paradigma en cuanto a la justicia distributiva para la infancia, en tanto:

- reconoce a los niños/niñas y jóvenes como sujetos de derecho en cumplimiento con la *Convención sobre los Derechos del Niño* (Naciones Unidas, 1989);
- representa un nuevo modelo de política integral ya que a partir de la misma se unifican los diferentes aportes que anteriormente se otorgaban en cada Ministerio (becas, subsidios sociales, planes sociales, etc.) y se vincula directamente con la situación laboral de los adultos;

- no es una política focalizada sino que se propone como una política universal que forma parte del universo de las políticas de protección social.

La AUH al garantizar un piso de protección social permite el cumplimiento de otros objetivos que tienen que ver con la preocupación por mejorar la escuela, el aprendizaje y la experiencia que nuestros niños y nuestros jóvenes tienen dentro del sistema educativo. Al garantizar un piso más alto de dignidad para todos los niños y los jóvenes argentinos, permite empezar a preocuparnos por otras cuestiones que hacen al sentido mismo del sistema educativo.

LA INCLUSIÓN COMO PROBLEMA DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Flavia Terigi

El aporte que este trabajo puede realizar al análisis del modo en que las políticas educativas abordan las nuevas demandas sociales toma como punto de partida una definición concreta de tales demandas: garantizar a niñas, niños, adolescentes y jóvenes de los grupos más vulnerabilizados de la región trayectorias escolares continuas, completas y en proyectos educativos que los preparen para vivir en sociedades cada vez más complejas y plurales. Es sin dudas una definición restrictiva de las nuevas demandas, a sabiendas de que otros trabajos presentados en este Seminario internacional proponen una definición más amplia; pero la restricción opera en este caso en beneficio del análisis, porque nos permite identificar las políticas que se proponen dar respuesta a la demanda así definida y tomar en consideración el devenir y los problemas que las afectan.

En virtud de esta definición, el trabajo presenta consideraciones que emergen del análisis de un conjunto de políticas educativas desarrolladas o en curso en determinados países, que se han propuesto garantizar las trayectorias escolares de niñas, niños, adolescentes y jóvenes de los grupos más vulnerabilizados de la región. Como es sabido, tomamos la expresión “vulnerabilizados” de la documentación oficial del programa Centros de Transformación Educativa de la Ciudad de México, según se reporta en Loyo y Calvo (2009), en tanto consideramos que expresa mejor que “vulnerables” una condición que afecta a vastos sectores de las poblaciones urbanas. La condición que nos ocupa, “vulnerabilizados”, es el resultado histórico y (esperamos) reversible de procesos sociales que producen como efecto la situación de vulnerabilidad: los grupos no “son” vulnerables por alguna condición propia que los haga tales, sino que están colocados en situación de vulnerabilidad por efecto de procesos de concentración de la riqueza, de explotación económica, de segregación en la participación política y de desigualdad en el acceso a los bienes culturales.

Marco institucional de la producción

Para elaborar estos aportes, retomo los análisis y conclusiones de investigaciones producidas en distintos marcos institucionales, en tres grupos de estudios que he dirigido o codirigido, o cuyo diseño y supervisión han estado a mi cargo, sobre iniciativas estatales de política educativa.

[218]

1. Durante la primera fase del Programa EUROsociAL, entre febrero de 2008 y mayo de 2009, en el sector Educación se llevó a cabo una serie de estudios sobre iniciativas recientes de inclusión educativa de las poblaciones vulnerabilizadas de grandes ciudades de la región. Entre otros, fueron estudiados tres programas de reingreso a la escuela desarrollados en Ciudad de México,¹ en Medellín (Colombia)² y en las ciudades de Montevideo y Canelones (Uruguay);³ y tres programas de aceleración de aprendizajes en educación básica en Buenos Aires (Argentina),⁴ Bogotá (Colombia)⁵ y en El Salvador.⁶ En el informe que sistematiza todos los estudios (Terigi, coord., 2009) se ofrece un planteo de la problemática de las políticas enfocadas a la inclusión educativa en ciudades, y se analizan las dificultades y posibilidades para la atención educativa de los sectores sociales vulnerabilizados.

¹ Investigación cuya dirección local estuvo a cargo de Aurora Loyo (Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México) (Loyo y Calvo, 2009).

² Investigación cuya dirección local estuvo a cargo de Gloria Calvo (profesora honoraria en la Universidad Pedagógica Nacional en Bogotá) (Calvo, Ortiz y Sepúlveda, 2009).

³ Investigación cuya dirección local estuvo a cargo de María Ester Mancebo (Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay) (Mancebo y Monteiro, 2009).

⁴ Investigación cuya dirección local estuvo a cargo de Ana Pagano (Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires y CADES) (Pagano y Buitron, 2009).

⁵ Investigación cuya dirección local estuvo a cargo de Marybell Gutiérrez (Universidad de la Sabana y Fundación Abriendo Caminos de Identidad) (Gutiérrez y Puentes, 2009).

⁶ Investigación cuya dirección local estuvo a cargo de Óscar Picardo (ISEADE-FEPAD) (Picardo João y Victoria Libreros, 2009).

2. Esta aproximación al análisis de la educación en contextos urbanos ha tenido continuidad en una serie de investigaciones financiadas por UNICEF Argentina sobre políticas de reingreso a la educación secundaria en el país: en provincia de Buenos Aires, donde fueron estudiados los Centros de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes (CESAJ) y el programa COA/Fines;⁷ en Córdoba, donde fue estudiado el Programa de Inclusión/Terminalidad de la educación secundaria y formación laboral para jóvenes de 14/17 (PIT 14/17);⁸ en Rosario, fue estudiada una política municipal, el Programa Joven de Inclusión Socioeducativa;⁹ y en Tucumán, donde se contribuye a sistematizar una serie de iniciativas para el reingreso a la escuela de adolescentes y jóvenes de barrios de pobreza extrema de San Miguel de Tucumán.
3. Finalmente, se consideran aportes de dos investigaciones financiadas por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, una finalizada sobre régimen académico de la escuela secundaria y sentido de la experiencia escolar (UNQ- UNGS),¹⁰ y otra en curso sobre políticas educativas y trayectorias escolares de adolescentes en el conurbano bonaerense¹¹ (UNGS).

[219]

⁷ Investigación cuya dirección local estuvo a cargo de Ana Gracia Toscano (Instituto de Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento) (Toscano, coord., 2012).

⁸ Investigación cuya dirección local estuvo a cargo de Liliانا Vanella y Mónica Maldonado (Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba) (Vanella y Maldonado, eds., 2013).

⁹ Investigación cuya dirección local estuvo a cargo de Natalia Fattore (Escuela de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Rosario) (Fattore y Bernardi, en prensa).

¹⁰ PICT/2005 N° 33531, "Escuela media y sectores vulnerables. Régimen académico y sentido de la experiencia escolar". Investigador responsable: Ricardo Baquero (Universidad Nacional de Quilmes).

¹¹ PICT-2010-2214, "La escolarización secundaria de adolescentes y jóvenes: políticas educativas y trayectorias escolares en el conurbano bonaerense". Investigadora responsable: Flavia Terigi (Universidad Nacional de General Sarmiento).

Estas investigaciones no pretenden afirmar que tales o cuales variables son las responsables del problema de la exclusión educativa o de su superación; la prioridad analítica está puesta en identificar las condiciones sociales y educativas que las políticas atienden o dejan de atender, y en mostrar a éstas en su funcionamiento local. Como han tomado la forma de estudios de caso, las investigaciones tampoco pretenden ser representativas de las iniciativas bajo análisis ni del conjunto de las políticas que atienden las demandas tal como las hemos definido; sí se ha cuidado seleccionar casos ejemplares según ciertas características que en cada estudio interesa contrastar.

Las consideraciones

[220]

Del análisis de este variado conjunto de políticas educativas emergen las consideraciones que se presentan en este escrito. Se trata de consideraciones que se proponen plantear reflexiones sobre lo que funciona, sobre lo que parece no funcionar y sobre lo que hace falta, pero debe advertirse que no son recomendaciones generales válidas para cualquier contexto político: la singularidad de las situaciones que atraviesan los países, los gobiernos, los programas y las escuelas, nos impiden realizar afirmaciones de valor universal. Si bien existen problemas que son comunes entre países de la región, el traslado de iniciativas de un país a otro, de una escuela a la otra, no produce los mismos efectos en el nuevo terreno que en el terreno original. La investigación académica en educación comparada, la evaluación de políticas educativas por parte de organismos internacionales, la asistencia técnica entre países promovida por organismos de cooperación, entre otros procesos, generan cierto conocimiento y difusión de las iniciativas que se desarrollan localmente para afrontar problemáticas que pueden ser comunes a varios países o regiones. Pero los traslados automáticos o en bloque de las experiencias corren el riesgo de desconocer aquello de lo singular (que tanto puede encontrarse a nivel escolar, en el ámbito comunitario o en el plano gubernamental) que hace parte del desinvolvemento de esas experiencias, comprometiendo con ese desconocimiento el suceso de las iniciativas en los nuevos contextos.

Proponemos estas consideraciones con la expectativa de que quienes afrontan los problemas de la inclusión educativa en el día a día de las escuelas y de las políticas pueden encontrar en ellas una perspectiva conceptual en la que inscribir sus esfuerzos y en la que construir los planteamientos que cabe hacer al Estado, un Estado que se pretende garante de los derechos educativos de la población de nuestros países.

1. Comencemos señalando con Calvo *et al.* (2009) que América Latina es una región en la que en el sector educación las normas son de avanzada en cuanto al reconocimiento del derecho a la educación,¹² pero donde se experimentan grandes dificultades para traducir la legislación en políticas sectoriales y, más aún, en prácticas pedagógicas que hagan realidad el derecho. Nos encontramos en un momento de universalización de niveles de escolarización que históricamente no alcanzaban a toda la población de nuestros países; pero este esfuerzo de universalización coincide con un agravamiento de las desigualdades sociales, debido a la crisis de un modo de producción que se ha mostrado incapaz de garantizar todos los derechos reconocidos en las leyes. Son conocidas las situaciones de exclusión de una parte de la población del sistema educativo, así como la desigualdad de la educación a la que tienen acceso grupos distintos de la población. Por tanto, sin minimizar la importancia del reconocimiento del derecho en la norma, es necesario **considerar el derecho a la educación –más allá de su dimensión normativa– como expectativas de actuación social que se concretan (o no lo hacen) en prácticas cotidianas.**

Los países de América Latina han realizado avances en los procesos de escolarización; así, en América Latina y el Caribe

¹² Por ejemplo, en la actualidad ya son cinco los países de la región que establecen la obligatoriedad del nivel medio, un nivel históricamente selectivo cuya universalización afronta grandes desafíos. En relación con estos desafíos, puede consultarse la publicación del Seminario 2011 del IIPE, *La escolarización de los adolescentes: desafíos culturales, pedagógicos y de política educativa* (Tenti Fanfani, coord., 2012).

había en torno al año 2008 aproximadamente 117 millones de niños, niñas y adolescentes en edad escolar (considerando, en el nivel inicial, un año antes de la escuela primaria), de los cuales aproximadamente un 93% asistía a la escuela (Kit, coord., 2012). Pero, no obstante estos avances, todavía se acumulan grandes deudas en relación con la universalización de los niveles educativos básicos, al mismo tiempo que enfrentamos nuevos desafíos porque pretendemos la extensión de la obligatoriedad escolar a una mayor cantidad de años y de manera universal; así, de los 117 millones en edad escolar en 2008, 6.5 millones no asistían a la escuela, y 15.6 asistían con dos o más años de sobreedad o rezago escolar (Kit, coord., 2012). En al menos 11 países, más del 10% de los niños y niñas que, por su edad, deberían estar cursando la escuela primaria, no están escolarizados (Morduchowicz y Duro, 2007).

Por distintos motivos, la inserción escolar acaba resultando insuficiente para revertir los procesos de aislamiento, marginación y negación de derechos. En la actualidad, los países de la región afrontan al mismo tiempo viejas deudas y nuevos desafíos.

2. En términos empíricos, los problemas de inclusión educativa no se reducen a las situaciones en las que no se accede a la escuela, o en las que determinadas poblaciones acceden a ella pero permanecen pocos años. Por consiguiente, una premisa conceptual para la consideración de la inclusión como problema de las políticas educativas es la **ampliación del significado de la exclusión en educación**, a fin de abarcar las formas de escolaridad de baja intensidad (Kessler, 2004), los aprendizajes elitistas (Connell, 1997) y los de baja relevancia (Terigi, coord., 2009).

Cuando se habla de exclusión educativa, nos encontramos frente a problemas cuya superación podemos ligar más directamente con las políticas educativas, como la falta de oportunidades de escolarización en la primera infancia, o la desigualdad en el equipamiento escolar. Pero cuando se consideran formas más sutiles de exclusión, podemos añadir

otros problemas, como las repitencias reiteradas de la población pobre, o la derivación de los chicos pobres a circuitos de recuperación en nombre de sus “dificultades de aprendizaje”. En educación, hace tiempo que se trabaja para sacar a la luz las barreras de distinto tipo y condición establecidas por la tradición escolar que limitan la presencia, el aprendizaje o la participación de algunos grupos en condiciones de igualdad con sus iguales en las instituciones escolares (Echeita Sarronandia, 2008).

Decíamos que es necesario ampliar el significado de la exclusión en educación y considerar el derecho a la educación como expectativas de actuación social que se concretan (o no lo hacen) en prácticas cotidianas. Estas prácticas cotidianas están situadas en contextos institucionales –las escuelas– históricamente contruidos en otro marco de expectativas.

- En el caso del nivel inicial, ha sido gracias a las luchas de sus docentes que la función educativa logró imponerse al solo cuidado de la población infantil.
- En el caso del nivel primario, ha respondido desde sus orígenes como educación obligatoria a un objetivo igualitario que se tradujo en un mandato homogeneizador, responsable en buena medida de la producción de la desigualdad. En la actualidad, la educación primaria afronta dificultades para lograr que las prácticas pedagógicas dejen de privilegiar la homogeneidad de tratamientos y de resultados.
- En el caso del nivel secundario, surgió más nítidamente ligado a la diferenciación y selección social, por lo cual no es sorprendente que encuentre serias dificultades para responder a nuevos objetivos de universalización e igualdad.

El cambio en las expectativas no repercute sin más en las culturas institucionales. En consecuencia, situados en la perspectiva del derecho, se requiere de las políticas educativas cierto grado de alerta, cierta capacidad de interpretación e intervención ante aspectos específicos de la organización escolar y de la cultura profesional docente que pueden resultar contrarios a la educación como derecho.

En Argentina, un ejemplo interesante lo ofrece la Resolución 174 que aprobó el Consejo Federal de Educación¹³ en 2012: una parte de lo que se decide en esa Resolución se refiere a aspectos organizacionales de la escolaridad en los niveles inicial y primario (por ejemplo, a la gradualidad del nivel primario, ante la cual se sostiene la posibilidad de producir reagrupamientos diversos de los alumnos en distintos momentos del ciclo lectivo y de sus trayectorias), pero otra parte se refiere a prácticas institucionales y culturas profesionales contrapuestas a la educación como derecho que los ministros de educación reconocen y sobre las cuales se ven obligados a normar.

De otro modo, no tendría sentido una norma que establece que no haber asistido a la sala de 5 años no puede ser impedimento para ingresar a la escuela primaria, o que los niños y niñas que se trasladen periódicamente deberán ver garantizados sus estudios en cualquier parte del territorio nacional, o que el pasaje de la escuela común a una escuela de la modalidad de educación especial debe ser una decisión de carácter excepcional, o que hasta los 18 años quienes certifiquen el nivel primario deben ser matriculados en la educación secundaria común. Otras normas escolares ya iban en este sentido, y si los ministros consideraron necesaria una norma específica es porque, a pesar de las vigentes, las prácticas van en un sentido diferente.¹⁴

3. Las propuestas de política educativa que apuntan a la inclusión deben **comprender la complejidad de las causas de la desescolarización y el rezago escolar, y actuar por consiguiente sobre una multiplicidad de fenómenos.**

La literatura tiende a enfatizar que el ingreso, la asistencia y la permanencia de los niños/as y adolescentes en el sistema escolar son procesos dependientes de o que resultan afectados por una diversidad de factores. Es frecuente referir a

¹³ Compuesto en Argentina por el/la Ministro/a de Educación de la Nación y los/as ministros/as de cada una de las jurisdicciones (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y provincias).

¹⁴ Se abre, desde luego, el interrogante: ¿podrá una nueva norma tener la eficacia que no tuvieron las anteriores?

diferencias en el riesgo educativo ligadas con cuestiones de género, de discapacidades específicas, o con la pertenencia a determinadas minorías étnicas, incluyendo quienes son hijos de inmigrantes en países con lenguas de acogida distinta a su lengua materna (Echeita Sarronandia, 2008), y a diferencias territoriales.¹⁵ Por nuestra parte, solemos insistir en que la multicausalidad del fenómeno no debe llevarnos a minimizar la cuestión escolar: según muestran las investigaciones que tomamos como referencias, a quienes no asisten a la escuela les han pasado muchas cosas en la escuela antes de dejar de asistir a ella.

Ahora bien, si bien es frecuente encontrar referencias a la multicausalidad de los fenómenos de exclusión educativa en las declaraciones de los gobiernos, es menos frecuente que las políticas se hagan cargo de esa multicausalidad con iniciativas capaces de atender las diversas razones por las que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes no logran completar su escolaridad. Las razones por las cuales no asisten a la escuela, asisten irregularmente y/o no logran aprender, son múltiples. Entre las explicaciones aportadas por distintos estudios, cabe mencionar la situación socioeconómica de las familias, el escaso valor que tiene la educación para algunas de ellas, la desmotivación de los niños, niñas y jóvenes ante la reiteración de la experiencia de fracaso, y también las prácticas expulsoras de las instituciones educativas. Las políticas deben hacerse cargo de dar respuesta a estas diferentes situaciones, lo que abre la cuestión de la intersectorialidad.

[225]

4. La situación de vulnerabilidad educativa en que se encuentran los niños, niñas, adolescentes y jóvenes con trayectorias escolares discontinuas, inconclusas y/o signadas por el fracaso, no se explica solo por razones escolares ni se resuelve solo con intervenciones educativas. Hay problemas cuya superación desborda la intervención específicamente

¹⁵ *Atlas de la desigualdad educativa en América Latina*. Capítulo 3. Disponible en: http://atlas.siteal.org/capitulo_3 [último acceso: 5 de marzo de 2014].

educativa, y que requieren otras políticas: las enfermedades producidas por las malas condiciones de alimentación y salubridad del ambiente; los desplazamientos compulsivos por violencia o por catástrofes naturales; la desintegración de los grupos de crianza por migraciones en procura de escapar de la pobreza; el trabajo infantil y la explotación de diverso tipo; la exposición a acciones criminales como la prostitución infantil o el tráfico de drogas, entre otras graves situaciones que afectan las vidas de estos niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Por consiguiente, **es evidente la importancia de la intersectorialidad para hacer frente a las situaciones de vulneración de derechos en educación**. Sobre esto, de todos modos, cabe formular una advertencia: las situaciones de vulnerabilidad de derechos en educación no se resuelven con una intersectorialidad genérica, sino que requieren **mecanismos institucionales precisos, adecuados, pertinentes y oportunos** para intervenir frente a las situaciones concretas de vulneración de derechos.

En tal sentido, vemos la necesidad de advertir sobre las problemáticas de la gestión estatal que conspiran contra la posibilidad de iniciativas intersectoriales sobre la población más vulnerabilizada. Son conocidas las dificultades para articular la escuela con instituciones y programas de otros sectores del Estado; pero también son conocidas las dificultades del propio Estado para articular sus políticas en la escala local. Más allá de las declamaciones, lo más frecuente es una intersectorialidad difusa que no logra concretarse en las prácticas. Ahora bien, cualquier estrategia política que se proponga dar respuesta a las problemáticas de la población vulnerabilizada debería avanzar hacia la intersectorialidad, esto es, hacia la acción convergente y eficiente de distintas áreas del Estado.

5. Es necesario **reconocer las peculiaridades que toman problemas educativos generales cuando se los analiza en contextos específicos**. La exclusión educativa no es un fenómeno general que se muestre de manera uniforme

en distintos contextos, y ciertos contextos nos resultan más conocidos en tanto otros quedan oscurecidos en su especificidad; por ejemplo, existe más claridad sobre los problemas específicos de la exclusión en el ámbito de la ruralidad que en el ámbito de los grandes conglomerados urbanos.

Es necesario el reconocimiento de que los problemas educativos generales pueden tomar formas específicas en contextos determinados, y de que existen problemas que son propios de ciertos contextos. Así, por ejemplo, a través de la coordinación de una serie de estudios sobre políticas educativas en ciudades, hemos podido relevar un cierto número de problemas educativos que toman formas específicas en los grandes centros urbanos: entre ellos, los impactos de la segregación urbana en la conformación de circuitos educativos diferenciados, los quiebres en las trayectorias educativas que producen las migraciones hacia las ciudades, los límites del planeamiento educativo para dar respuesta a fenómenos demográficos que alteran el poblamiento de las ciudades, y las dificultades de las políticas definidas por los gobiernos locales de las ciudades para dar respuesta a fenómenos que son más propios del área urbana que de la ciudad como entidad administrativa. Se necesita un mejor conocimiento de problemas como los enumerados, contexto por contexto, para generar políticas que den respuestas más precisas a cada uno de ellos.

[227]

6. Resulta de gran utilidad para comprender las iniciativas en curso **analizar las políticas en términos de intensidad y extensión**. La extensión hace referencia a la escala o alcance de la iniciativa en relación con su población potencial. La intensidad describe tanto la profundidad de los cambios como la exigencia de instancias de diseño y ajuste en el nivel institucional mismo, con implicación de diversos actores y creación de funciones específicas. La lógica de baja intensidad en los cambios opera a favor de su relativa viabilidad y generalización; las experiencias de alta intensidad se diseñan y tienden a mantenerse acotadas (Mancebo, 2009; Terigi,

coord., 2009; Toscano, coord., 2012). El aspecto problemático de esta tensión se hace palpable si tenemos en cuenta que son las condiciones estructurales de la escolarización las que dificultan las metas de universalización cuando se trata de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad; en este sentido, se requerirían cambios de gran intensidad, los que sin embargo parecen contrarios a la viabilidad y el alcance de las propuestas.

En muchas políticas desarrolladas por nuestros países, se constata un contraste sistemático entre su extensión y la magnitud de la problemática a la que pretenden responder, y entre la intensidad de los cambios que proponen y la multicausalidad de los fenómenos que pretenden revertir. Los gobiernos justifican la baja escala de las políticas en diversas consideraciones: la necesidad de aprendizaje y testeo de la innovación, en especial cuando es intensiva; las condiciones para asegurar la personalización del proceso educativo y el seguimiento adecuado de cada sujeto; los altos costos que tiene la atención educativa de sectores de la población que no han encontrado respuestas adecuadas en la oferta regular del sistema escolar. Considero que son razones atendibles, y que, al menos en los momentos iniciales de la atención de un grave problema de exclusión educativa, partimos siempre de un desajuste entre la complejidad del problema y la imprecisión de las estrategias y los recursos pedagógicos con los que contamos, visto el saber acumulado en el campo educativo. En esas condiciones, la política debe hacerse cargo de acumular el conocimiento que se requiere, y para ello debe asumir una escala que puede resultarnos inaceptable si sólo la evaluamos en relación con el problema a ser atendido, pero que se vuelve ineludible cuando la evaluamos en relación con la disponibilidad de saber y con las condiciones que se requieren para construir el tipo de saberes que permitan después generalizar estrategias y realizar ampliaciones importantes de los programas (Terigi, 2005). No obstante estas reflexiones, es necesario abordar el desafío en el futuro: ampliar la escala y la intensidad de las políticas, que hoy

no abarcan el conjunto de las poblaciones que es necesario atender, ni el conjunto de fenómenos que convergen en la producción de la exclusión.

7. Junto con ello, frecuentemente, los programas que alcanzan al mayor número de beneficiarios son también los menos cuidados en términos de gestión del programa y producción de saberes transferibles. Cuando se analizan las políticas inclusivas en desarrollo, se encuentran **grandes diferencias en el armado institucional de los programas**, contraponiéndose dos situaciones dispares: la de los gobiernos que construyen una institucionalidad específica para las políticas inclusivas, dotándolas de instancias de conducción reconocibles y con capacidad para intervenir en el desarrollo de las iniciativas, y la de los gobiernos que colocan los programas inclusivos entre muchos otros, sin responsables específicos ni recursos institucionales adecuados. Bajo las condiciones propias de la segunda situación, la capacidad estatal para sostener las iniciativas de inclusión educativa se muestra insuficiente.

Una versión de esto la encontramos en la transferencia de iniciativas de un país a otro, cuando se produce un error de concepto que lleva a una mirada reductiva de la experiencia misma. En el plano de las políticas educativas, cuando iniciativas de gran complejidad, que comprometen distintos niveles de la acción gubernamental, ganan visibilidad y reconocimiento por sus logros, suelen quedar esquematizadas en algún rasgo prototípico que resulta inadvertidamente desvinculado del conjunto de condiciones que las hicieron factibles. Así, programas de asistencia socioeducativa a estudiantes pobres quedan identificados casi con exclusividad con las becas u otras ayudas económicas; los programas de aceleración de aprendizajes para población escolar con extraedad se consideran equivalentes a los cuadernillos para los alumnos; los programas de atención pedagógica a los multigrados rurales quedan reducidos a materiales de apoyo a los maestros. Sin perjuicio de la centralidad que puedan

tener becas, cuadernillos para alumnos y materiales para docentes, ninguno de ellos es toda la iniciativa; trasladar la iniciativa no es trasladar un componente, por muy importante que éste sea y por muy adaptado que resulte al contexto en que deberá operar. Cuanto más intensiva sea la experiencia, más difícil será que su transferencia logre tener en cuenta un número y composición suficiente de sus rasgos estratégicos. Ya sea que se trate de una acción de transferencia o de una política generada por iniciativa local, es importante, en todo caso, desaconsejar la implementación de iniciativas en las que las autoridades educativas no asuman la dotación de espacios físicos y materiales adecuados, la definición de una estrategia clara de monitoreo y asistencia pedagógica al cuerpo docente que ejecuta el programa, la producción del saber pedagógico-didáctico que se requiere, y la generación de mecanismos intersectoriales adecuados, precisos, relevantes y oportunos para dar respuesta a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las poblaciones destinatarias.

8. Finalmente, una consideración principal: la restitución a gran escala del derecho a la educación requiere transformar las prácticas escolares en el sistema educativo regular; de lo contrario, la escuela seguirá produciendo candidatos a programas de aceleración, de (re)ingreso, etc. Las iniciativas que hemos analizado parecen partir de la convicción de que se necesitan cambios en la escuela, y al tiempo que los procuran ponen de relieve rasgos naturalizados de la llamada "forma escolar" (Vincent, Lahire y Thin, 2001), transversal a múltiples prácticas socializadoras.

Las políticas de inclusión educativa nos dicen mucho sobre la escuela común, ya que en general su relativo éxito se apoya en condiciones pedagógicas que cuestionan la homogeneidad de prácticas y resultados de la escuela común, su inflexibilidad curricular y, sobre todo, la invisibilidad en que quedan sumidos los sujetos. También nos dicen mucho sobre la escuela común porque en ellos reaparecen algunas de las

formas problemáticas de funcionamiento del sistema, como la tendencia a producir circuitos segmentados de escolarización o las inasistencias de los docentes.

Es interesante considerar lo que sucede en distintos países con los Programas de Aceleración. Por definición, los programas de aceleración no deberían ser una modalidad de agrupamiento permanente en la escuela común; al mismo tiempo que estos dan respuesta a la situación de sobreedad, una importante meta de las políticas educativas debería ser mejorar la promoción y eliminar las repitencias en los primeros grados, lo que debería tornar innecesario contar con agrupamientos que aceleren a niños y niñas con importantes desfasajes etéreos. La realidad contrasta con esta presunción. Por ejemplo, datos recientes del Programa de Reorganización de las Trayectorias Escolares de la Ciudad de Buenos Aires señalan que el programa comenzó con 161 estudiantes en 2003; al año siguiente ya atendía a 300 y en 2013 alcanzó a más de 2.600. Probablemente este incremento de las cifras exprese algo positivo: la ampliación de la escala del programa, lo que comenzó a experimentarse a partir de la diferenciación entre las modalidades de grados y grupos.¹⁶ Pero hay también con ello evidencia de que no se ha resuelto la situación que hace necesario un programa de aceleración: la repitencia en los primeros cursos escolares del nivel primario. Los chicos que hoy están en el Programa de Reorganización de las Trayectorias Escolares en la Ciudad de Buenos Aires quizás no habían nacido cuando el programa comenzó; en una década, aspectos de la primaria permanecen intactos y los han colocado en situación de "candidatos a programa de aceleración".

[231]

¹⁶ La conformación de grados de aceleración consiste en reformular los agrupamientos vigentes en la escuela organizando secciones escolares con los alumnos que tienen sobreedad. Esa sección escolar trabaja con un maestro o un equipo docente que tiene a su cargo la implementación de un programa de estudios acelerado, común a todos los alumnos que participan del Programa. La organización de grupos de aceleración dentro del aula estándar se presenta como una alternativa de trabajo pedagógico en aquellas escuelas en las que no es factible la conformación de una nueva sección escolar.

En qué medida la transformación de las prácticas pedagógicas es posible sin transformaciones organizacionales en las escuelas es un asunto que suscita posiciones encontradas. Nos encontramos en un momento de debate (al menos en el ámbito educativo) sobre el carácter sistémico y universal que ha tenido el proyecto escolar, en el que a la crítica de la escuela tal como la conocemos se le suma la proliferación de propuestas alternativas que se alejan en mayor o menor medida del diseño estándar del sistema. Un desafío para el futuro es involucrarse en políticas que cambien la escuela y asuman la construcción de respuestas a los problemas de exclusión educativa que son producidos por la acción de la escuela. De lo contrario, seguiremos produciendo candidatos a programas de inclusión educativa.

[232]

Referencias bibliográficas

- Calvo, G., A. M. Ortiz y E. Sepúlveda (2009), *La escuela busca al niño*, Madrid, OEI.
- Connell, R. W. (1997), *Escuelas y justicia social*, Madrid, Morata.
- Echeita Sarrionandia, G. (2008), "Inclusión y exclusión educativa. Voz y quebranto", en *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 6, Nº 2, págs. 9-18.
- Fattore, N. y G. Bernardi (en prensa), *Programa Joven de Inclusión Socioeducativa (Rosario, Argentina)*, Buenos Aires, UNICEF/ Universidad Nacional de Rosario.
- Gutiérrez, M. y G. Puentes (2009), *Aceleración del aprendizaje de la población vulnerable con extraedad. Bogotá (Colombia)*, Madrid, OEI.
- Kessler, G. (2004), *Sociología del delito amateur*, Buenos Aires, Paidós.
- Kit, I. (coord.) (2012), *Completar la escuela. Un derecho para crecer, un deber para compartir*, Panamá, UNICEF/Santillana Española.

- Disponible en: <www.uis.unesco.org/Education/Documents/OOSCI-Reports/lac-oosci-report-2012-sp.pdf>. [Último acceso: 5 de marzo de 2014.]
- Loyo, A. y B. Calvo (2009), *Centros de Transformación Educativa*, México D. F., Madrid, OEI.
- Mancebo, M. E. y L. Monteiro (2009), *Programa de Aulas Comunitarias*, Uruguay, Madrid, OEI.
- Morduchowicz, A. y L. Duro (2007), *La inversión educativa en América Latina y el Caribe. Las demandas de financiamiento y asignación de recursos*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- Pagano, A. y V. Buitron (2009), *Reorganización de las Trayectorias Escolares de los Alumnos con Sobreedad en el Nivel Primario. Ciudad de Buenos Aires (Argentina)*, Madrid, OEI.
- Picardo João, O. y J. Victoria Libreros (2009), *Educación acelerada*. San Salvador, Madrid, OEI.
- Tenti Fanfani, E. (coord.) (2012), *La escolarización de los adolescentes: desafíos culturales, pedagógicos y de política educativa*, Buenos Aires, IIPE- UNESCO.
- Terigi, F. (coord.) (2009), *Segmentación urbana y educación en América Latina. El reto de la inclusión escolar*, Madrid, Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Terigi, F. (2005), "Collected papers: sobre las decisiones en el gobierno de la educación", en G. Frigerio y G. Diker (comps.), *Educar: ese acto político*, Buenos Aires, Del estante.
- Toscano, A. G. (coord.) (2012), *Centros de Escolarización de Adolescentes y Jóvenes*, Buenos Aires, UNICEF/Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Vanella, L. y M. Maldonado (eds.) (2013), *Programa de inclusión y terminalidad de la educación secundaria para jóvenes de 14 a 17 años (Córdoba, Argentina)*, Buenos Aires, UNICEF/ Universidad Nacional de Córdoba.

Vincent, G.; B. Lahire y D. Thin (2001), "Sobre a história e a teoria da forma escolar", *Educação em Revista* N° 33, junio, págs. 7-47, Belo Horizonte.

[234]

INCLUD-ED. ESTRATEGIAS PARA LA INCLUSIÓN Y LA COHESIÓN SOCIAL EN EUROPA DESDE LA EDUCACIÓN¹

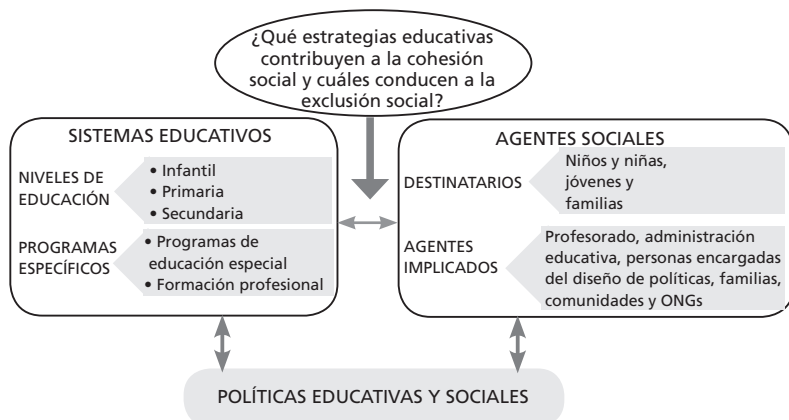
Rosa Valls Carol

El Proyecto INCLUD-ED. Strategies for inclusion and Social Cohesion in Europe from Education (2006-2011) se enmarca en los programas marco de la Comisión Europea que son los instrumentos que tiene esta institución para promover y financiar la investigación de excelencia en el ámbito europeo. En lo que se refiere a la educación, “Europa necesita identificar dichas estrategias, que serán, a su vez, empleadas por legisladores, gestores, profesorado, alumnado y familias, y que contribuirán a diseñar nuevas políticas que permitan alcanzar los objetivos de la Estrategia Europea 2020” (Ministerio de Educación 2011, pág. 9). Esta investigación analiza las estrategias educativas que contribuyen a la cohesión social y aquellas que conducen a la exclusión social, en el contexto de la sociedad europea del conocimiento, dando elementos clave y líneas de acción para la mejora de las políticas sociales y educativas.

INCLUD-ED se centra en el estudio de las interacciones entre los sistemas educativos, los agentes y las políticas, hasta el nivel obligatorio (infantil, primaria, secundaria, y los programas de formación profesional y de educación especial), como se refleja en el siguiente gráfico:

[235]

¹ <www.ub.edu/includ-ed> Priority 7. Citizens and Governance in a Knowledge-based Society. Integrated Project. 6th FP. European Commission. CIT4-CT-2006-028603.



Fuente: INCLUD-ED.

[236]

Fue el proyecto de investigación de mayor magnitud y recursos sobre el sistema escolar en Europa. Su duración fue de cinco años y en él participó un equipo de más de 100 investigadores e investigadoras de 14 países europeos.² Ha sido el único proyecto integrado del área de Ciencias Sociales, Económicas y Humanas del VI Programa Marco, coordinado por un centro de investigación español, el Centro de Investigación en Teorías y Prácticas Superadoras de Desigualdades (CREA), de la Universitat de Barcelona. A lo largo de estos años hemos dedicado nuestros esfuerzos para que los resultados de la investigación educativa más financiada por Europa hasta el momento tuvieran el máximo impacto en beneficio de los niños y niñas y de sus familias. Para ello, nos hemos centrado en el análisis de centros e intervenciones que han demostrado obtener mejores resultados de aprendizaje y de convivencia (Valls y Mulcahy, 2012).

² Crea Universitat de Barcelona (España); Donau-Universitaet Krems (Austria); Centre for European Policy Studies (Bélgica); University of Cyprus (Chipre); Helsingin Yliopisto (Finlandia); Eötvös Loránd University (Hungria); Università degli Studi di Firenze (Italia); Dublin City University (Irlanda); Vityauto Didziojo Universitetas (Lituania); Università ta Malta (Malta); Baltic Institute of Social Science (Letonia); Universitatea de Vest din Timisoara (Rumania); Andragoski Center Republike Slovenije (Eslovenia); Universitat Autònoma de Barcelona (España); The University of Nottingham (Reino Unido).

El objetivo último era conseguir eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación, ya que “La Comisión presenta a los Estados miembros propuestas para una educación y una formación de calidad basadas en los principios de eficiencia³ y equidad⁴ a partir de experiencias nacionales y trabajos de investigación. La integración de esos principios a todos los niveles de los sistemas de educación y formación debería garantizar el acceso de todos a la enseñanza y la formación, en concreto el acceso de las personas más desfavorecidas” (Comisión Europea, 2006).

Se estructuró en seis subproyectos, más un séptimo que supuso la integración de todos ellos, cada uno de los cuales perseguía responder a una de estas seis preguntas (Valls y Mulcahy, 2012, pág.15):

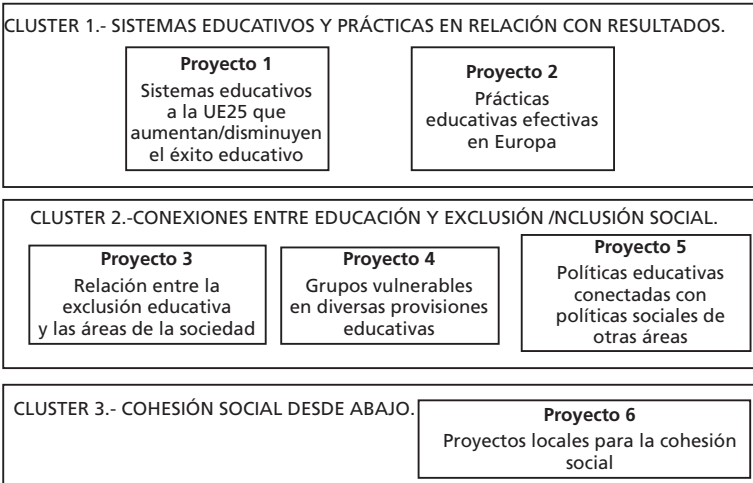
- ¿Qué sistemas educativos y reformas han generado aumento del fracaso escolar y cuáles han conseguido bajos índices de fracaso escolar?
- ¿Qué prácticas educativas (a nivel de sistema, escuela y aula) incrementan el fracaso escolar y qué otras conducen al éxito educativo?
- ¿Qué impacto tiene la inclusión o la exclusión educativa en la inclusión o la exclusión en otras áreas de la sociedad, como empleo, vivienda, salud o participación política?
- ¿Cómo afecta la inclusión o la exclusión a los grupos sociales más vulnerables y, particularmente, a las mujeres, jóvenes, inmigrantes, minorías culturales y personas con discapacidad?

[237]

³ Eficiencia: la relación, en un proceso, entre los medios utilizados y los resultados obtenidos. Un sistema es eficiente si los medios utilizados aportan el máximo resultado. Por lo general, la eficiencia relativa de los sistemas de educación se mide mediante resultados de ensayos y exámenes, mientras que su eficiencia en relación con el conjunto de la sociedad y la economía se mide mediante índices privados y sociales de rendimiento.

⁴ Equidad: la medida en que los individuos pueden beneficiarse de la educación y la formación, en términos de oportunidades, acceso, tratamiento y resultados. Los sistemas equitativos garantizan que los resultados de la educación y de la formación sean independientes de la situación socioeconómica y de otros factores que llevan a la desventaja educativa, y que el tratamiento refleje necesidades específicas de aprendizaje de las personas.

- ¿Qué intervenciones mixtas entre educación y otras áreas de política social contribuyen a superar la exclusión y promover la cohesión social en Europa?
- ¿Cómo contribuye la participación de la comunidad en educación a fortalecer las conexiones entre la educación y las diversas áreas sociales?



[238]

El proyecto INCLUD-ED, desarrollado desde el enfoque comunicativo de investigación, ha obtenido un importante impacto, no solamente a nivel científico (que se ha materializado en la realización de un considerable número de publicaciones científicas, seminarios de presentación de resultados, etc.), sino también, y de forma muy especial, a nivel político y social. Esto se ha puesto de manifiesto en las distintas ocasiones en las que los resultados del Proyecto han sido presentados en la sede del Parlamento Europeo en Bruselas, contando con la participación de diversos *end-users*, así como en la incorporación de algunas de las conclusiones del Proyecto en distintas resoluciones y recomendaciones de organismos europeos (Comisión Europea, Parlamento Europeo, Consejo de Europa).

Así, por ejemplo, en la Conferencia Científica Internacional en Nicosia, celebrada el 25 de septiembre de 2008 en la Universidad de Chipre, con la participación de más de mil personas, de ONGs, representantes de gobierno, expertos y activistas por los derechos

humanos, un representante del Ministerio de Educación y Cultura de Chipre dijo que era importante tener en cuenta los resultados del proyecto INCLUD-ED.

A nivel general europeo, en la Resolución del Parlamento Europeo del 2 de abril del 2009 sobre la educación de los niños y niñas inmigrantes, se pide a los países de la UE que garanticen la educación de los niños y niñas inmigrantes a partir de la promoción de la lengua y la cultura de sus países de origen y hace hincapié en que sus familiares participen en el aprendizaje de la lengua del país de acogida para fomentar la inclusión de sus hijos en la escuela. Puntos todos ellos propugnados desde este Proyecto.⁵

Sobre la metodología del Proyecto

La investigación se llevó a cabo desde un enfoque comunicativo crítico (Gómez, Latorre y Sánchez, 2006). Algunas de las características que definen esta metodología comunicativa, y que la convierten en un enfoque idóneo para el trabajo investigador con grupos vulnerables, son: el conocimiento se construye a través del diálogo intersubjetivo entre los y las investigadoras, que ponen a disposición de la investigación su experiencia así como los avances científicos reconocidos por la comunidad científica internacional, y los distintos actores sociales, que aportan sus experiencias y vivencias personales. Para ello se cuenta con la participación de las personas cuya realidad está siendo investigada, incluyendo las voces de aquellos colectivos tradicionalmente más silenciados, a lo largo de todo el proceso de investigación. Evidentemente hubo un trabajo paralelo de análisis de los sistemas educativos europeos, sus resultados, la legislación, las evaluaciones internacionales, además de numerosos estudios de casos, estudios estadísticos, etc., hasta tener una visión completa de la situación de la educación en Europa, en función de los objetivos de cada uno de los *cluster*.

Este Proyecto de investigación estaba formado por un consorcio constituido por un equipo interdisciplinar que incluyó

[239]

⁵ <http://utopiadream.info/ca/?page_id=41>.

distintas áreas científicas, como antropología, economía, historia, métodos de investigación, ciencias políticas, lingüística, sociología y educación. Asimismo, este equipo de investigación fue apoyado durante todo el proceso por distintos grupos específicos de trabajo, un panel de expertos y un consejo asesor compuesto por representantes de grupos vulnerables. Cabe insistir en que el objetivo no era sólo el análisis, sino estaba pensado “con la intención de mejorar la calidad de vida de las personas que se encuentran en situación de exclusión social, el reto de la educación en el contexto de la sociedad actual es el de promover las interacciones necesarias para conseguir a corto plazo más aprendizaje para todas las personas y mejorar la convivencia” (Flecha, 2009).

[240] **Los resultados. Las Actuaciones Educativas de Éxito**

Como resultado del Proyecto, se han identificado Actuaciones Educativas de Éxito (AEE) (Ojala y Padrós, 2012), es decir, actuaciones de carácter universal que han demostrado buenos resultados y pueden ser transferidas en diferentes contextos geográficos, niveles educativos y entornos socioeconómicos y culturales. La transferencia implica recrear los aspectos fundamentales de una actuación en una realidad educativa determinada, no la copia mecánica, eso sí, sin perder las características específicas que le dan su capacidad de promover el éxito educativo.

La característica de las AAE es la mejora de los resultados escolares. Lo que a veces se llaman “buenas prácticas” destacan sus aspectos innovadores o renovadores y el proceso a seguir, no tanto los buenos resultados, y en algunos casos pueden mantener elementos educativos segregadores o excluyentes socialmente.

En la Tabla 1 agrupamos las AEE en dos apartados: las actuaciones enfocadas a la inclusión y las orientadas a la participación de la familia y la comunidad (Ojala y Padrós, 2012).

Tabla 1. Actuaciones Educativas de Éxito (INCLUD-ED)

Actuaciones de Éxito		
	Inclusión	Formas de éxito de participación de las familias y la comunidad
Criterios	<ul style="list-style-type: none"> • Actuaciones que se basan en la agrupación heterogénea del alumnado y la reorganización de los recursos humanos (incluyen solo a profesionales o también la participación de las familias y la comunidad). • Evitan la adaptación del currículo al nivel previo de aprendizaje del alumnado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formas de participación de la familia y la comunidad que demuestran tener impacto en el éxito escolar del alumnado en relación con su contexto, en centros con bajo nivel socioeconómico y alumnado inmigrante o de minorías.
Tipos	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos heterogéneos con una reorganización de recursos humanos. • Desdobles en grupos heterogéneos. • Ampliación del tiempo de aprendizaje. • Adaptaciones curriculares individuales inclusivas. • Optatividad inclusiva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación educativa: <ul style="list-style-type: none"> - Formación de familiares y de la comunidad. - Participación en las aulas y en otros espacios de aprendizaje. • Participación decisiva. • Participación evaluativa.

[241]

Agrupamientos del alumnado: grupos mixtos, homogéneos e inclusivos

Uno de los resultados de INCLUD-ED ha sido la identificación de tres formas de agrupación del alumnado, que tienen consecuencias distintas en el aprendizaje y en el desarrollo emocional de los

escolares: los grupos mixtos (*mixture*), los agrupamientos homogéneos o flexibles (*streaming*) y los agrupamientos inclusivos (*inclusion*) (Duque, Holland y Rodríguez, 2012; INCLUD-ED Consortium, 2011) (veáse tabla 2).

[242]

Los grupos mixtos se corresponden con la organización tradicional del aula en la que un conjunto heterogéneo (en edad, cultura, religión, nivel de conocimientos, etc.) de chicos y chicas son atendidos en una misma aula por un único docente. Si esta forma de agrupar al alumnado no suponía grandes dificultades cuando el grado de heterogeneidad era mínimo (bien por la homogeneidad de la sociedad en su conjunto, bien porque cada paso de un curso al siguiente era una selectividad que expulsaba a los “malos alumnos” del sistema, o por cualquier otra razón), en los últimos años, la ampliación de la enseñanza obligatoria y la creciente diversidad cultural han incrementado la heterogeneidad en las aulas aumentando las dificultades para que un solo docente pueda asegurar la calidad educativa de todo el alumnado. Como consecuencia, algunos niños y niñas no adquieren los conocimientos instrumentales básicos, acaban asistiendo a clase sin enterarse de nada y, ante el aburrimiento, la falta de aprendizaje y la pérdida de sentido, pueden llegar a optar por generar desórdenes y conflictos en clase, o por el ausentismo.

Como respuesta a la creciente diversidad de estos grupos mixtos y a la imposibilidad de que un único docente pueda atenderla, se puede optar por resolver el problema reduciendo la heterogeneidad del aula. Surgen así los agrupamientos homogéneos (*streaming*) (Duque, Holland y Rodríguez, 2012).

Tabla 2. Grupos mixtos, homogéneos e inclusivos

	GRUPOS MIXTOS (Mixture)	GRUPOS HOMOGÉNEOS (Streaming)	GRUPOS INCLUSIVOS (Inclusion)	
Basados en	Igualdad de oportunidades.	Diferencia.	Igualdad de resultados / Igualdad de diferencias.	
Agrupamiento	Heterogéneo.	Homogéneo.	Heterogéneo.	
Recursos humanos	Un profesor o una profesora.	Más de un profesor o una profesora.	Más de un profesor o una profesora.	
¿Juntos o separados?	Juntos.	Separados.	Juntos.	Separados.
Modalidades	1) Clases con niveles de aprendizaje diverso.	1) Organización de las actividades de aprendizaje por niveles de rendimiento. a) Agrupación del alumnado por niveles en aulas distintas. b) Agrupación del alumnado por nivel dentro de la misma aula. 2) Grupos de refuerzo y de apoyo separados de su grupo de referencia.	1) Grupos heterogéneos con una reorganización de recursos humanos.	2) Desdobles en grupos heterogéneos.

[243]

El *streaming* consiste en adaptar el currículo formativo a los diversos grupos de alumnos de un centro, según sus conocimientos o habilidades (Comisión Europea, 2006, pág. 19). Esto puede hacerse agrupando al alumnado por niveles (los que más saben y los que menos) y realizando actividades diferentes, sea en la misma aula o en aulas separadas, o bien organizando grupos de refuerzo, es decir, separando en algunas clases a aquellos alumnos con más dificultades para que realicen tareas según su nivel inferior de conocimientos (Duque, Holland y Rodríguez, 2012).

[244]

Estos agrupamientos homogeneizadores provocan desigualdad social y educativa, como muestran las evidencias y los análisis científicos (Flecha, 1990), y una serie de consecuencias negativas (inferioridad en la autoestima, vergüenza, etc.) en el alumnado segregando a los grupos de los niveles bajos (Braddock y Slavin, 1992) sin que se alcancen mejoras en el aprendizaje. Con los agrupamientos homogéneos en todas las asignaturas se consiguen resultados peores sólo con algunas o con ninguna (OCDE, 2006).

En cambio, una respuesta adecuada es mantener la heterogeneidad pero incrementando el número de adultos en el aula, es decir, organizando a *los grupos inclusivos* con los que se atiende la diversidad pero se modifican las estructuras escolares. Se trabaja con grupos heterogéneos en una misma clase o en aulas diferentes, sin separación por niveles educativos. Pero, al mismo tiempo, para que haya más adultos en el aula se distribuyen de modo diferente los recursos humanos del centro (a través de docentes de apoyo, por ejemplo) y los recursos de fuera del centro (con familiares y voluntariado, especialmente). Así, todo el alumnado, sean cuales fueren sus dificultades, recibirá los mismos conocimientos y los apoyos necesarios para alcanzarlos.

Agrupamientos heterogéneos que incluyen al alumnado con discapacidades

¿Es posible incluir al alumnado con discapacidad en aulas ordinarias y conseguir avances positivos en su socialización y aprendizaje? ¿Es posible conseguir esta inclusión y que el alumnado sin discapacidad también se vea beneficiado por ella? INCLUD-ED también ha

aportado evidencias sobre el cómo y el porqué incluir al alumnado con discapacidad en las aulas ordinarias (Molina y Christou, 2012).

Se ha encontrado que las escuelas que están consiguiendo mejores resultados en inclusión son las que optan por una organización de los recursos humanos existentes que les permite atender a un colectivo diverso de alumnos, sin necesidad de segregación. Así, por una parte, en estas escuelas se evita que el alumnado salga del aula de referencia para ir al aula de Educación Especial, haciendo que sea el profesorado de Educación Especial el que entre en el aula de referencia. Y, por otra, algunos centros educativos, cuando reorganizan sus recursos para ayudar a todo el alumnado, incluyen a miembros de la comunidad (familiares, estudiantes universitarios, voluntariado,...) en las actividades de aprendizaje escolar. Una actuación concreta en este sentido, realizada en algunas escuelas y que ha mostrado tener resultados muy positivos para el alumnado con discapacidad, son los grupos interactivos (Gatt, Puigdellívol y Molina, 2010), grupos heterogéneos de alumnos con la presencia de un adulto que estimula las interacciones y las relaciones de ayuda entre los miembros del grupo, interacciones de las que también se beneficia la persona con discapacidad. En el apartado siguiente nos detendremos un poco más en esta forma de organizar el aula.

En los grupos interactivos, la persona con discapacidad se beneficia al trabajar con alumnado que aprende a un ritmo más rápido y con estándares de aprendizaje más exigentes. Además, contando con la ayuda de sus compañeros y compañeras, puede participar en las mismas actividades que el resto de la clase. Todo ello redundando tanto en la mejora de su aprendizaje como en su integración social. La ayuda del propio voluntariado y de los compañeros puede ser tal que llegue a hacer innecesario el apoyo directo del profesorado de Educación Especial dentro del aula.

Pero no es solo el escolar con discapacidad el que se beneficia de su inclusión en el aula ordinaria. INCLUD-ED ha puesto de manifiesto que la inclusión también aporta beneficios al resto del alumnado. Así, como ya apuntaban Doise, Mugny y Perret-Clermont (1975) o Mercer (1997), cuando nos encontramos en la situación de explicar a otra persona algo, necesitamos hacer una reelaboración cognitiva de cara a nuestra argumentación, lo cual revierte en

nuestro propio aprendizaje. Al mismo tiempo, se aprenden valores importantes como la colaboración y la solidaridad.

Organización del aula en grupos interactivos

Los grupos interactivos son una de las formas de agrupación inclusiva en el aula que, según los resultados del proyecto INCLUD-ED, tienen una gran capacidad de generar éxito educativo (Martín y Ortoll, 2012). Responden a una concepción dialógica del aprendizaje (Flecha, 1997; Aubert y otros, 2008; Racionero y otros, 2012) basada en aportaciones como la de Vygotski (1979), en las que se destaca la dimensión social del aprendizaje.

[246]

Para trabajar en grupos interactivos, el grupo aula se divide en grupos heterogéneos de unos cuatro o cinco alumnos/as cada uno, asegurándose el profesorado de que en cada pequeño grupo haya alumnos/as que posean mayores y menores facilidades para la puesta en práctica de la materia o asignatura a trabajar, también representantes de los diferentes grupos culturales que hay en el aula, etc. En el aula participan tantas personas adultas como grupos se han constituido. El profesor o la profesora diseña tantas tareas como grupos haya en el aula y cada adulto es responsable de apoyar a los alumnos y alumnas en la realización de una de las tareas. Se organizan las tareas con una duración de unos 15 minutos, de tal modo que, a lo largo de una sesión, cada grupo realice un mínimo de cuatro tareas, al mismo tiempo que interactúan entre ellos y con los adultos.

El papel de la persona dinamizadora es promover las interacciones, las relaciones de ayuda y el diálogo igualitario entre los miembros del equipo, asegurando que todos sus componentes participen y contribuyan a la resolución de la tarea. De este modo, los que tienen un ritmo más rápido y ya han adquirido un aprendizaje lo refuerzan explicándolo a los que todavía no lo han hecho, y estos lo entienden mejor porque interactúan con un lenguaje común entre iguales.

Al finalizar la actividad, el aprendizaje ha aumentado y se ha acelerado, se trata de garantizar que todos los niños y niñas consigan el objetivo de la actividad respetando el ritmo y el nivel

individual de cada uno. También se han producido dinámicas de ayuda y de solidaridad durante el proceso, lo cual mejora las relaciones interpersonales y evita posibles conflictos dentro y fuera del aula (Martín y Ortoll, 2012). Así lo muestran algunos ejemplos entresacados del trabajo de campo de la investigación:

“El hecho de trabajar con un refuerzo en el aula ha favorecido mucho el aprendizaje de los alumnos, sobre todo ha sido un refuerzo muy positivo para los alumnos recién llegados [...].”

“Hemos podido avanzar mucho más que el curso anterior y profundizar en algunos aspectos. Los alumnos han podido trabajar tanto la expresión escrita como la oral y han podido participar mucho más.”

Por otro lado, en la interacción voluntariado-alumnado se produce un enriquecimiento mutuo y se establece una correlación entre las interacciones dentro y fuera de la escuela; se entablan relaciones de amistad y de confianza que de otra forma no se habrían generado. A su vez, el voluntariado, que también obtiene grandes aportaciones de su colaboración (Aguilera, Gómez-del-Castillo y Prados, 2013; Prados y Aguilera, 2013), percibe la escuela y el trabajo del profesorado de una forma muy distinta, lo cual lo lleva a implicarse mucho más en el aprendizaje del alumnado.

“[Y a los niños les gusta?] Les encanta. Se sienten más... a ver, por ejemplo, que el profesor árabe entre en la clase a hacer grupos interactivos para que los magrebíes se sientan bien, porque bueno no sólo los autóctonos tienen maestros universitarios que entran y los ayudan sino también los otros... o, por ejemplo, el día que entraron los chicos para explicar los cuentos gitanos pues ... de la emoción, estaban bueno superilusionados y super..., los ojos brillaban porque era muy bonito...y me pareció estupendo.”

Los maestros no solo valoran este aspecto por los modelos que puede crear para los estudiantes que pertenecen a minorías culturales e inmigrantes y para los estudiantes de familias no académicas, sino también porque puede ser una fuente de creación de

sentido en relación con la educación, un aspecto fundamental en el proceso de aprendizaje de las personas (Flecha, 2000).

Con la incorporación a los grupos interactivos de familiares y otros adultos se otorga más valor y se da más sentido al trabajo escolar. De esta forma, a diferencia de lo que sucede con las prácticas segregadoras (grupos mixtos y grupos homogéneos), los grupos interactivos mejoran los resultados académicos del alumnado, las relaciones interpersonales y de amistad y la convivencia en los centros escolares en los que se llevan a cabo (Elboj, *et al.*, 2002; Flecha, 2009; Flecha, García y Rudd, 2011). Gatt, Puigdemívol y Molina (2010) han mostrado, además, los resultados muy positivos para el alumnado con discapacidad de los grupos interactivos.

[248] Extender los tiempos y espacios de aprendizaje más allá del aula

Ampliar el tiempo de aprendizaje supone una mejora de los resultados escolares y una mayor cohesión entre los miembros de la comunidad educativa. Algunos modos en que se puede llevar a cabo son las bibliotecas tutorizadas, las tertulias literarias dialógicas, los clubes de deberes fuera del horario escolar o las clases de lectura materna, entre otros.

Los estudios de caso realizados en el proyecto INCLUD-ED han puesto de manifiesto la existencia de este tipo de prácticas, algunas de las cuales comentaremos a continuación.

Las ***tertulias literarias dialógicas*** (Valls, Soler y Flecha, 2008) son actividades en las que se comparten las reflexiones, dudas y opiniones de un grupo sobre la lectura de textos de alto valor cultural y literario. Actualmente se realizan en espacios y ámbitos muy diferentes: centros de personas adultas, asociaciones, centros penitenciarios, universidades, y también en centros de Educación Primaria y Secundaria (Racionero y Brown, 2012). Sus dos elementos clave, presentes en cualquiera de los contextos señalados, son el uso de obras clásicas de la literatura universal (adaptaciones adecuadas a las etapas educativas iniciales y originales a partir de secundaria) y el diálogo igualitario (Racionero y Brown, 2012).

Se iniciaron en la Educación de Personas Adultas en la escuela de La Verneda-Sant Martí en 1980, donde aún continúan, y están desarrollándose en diversos contextos educativos, sociales y culturales. A lo largo de estas tres décadas, esta actuación educativa de éxito se ha transferido no solamente a centros educativos de Infantil, Primaria y Secundaria, sino también a otros ámbitos de la educación social (Loza, 2004; Valls, Soler y Flecha, 2008).

“En las tertulias literarias dialógicas, el diálogo parte de la capacidad universal de lenguaje (Chomsky, 1985) y de la capacidad del individuo para reflexionar y actuar sobre su realidad de acuerdo con argumentos de validez y no de poder (Habermas, 1987). Así, pues, en el debate que se crea en las tertulias prevalece la fuerza de los argumentos y no la posición de poder que ocupa la persona que interviene. La cadena de diálogos que se establece a partir de la interacción entre los participantes (Bakhtin, 1981) posibilita una comprensión más profunda del texto. De este modo, el significado y el sentido se construyen de forma dialógica, a través de la interpretación colectiva que conecta el significado del texto con la experiencia de vida de la persona lectora (Huey, 1908) (Flecha, García, Gómez, pág.145).”

La tertulia se desarrolla poniendo en común párrafos que han llamado la atención o suscitado alguna reflexión en la lectura individual previa. Suelen hacerse sesiones semanales en las que se comentan los capítulos que se acuerden del libro elegido. Después de que un alumno o alumna (o adulto) lee el párrafo que ha seleccionado, los demás exponen su interpretación del mismo a fin de profundizar en el texto y no porque sea necesario llegar a una interpretación de consenso. En las tertulias literarias dialógicas se estimula también que los participantes relacionen lo que leen con experiencias personales que puedan ser objeto, igualmente, de las reflexiones del grupo, y ocasión de compartir la vida, generando vínculos de amistad y cohesión más fuertes. Se mejoran todas las competencias lingüísticas de los niños y niñas, se desarrolla el pensamiento crítico, la capacidad argumentativa, la reflexión y se aprende a dialogar igualitariamente a partir de las diferentes

interpretaciones de un texto. Se trabajan a fondo los valores y actitudes a partir de la reflexión compartida sobre los comportamientos de los personajes; también, las emociones y los sentimientos reflexionando sobre ellos y aprendiendo a verbalizarlos; y la dimensión instrumental y la conexión con otras áreas del currículum. Se aprende compartiendo palabras, ideas y, por tanto, se desarrolla la solidaridad.

“Cuando estamos juntos en la tertulia, entiendo mejor el libro porque lo comentamos entre todos y nos ayudamos” (Manuel, 11 años).

[250]

La **biblioteca tutorizada** es una forma de extensión del tiempo de aprendizaje identificada por INCLUD-ED como actuación educativa de éxito. Consiste en mantener abierta esta dependencia del centro una vez terminado el horario escolar, para que los chicos y chicas puedan acudir a hacer sus deberes, a leer o estudiar, incluso para que pueda ser usada por todas las personas del entorno como “la biblioteca del barrio”. Para ello se cuenta con la colaboración de familiares o voluntariado que se responsabilizan de atenderla y que pueden ayudar a los escolares en sus tareas. El hecho de contar con un apoyo que posiblemente no puedan encontrar en sus domicilios supone una optimización de recursos disponibles que contribuye a la aceleración de los aprendizajes y a la mejora del rendimiento académico. También mejora la formación de las familias, que tienen un acceso a la lectura que de otra manera no tendrían, y la relación entre las familias y miembros de la comunidad que sostienen la biblioteca tutorizada, y entre estas personas y el profesorado (Formosa y Ramis-Salas, 2012). Se consigue, por tanto:

- Ampliar el tiempo de aprendizaje más allá del horario escolar ordinario.
- Fomentar la lectura dialógica y/u otros aprendizajes instrumentales propuestos por las y los tutores de aula.
- Formar a lectores para que sean personas críticas de su propio conocimiento.
- Espacios que ayudan a acelerar el aprendizaje evitando la segregación en horario escolar.

- La participación de personas adultas de perfiles diferentes: estudiantes, familiares y personas de la comunidad (voluntariado) que fomenta las interacciones y el aprendizaje entre iguales.

La modalidad de extender el tiempo de aprendizaje está abierta a todo el alumnado y a todas las familias (y no sólo para el que tiene más dificultades). Así se fomenta la colaboración entre niños y niñas de perfiles muy diversos y ello repercute, de nuevo, tanto en la mejora de los resultados de unos y otros como en la creación de un clima de solidaridad y cohesión tanto en el aula como fuera de ella.

Participación de familias y de la comunidad

Son muchas las investigaciones que han señalado los beneficios de la participación de las familias en las escuelas (Epstein, 2004; Ho y Willms, 1996, entre otras.). Sin embargo, “participar” no es una realidad unitaria. Uno de los resultados de INCLUD-ED es la identificación de distintos niveles de participación, cada uno de ellos con diferentes consecuencias en el éxito educativo de los alumnos y alumnas, así como en otras áreas de la sociedad, como la salud, el trabajo, la vivienda y la participación social (Gatt y Petreñas, 2012).

INCLUD-ED ha elaborado una tipología de formas de participación de familiares que se dan en las escuelas: informativa, consultiva, decisiva, evaluativa y educativa. Solo las tres últimas tienen un impacto positivo en el aprendizaje del alumnado y en la promoción personal y colectiva de la comunidad, en la mejora de la convivencia y en la calidad de vida de las personas que participan en ellas, generan más compromiso e implicación de las familias en las escuelas (véase tabla 3).

Tabla 3. Formas de participación de las familias y la comunidad

<p>1. INFORMATIVA</p>	<p>Las familias reciben información sobre las actividades escolares, el funcionamiento del centro y las decisiones que ya han tomado.</p> <p>Las familias no participan en la toma de decisiones del centro.</p> <p>Las reuniones de padres y madres consisten en informar a las familias sobre dichas decisiones.</p>
<p>2. CONSULTIVA</p>	<p>Las familias tienen un poder de decisión limitado.</p> <p>La participación se basa en consultar a las familias.</p> <p>La participación se canaliza a través de órganos de gobierno del centro.</p>
<p>3. DECISORIA</p>	<p>Los miembros de la comunidad participan en los procesos de toma de decisiones, teniendo una participación representativa en los órganos de toma de decisiones.</p> <p>Las familias y los miembros de la comunidad supervisan la rendición de cuentas a la escuela sobre el resultado académico.</p>
<p>4. EVALUATIVA</p>	<p>Las familias y otros miembros de la comunidad participan en los procesos de aprendizaje ayudando a evaluar los progresos escolares de los niños y niñas.</p> <p>Las familias y los miembros de la comunidad participan en la evaluación general de la escuela.</p>
<p>5. EDUCATIVA</p>	<p>Las familias y los miembros de la comunidad participan en los procesos de aprendizaje, tanto durante el horario escolar como en horario extraescolar.</p> <p>Las familias y los miembros de la comunidad participan en procesos formativos, de acuerdo con sus necesidades y peticiones.</p>

[252]

Políticas sociales y políticas educativas

El objetivo del Proyecto 5 fue analizar las intervenciones mixtas (actuaciones integradas) entre política educativa y otros ámbitos de la política social, para identificar cuáles están permitiendo avanzar en la superación de la exclusión social y la construcción de la cohesión social en Europa. En efecto, si las políticas sociales no van de la mano con las educativas carecen de sentido y se pierden oportunidades y efectividad. Podemos mejorar la situación de los niños y niñas a nivel social pero si en las escuelas se los recibe como niños y niñas de servicios sociales o no se les da la mejor educación, no se les están dando oportunidades para su futuro.

Para ello, los diferentes *partners* implicados en este proyecto (SIAE, CEPS, UNIFI, DUK, UNOTT y UB) analizaron distintos ejemplos de estas “intervenciones mixtas” que abordaban la intersección entre educación y una o más de las otras cuatro áreas seleccionadas: salud, vivienda, empleo y participación. Cada *partner* identificó cuatro “intervenciones mixtas”, y de estas 24 se seleccionaron 18 teniendo en cuenta que combinaran educación con una o más de las cuatro áreas sociales y que aportasen evidencias de éxito.

Una de las principales características comunes a todas estas intervenciones es la participación de los *end-users* en el proceso de toma de decisiones. Por ello vemos cómo la investigación aporta la necesidad de trabajar con las familias y con toda la comunidad educativa.

Conclusiones

Entre los años 2006 y 2011, el proyecto INCLUD-ED ha revisado las teorías científicas más relevantes para la mejora de los aprendizajes y de la convivencia escolar así como las políticas y prácticas educativas de éxito en la lucha contra la exclusión escolar y social. Los resultados han destacado la importancia para la mejora de los sistemas educativos de las concepciones dialógicas del aprendizaje así como las prácticas que, basadas en ellas, apuntan en dos direcciones: a) el desarrollo y la profundización de las estrategias de inclusión, y b) la colaboración de los centros escolares con las familias y otros agentes comunitarios en la tarea educativa que se

desarrolla, tanto en la escuela (educación formal) como fuera de ella (educación no formal e informal).

En estos tiempos de cambio de sociedad, todas las instituciones deben reencontrar su papel, su misión, y las nuevas formas de alcanzarlo. La escuela no puede ser una excepción; nacida en la sociedad industrial para dar respuesta a las necesidades de dicha sociedad, debe transformarse en otra cosa que dé respuesta a unas exigencias distintas propias de la sociedad de la información. En este artículo hemos identificado algunas características que pueden ayudar a la construcción de esa nueva escuela, propuestas que se hacen, no a partir de ocurrencias, sino de las evidencias científicas que ha puesto de manifiesto la investigación con más recursos y de más envergadura sobre educación escolar de todos los Programas Marco de Investigación Europea hasta el momento: el proyecto INCLUD-ED.

[254]

En definitiva, la superación de la exclusión educativa es posible a través de las actuaciones de éxito identificadas en el proyecto INCLUD-ED. La experiencia de las Comunidades de Aprendizaje,⁶ donde se están implementando de manera coordinada estas actuaciones, muestra una vía efectiva de transformación educativa al servicio de todos los niños y niñas. Porque, como dijo Paulo Freire: "La educación, en verdad, necesita tanto de formación técnica, científica y profesional como de sueños y de utopía (Freire 1997, pág. 34).

Referencias bibliográficas

Aubert, A., A. Flecha, C. García, R. Flecha y S. Racionero (2008), *Aprendizaje dialógico en la sociedad de la información*, Barcelona, Hipatia.

Braddock, J. H. y R. E. Slavin (1992), *Why ability grouping must end: achieving excellence and equity in American education*, Baltimore, Center for Research on Effective Schooling for Disadvantaged Students.

⁶ < www.comunidadesdeaprendizaje.net >.

- Comisión Europea (2006), "Eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación", Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo COM (2006) 481, Bruselas, 8 de septiembre de 2006.
- Doise, W., G. Mugny y A. N. Perret-Clermont (1975), "Social Interaction and the development of cognitive operations", *European Journal of Social Psychology*, 5, págs. 367-383.
- Duque, E., Ch. Holland y J. Rodríguez (2012), "Mixture, streaming e inclusion: tres formas de agrupar al alumnado", *Cuadernos de Pedagogía*, 429, págs. 28-30.
- Elboj, C.; I. Puigdemívol, M. Soler y R. Valls (2002), *Comunidades de aprendizaje: transformar la educación*, Barcelona, Graó.
- Epstein, J. L. (2004), "Foreword", en P. A. Edwards, *Children's literacy development: making it happen through school, family and community involvement*, Boston, Pearson Education.
- Eurydice (2005), *La integración escolar del alumnado inmigrante en Europa*, Madrid, Eurydice, Unidad Española.
- Flecha, R. (1990), *La nueva desigualdad cultural*, Barcelona, El Roure.
- (1997), *Compartiendo palabras*, Barcelona, Paidós.
- (2009), "Cambio, inclusión y calidad en las comunidades de aprendizaje", *Cultura y Educación*, 21(2), págs. 157-169.
- Flecha, A., R. García, y R. Rudd (2011), "Using Health Literacy in School to Overcome Inequalities", *European Journal of Education*, 46(2), págs. 209-218.
- Flecha, R., R. García y A. Gómez (2013), "Transferencia de tertulias literarias dialógicas a instituciones penitenciarias", *Revista de Educación*, 360, enero-abril 2013, págs.140-161.
- Formosa, M. y M. Ramis-Salas (2012), "El tiempo de aprendizaje más allá del aula", *Cuadernos de Pedagogía*, 429, págs. 42-44.

Freire, P (1997), *A la sombra de este árbol*, Barcelona, Hipatia.

García, C. y M. Yuste (2012), "La formación de las familias para el aprendizaje de la comunidad", *Cuadernos de Pedagogía*, 429, págs. 58-60.

Gatt, S., I. Puigdemívol y S. Molina (2010), "Mead's contributions to learners' identities", en *Revista de Psicodidáctica*, Vol. 15 (2), págs. 223-238.

Girbés, S. y J. Rovira (2012), "Sábado, domingo", en *Cuadernos de Pedagogía*, 429, págs. 66-69.

Gómez, J., A. Latorre, M. Sánchez, R. Flecha (2006), *Metodología comunicativa crítica*, Barcelona, Hipatia.

[256] Ho, E. y J. D. Willms (1996), "Effects of parental involvement on eight-grade achievement", en *Sociology of Education*, N° 69, págs. 126-141.

INCLUD-ED Consortium (2011), *Actuaciones de éxito en las escuelas europeas*, Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Subdirección General de Documentación y Publicaciones.

Lastikika, A. L. y R. García (2012), "Participación de las familias en el currículo y en la evaluación", *Cuadernos de Pedagogía*, 429, págs. 61-63.

Leinonen, J. y R. Niemelä (2012), "Tutorías fuera del horario escolar", *Cuadernos de Pedagogía*, 429, págs. 45-47.

Martín, N. e I. Ortoll (2012), "Grupos interactivos: heterogeneidad y optimización de los recursos", *Cuadernos de Pedagogía*, 429, págs. 34-36.

Mercer, N. (1997), *La construcción guiada del conocimiento: el habla de profesores y alumnos*, Barcelona, Paidós.

Ministerio de Educación, Secretaría de Estado de Educación y Formación profesional, Instituto de Formación del Profesorado, Investigación e Innovación Educativa (IFIIE) (2011), *Actuaciones de éxito en las escuelas europeas*, Madrid, publicaciones.

- Molina, S. y M. Christou (2012), "La inclusión del alumnado con discapacidades", *Cuadernos de Pedagogía*, 429, págs. 21-23.
- OCDE (2006), *Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (Informe PISA)*, París.
- Ojala, M. y M. Padrós (2012), "Actuaciones educativas de éxito, universales y transferibles", *Cuadernos de Pedagogía*, 429, págs. 18-19.
- Racionero, S. y M. Brown (2012), "Lectura en más espacios y con más personas", *Cuadernos de Pedagogía*, 429, págs. 37-39.
- Racionero, S., S. Ortega, R. García y R. Flecha (2012), *Aprendiendo contigo*, Barcelona, Hipatia.
- Valls, R. y C. Mulcahy (2012), "El proyecto INCLUD-ED", *Cuadernos de Pedagogía*, 429, págs.14-16.
- Valls, R., M. Soler y R. Flecha (2008), "Lectura dialógica: interacciones que mejoran y aceleran la lectura", en *Revista Iberoamericana de Educación*, 46, págs. 71-87.
- Vedder, P., E. Bouwer, T. Pels (1995), *Multicultural Child Care*, Bristol, Multilingual Matters.
- Vygotski, L. (1979), *El desarrollo de los procesos psicológicos superiores*, Barcelona, Crítica.

LA EDUCACIÓN EN TIEMPOS DE DESIGUALDADES. POLÍTICAS SOCIALES Y REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

Ricardo Cuenca

Introducción

Estado y educación son la expresión de una antigua relación bipartita que con el paso del tiempo se ha consolidado hasta volverse indisoluble. Y aun cuando algunos intentos de reforma han promovido su separación, la educación sigue siendo la manera como el Estado –y los poderes formales y fácticos– desarrolla un proyecto político y cultural, a la vez que sigue siendo el vehículo preferido y más efectivo que ha tenido el Estado para llegar a los ciudadanos.

En la década de los años noventa, los Estados latinoamericanos iniciaron un proceso de transformaciones que modificaron tanto la noción misma de Estado, como sus responsabilidades y funciones. Estas transformaciones, que operaron en lo político, económico y cultural, se instalaron en el sentido común de las sociedades produciéndose una “revolución silenciosa” (Green, 1997).

Estas transformaciones impactaron en la idea de cómo “hacer” políticas sociales. Desde el diseño –basado en cierto tipo de evidencias convertidas en verdades irrefutables– hasta la evaluación –en la mayoría de los casos desprovista de política y cultura– las políticas sociales se dividieron entre universales y focalizadas; entre aquellas provistas por el Estado y aquellas otras solo promovidas por él; entre aquellas que buscan el bienestar general y las que se preocupan por enfrentar los riesgos.

Son justamente las políticas sociales focalizadas promovidas por el Estado para enfrentar riesgos, entre las que destacan los programas de transferencias monetarias condicionadas, aquellas que se instalaron en el imaginario social como políticas exitosas de forma tal que 18 países en la región desarrollan este tipo de políticas en un lapso de 15 años, atendiendo a 127 millones de personas. Inevitablemente, el auge de estas políticas ha impactado en la manera

como se conciben e implementan las políticas en los sectores sociales tradicionales como la educación y la salud.

En este contexto, vale preguntarnos ¿cómo impactaron estos cambios en las políticas educativas?, pero también, ¿cómo reaccionaron los sistemas educativos a estos cambios? ¿Existen vínculos entre estas “nuevas” políticas y la tradición de reformas educativas?

Nuestra hipótesis inicial es que las reformas educativas quedaron descolocadas en medio de las transformaciones del Estado y los cambios en las políticas sociales debido a varias razones. Primero, las nuevas formas de relaciones entre el Estado y la ciudadanía, caracterizadas por establecer vínculos “sin instituciones”, originaron que en educación era posible que individuos y familias se relacionaran directamente con el Estado. Segundo, la lógica de operación de las políticas sociales focalizadas de protección social es diferente de la usada tradicionalmente en la educación. Tercero, el enfoque de derechos utilizado como marco orientador de los intentos por mejorar la educación.

[260]

Este documento presenta algunas primeras hipótesis que buscan abrir un espacio de investigación que contribuya a comprender las múltiples relaciones que se establecen entre el Estado, la educación y la sociedad. El documento está dividido en tres secciones. En la primera, se presentan de manera general las transformaciones del Estado, con énfasis en los esquemas de protección social y en los imaginarios de éxito. En la segunda sección, se desarrolla un somero análisis de las políticas educativas del nuevo siglo. Finalmente, se plantean interrogantes tanto para el Estado como para los sistemas educativos.

América Latina está cambiando. En este contexto es necesario preguntarnos por el rol que está jugando la educación. Estas breves notas buscan aportar en este sentido y aunque no será posible responder aquí en qué medida la educación está liderando estos cambios, esperamos provocar las reflexiones que permitan construir esa respuesta.

Las transformaciones del Estado y la sociedad

En la década de los años ochenta, la crisis de los Estados latinoamericanos fue multidimensional (Lora, 2007). El desbalance fiscal, el

estancamiento institucional y la falta de legitimidad política fueron algunas de aquellas dimensiones que condujeron a plantear soluciones orientadas hacia la consolidación de procesos de democratización, el desarrollo de estrategias de estabilización macroeconómica y la apertura internacional de la región.

Esta crisis puso en cuestionamiento la vigencia del Estado de bienestar que no podía continuar sosteniendo económicamente la protección de la población. Las múltiples funciones rectoras que el Estado asumió en la economía y la vida social lograron que se pierda dinámica e interacción con la propia sociedad (Offe, 1990). En tal sentido, la vieja hipótesis que sostenía que ante el avance del capitalismo se requería que el Estado amplíe los servicios sociales para proteger el derecho de los trabajadores perdió vigencia, cediéndole el paso a la experimentación de un conjunto de transformaciones en la noción y el funcionamiento del Estado.

Estas transformaciones supusieron la ejecución de políticas de “ajuste estructural” –basadas en el recorte del gasto social, la liberalización del comercio y la lucha contra la corrupción política– para, posteriormente, implementar reformas institucionales de segunda generación, entre las que se incluía la reforma educativa.

Con la finalidad de superar la crisis y, particularmente, salir de la pobreza, se pusieron en marcha cambios en varias direcciones. En el plano económico, los Estados fueron activos animadores del libre mercado, a través de la instalación de procesos de privatización y liberalización de múltiples servicios sociales, como la educación y la salud. La presión tributaria, el estímulo a la exportación de insumos primarios y la formación de capital humano fueron la poderosa tríada responsable de impulsar el crecimiento económico. En lo político, los procesos de terciarización de las funciones fueron “desinstitucionalizando” el Estado y las preferencias por diseñar políticas públicas basadas en cierto tipo de evidencias desplazaron la reflexión política por una tecnocratización en la toma de decisiones. Esto produjo un achicamiento del Estado a la vez que la aparición de altos niveles de especialización. Por otro lado, la promoción de la idea de éxito construida sobre la base del esfuerzo individual en el marco de un sistema meritocrático devino en la aparición de

un consolidado imaginario social que se constituyó en el *mains-
stream* de la época.¹

La reducción de la pobreza se empezó a mostrar a la vez que el crecimiento económico se mostraba auspicioso. Con ello, las hipótesis de mejora parecían confirmarse y las transformaciones en la noción y el funcionamiento del Estado se reafirmaban. Sin embargo, los primeros análisis de dichas reformas no tardaron en mostrar la “cara oculta” del éxito. El modelo económico desarrollado en sociedades con incipientes niveles de institucionalización y antiguas asimetrías socioculturales generaba desigualdades sociales.

En efecto, América Latina es la región más desigual del planeta. Con un coeficiente de Gini de 0.53, la región latinoamericana es 19% más desigual que el África Subsahariana, 37% más desigual que el Este Asiático y 65% más desigual que los países desarrollados (Lustig, 2011). Así, las brechas económicas, culturales y políticas que aparecen entre ricos y pobres, entre urbanos y rurales, entre indígenas y “occidentales” se hacen cada vez más profundas, a pesar de los esfuerzos de muchos Estados, de los visibles reclamos de los movimientos sociales y de las alertas de la academia (CEPAL, 2010a, 2010b; López-Calva y Lustig, 2010, UNRISD, 2010).

[262]

Diversos estudios coinciden en la importancia de atender a las cada vez más complejas y dinámicas desigualdades sociales (Fitoussi y Rosanvallon, 1997), pues la persistencia de estas suponía obstáculos para sostener el desarrollo (Nussbaum, 2002; Sen, 2000), fortalecer la justicia (Fraser, 2008; Höffe, 2003) e impulsar la cohesión social. Al respecto, Julio Cotler sostiene que: “Los agudos índices de desigualdad económica se acompañan con elevados niveles de pobreza y deterioro ambiental, y determinan que vastos sectores participen solo de manera restringida en el mercado y en los servicios calificados como ‘públicos’; que estas limitaciones bloqueen el desarrollo del ‘capital humano’, el crecimiento económico y la movilidad social; y, por otro lado, refuerzan las escisiones sociales y la fragmentación de lo que contribuye a consolidar la histórica segmentación y heterogeneidad de América Latina” (Cotler, 2011, págs. 9-10).

¹ Para mayor información al respecto, véanse Bresser (1999), Oszlak (1999), Payne (1999), Cunill (1997) Burki y Edwards (1996), North (1993), entre otros.

La evidencia de estas desigualdades estimuló la creación de estrategias para enfrentarlas. Le imprimió velocidad a las decisiones que debería implementar el Estado (ahora más “pequeño” y menos político) para velar por la población particularmente vulnerable. Así, con la estrecha colaboración de los organismos internacionales se diseñaron programas de alivio de la pobreza que se implementaron con cierta celeridad en la mayoría de los países de la región.

En 1997, la instalación en México del programa PROGRESA –primera estrategia de transferencias monetarias condicionadas– marcó el inicio de una fase de nuevos esquemas de protección social conformados por programas orientados a ofrecer mínimas condiciones de bienestar que permitan tener una sociedad igualitaria e inclusiva en el acceso a las oportunidades (Cecchini y Martínez, 2011). Estas “nuevas” políticas sociales operarían bajo un esquema de ayuda directa y efectiva a los ciudadanos. Sin intermediación y bajo el cumplimiento de algunas condiciones. Con esto, se buscaba solucionar los problemas de corrupción y administración de los programas sociales atribuidos a los Estados –“grandes”, burocráticos e ineficientes– y (re)conectar a aquellos individuos que estuvieron fuera de la atención directa del Estado. El éxito no tardó en mostrarse. Los países pioneros en estos temas, como México, Brasil, Colombia y Chile, mostraban avances en el cumplimiento de la condicionalidad de educación y salud. Más niños asistían a la escuela y cumplían con su control médico. Al cabo de algunos años, para el año 2012, 18 países desarrollan programas de transferencias condicionadas, los cuales atienden a 127 millones de personas.

Estas transformaciones del Estado se constituyeron en verdaderas “revoluciones silenciosas” (Green, 1997) que modificaron asuntos estructurales de la sociedad, debido a la rapidez con la que se mostraban resultados y a las narrativas de éxito construidas para comunicar dichos logros. Son justamente la renovación conceptual sobre políticas públicas –mostrada en la formulación de nuevos esquemas de protección social– y la construcción de un imaginario social de éxito –asociado al discurso de la igualdad de oportunidades– aquellos cambios que se desarrollan brevemente a continuación.

Los nuevos esquemas de protección social

Las políticas sociales están definidas como el paquete completo de diseño, financiamiento, implementación, monitoreo y evaluación de estrategias y actividades orientadas a mejorar la calidad de vida de la población (Cecchini y Martínez, 2011). Estos paquetes tienen el doble reto de atender la situación actual de las familias pobres, a la vez que actuar en el futuro, evitando la reproducción intergeneracional de la pobreza, a partir de la formación de capital humano. Estos programas se asientan en la idea sobre la igualdad de oportunidades, al amparo del paradigma del derecho. Por ello, ofrecen ayuda para colocar a las familias pobres en un nivel mínimo que les permita avanzar. No son, ni pretenden ser, una sustitución de las estrategias de seguridad social tradicionales. De hecho, como los sostiene los especialistas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): “En una protección social de este tipo, no se definen techos máximos de protección o aseguramiento, sino mínimos incrementales que pueden ser extendidos de acuerdo con los pactos sociales y fiscales que fije cada sociedad” (Cecchini y Martínez, 2011, pág. 133).

[264]

En la mayoría de los casos, estas políticas sociales representadas en los programas de transferencias monetarias condicionan la subvención del Estado al cumplimiento de las familias de ciertos compromisos como la asistencia de los hijos a la escuela, la atención primaria de la salud o los cambios de hábitos para la mejora nutricional. La hipótesis de mejora se centra en el fortalecimiento de capital humano de los hijos de las familias pobres en el entendimiento que con ello se disminuyen sustantivamente los riesgos de reproducir pobreza de generación en generación. Todo indica que, en el marco de estos programas, la decisión de las familias para enviar a sus hijos a la escuela o llevarlos a los puestos de salud para la administración de vacunas es menos discrecional. Los datos así lo confirman. Las evaluaciones de los programas de transferencias condicionadas muestran mejoras en la reducción de la pobreza (Stampini y Tornarolli, 2012; De Janvry, Sadoulet, Solomon y Vakis, 2006) y en educación; según información disponible en CEPAL, matrícula y asistencia escolar aumentan mientras que la deserción escolar disminuye.

No obstante, estas mismas evaluaciones presentan alertas importantes sobre las posibilidades de logro de estas apuestas de políticas en varios sentidos. Uno registrado por De Janvry *et al.* (2006) está relacionado con las limitaciones del modelo focalizado de la mayoría de estas políticas, pues existe un considerable número de personas que no están cubiertas por estos programas y que no están, necesariamente, atendidas por los sistemas de protección social tradicionales, las cuales son vulnerables a riesgos exógenos.

Específicamente, asociados con el nivel de educación, Tatina Britto concluye que: “Si la calidad de la educación pública se encuentra en un inaceptable bajo nivel, los programas de transferencia monetarias condicionadas solo obtendrán resultados simbólicos con impactos marginales en relación con la acumulación de capital humano” (Britto, 2004, pág. 59)².

La certeza de este hallazgo es compartida de forma tal que Stampini y Tornarolli (2012) sostienen que este tipo de programas debieran empezar a diseñar estrategias que incluyan condicionales vinculadas a la calidad (y no solo el acceso) y que con la finalidad de cumplir con los objetivos de los programas se dirijan esfuerzos a vincular la educación secundaria al mundo del trabajo.

En este contexto, De Janvry *et al.* (2006) y Handa y Davis (2006) recomiendan con especial énfasis involucrar los programas de transferencias monetarias condicionadas en redes de seguridad social. En esta perspectiva, Cecchini y Martínez (2011) formulan la necesidad de articular esquemas de protección social que incluyan tres tipos de políticas sociales: los programas asistenciales no contributivos (transferencias monetarias, subsidios al consumo, etc.), las políticas de seguridad contributivas (pensiones, seguros y licencias) y las políticas de regulación del mercado laboral (formalización laboral, erradicación del trabajo infantil, etcétera).

Bajo esta perspectiva, estos esquemas de protección social demandan un conjunto de exigencias a los sistemas educativos, que deben ser atendidas para contribuir al éxito de esta nueva forma de comprender la protección social.

² Nota del autor: traducción propia.

El discurso de la igualdad de oportunidades

La igualdad de oportunidades es uno de los discursos más extendidos y aceptados sobre las formas posibles de alcanzar justicia social. Su principal y más cautivante argumento es que todos tenemos las mismas posibilidades de progresar en la vida y, por tanto, todos somos fundamentalmente iguales. Así, la igualdad de oportunidades se constituye en una forma directa de plasmar el ideal de igualdad de la Modernidad: el uso de la razón (Habermas, 2008).

[266]

En el análisis sobre la contribución de la igualdad de oportunidades en la construcción de justicia social resulta fundamental identificar las premisas que se hayan en las bases de este discurso; es decir, la convicción de que es posible moverse en el “espacio social” a partir de los esfuerzos individuales (Dubet, 2011); y que el talento, estimulado y desarrollado, es “premiado”, en el marco de un sistema meritocrático de ordenamiento social (Wallerstein, 2005).

El mecanismo con el que la igualdad de oportunidades aporta a la construcción de la justicia social opera primero identificando a quienes no tienen las oportunidades, que en todos los casos se trata de los grupos tradicionalmente excluidos, para luego implementar un paquete de estrategias que ofrezcan las oportunidades que los coloquen lo más preparados posibles en la línea de partida de la carrera por una vida mejor. A partir de allí, el nivel de éxito corresponde a las capacidades y el esfuerzo individual. Roemer (1998) afirmó que existen variables individuales como el esfuerzo, la predisposición para asumir riesgos, el trabajo duro y el talento que juegan un papel fundamental en la consecución de esa “vida mejor”. Sin embargo, este constructo se enfrentó a un conjunto de evidencias que determinaban que ambas premisas: el esfuerzo individual y el orden meritocrático coexistían con asuntos estructurales que limitaban el éxito prometido.

“En este modelo, la justicia ordena que los hijos de los obreros tengan el mismo derecho de convertirse en ejecutivos que los propios hijos de los ejecutivos, sin poner en cuestión la brecha que existe entre las posiciones [sociales] de los obreros y de los ejecutivos” (Dubet, 2011, pág. 12).

Uno de los aportes más importantes del polémico Informe Coleman (Coleman *et al.*, 1966) fue haber colocado en la discusión educativa el tema de la igualdad de oportunidades. Más allá de las críticas –muchas veces justificadas, sobre todo en lo relacionado a los asuntos metodológicos–, el Informe Coleman puso de manifiesto que la educación y la escuela no son espacios “asépticos”, pues la presencia de variables socioeconómicas y culturales jugaba un papel importante (aunque no determinante) en el éxito educativo.

Las razones expuestas por Bourdieu y Passeron (2001) durante la década de los años setenta sobre la participación de la escuela en la reproducción de los privilegios culturales –que luego se transformarían en los distintos *capitales* (Bourdieu, 2000)– son argumentos vigentes que juegan en contra de la igualdad de oportunidades. Resultaba, pues, que la educación para la justicia social requeriría, más allá de su sola existencia, acreditar el suficiente (y mejor) capital cultural; ese que permitiera distinguirse de entre los demás. La pregunta por si la educación y la escuela eran efectivamente factores de emancipación y promoción de las personas (Bourdieu y Passeron, 2003) se constituyó en un referente crítico que “contaminó” la asepsia educativa.

En 2007, la publicación de los resultados de la Encuesta de Cohesión Social en América Latina (ECOSOCIAL)³ reveló que el esfuerzo y el trabajo son los recursos más importantes para aspirar a una mejor calidad de vida. Junto a esta valoración de tipo más individual, el papel de la familia y lo comunitario es resaltado con igual importancia. Sin embargo, a pesar de esta percepción positiva, todavía subsiste en el imaginario de la población un pesimismo respecto de las posibilidades de que una persona pobre abandone esa condición. Si bien la meritocracia es resaltada, tal parece que persiste la idea de que en realidad las oportunidades no son iguales para todos. Existe, pues, una relación entre el origen social y el éxito en el sistema escolar, que se traduce en la posibilidad de conseguir un título que posibilite acceder a un mejor trabajo (Bourdieu, 2000).

³ La información está disponible en <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/42239/LCG2420e.pdf>>.

En un reciente reporte sobre la evaluación de uno de los más emblemáticos programas de igualdad de oportunidades educativas: el Programa de Becas de Oportunidades del Distrito de Columbia (OSP) en la capital de los Estados Unidos se concluye que este Programa logró que los estudiantes menos favorecidos cuenten con mejores recursos educativos a su disposición. Sin embargo, no fue posible asegurar que con ello se hubiera contribuido a instalar justicia social (Wolf, 2011). Para el caso latinoamericano, Morduchowicz (2003) constató que la igualdad de oportunidades en el acceso no eliminaba las disparidades iniciales.

[268]

No obstante, la educación se ha reafirmado como una de esas estrategias, sino la más importante, que más directamente aporta a que “todos” estemos en las mejores condiciones posibles en el momento de llegar a ese “partidor”. Así, la aparición de políticas compensatorias, programas de acción afirmativa, normas de erradicación del trabajo infantil, proyectos de educación para pueblos indígenas, estrategias de atención más universal y más temprana a los niños, fueron las más importantes apuestas de los Estados latinoamericanos para ofrecer dichas oportunidades.

François Dubet (2011) sostiene categóricamente que el problema de la igualdad de oportunidades en educación proviene de una paradoja del propio modelo. “Más se cree en la igualdad de oportunidades, más se confía a la escuela la abrumadora misión de realizar en cada nueva generación. Pero más se adhiere a esta utopía, más se piensa que las jerarquías escolares son justas y se deben sólo al mérito individual” (Dubet, 2011, pág. 84).

Resumendo, tanto los nuevos esquemas de protección social como los discursos sobre la igualdad de oportunidades demandan cambios a los sistemas educativos. Estas demandas, comprensibles o no en su concepción, modifican procesos asociados con las políticas educativas. Por un lado, se anula el “juego político” del diseño de políticas públicas (Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi, 2011) y, por otro, se producen desencuentros entre la apropiación institucional y el comportamiento de los sujetos (Pearse, 2006).

En este contexto, ¿qué sucedió con el cambio educativo posterior a las reformas de los años noventa? ¿Acaso se quedaron atrapadas entre la dinámica de innovación y la permanencia, y el mercado? (Braslavsky y Cose, 1996).

Los intentos de reforma: la educación de los años 2000

El *shock* de los resultados de las reformas de los años noventa colocó en el centro mismo de las políticas educativas la necesidad de revisar las hipótesis de cambio de propuestas. El supuesto de más y mejores insumos, y cambios en la gestión para mejores productos finales, funcionó para el acceso y la cobertura, pero no produjo las mejoras esperadas en calidad y, menos aún, en equidad.

Las múltiples evaluaciones y balances realizados sobre las reformas de los años noventa en América Latina reconocen que los sistemas educativos se expandieron debido al mayor acceso, se produjeron cambios institucionales y de reorganización del sistema, se obtuvo información relevante como consecuencia de las evaluaciones estandarizadas y se diversificaron las estrategias de financiamiento y gestión del servicio educativo (Navarro, Carnoy y de Moura, 2000; Gajardo, 1999). Sin embargo, todos estos esfuerzos no lograron impactar en la calidad de los aprendizajes de los estudiantes (Navarro, 2007; OREALC-UNESCO, 2007).⁴

Junto con la evidencia de problemas de calidad de los resultados de los aprendizajes, las evaluaciones de las reformas mostraron la persistencia de desigualdades educativas (Gajardo, 2011). Se democratizó el sistema a la vez que se segregó la calidad (Poggi, 2010).

Según el reporte del Segundo Estudio Regional de Calidad Educativa (SERCE) producido por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), cuanto mayor es la desigualdad en la distribución del ingreso (del país y las familias), menor es el rendimiento promedio de los estudiantes. A esta información, corroborada también en los informes elaborados por la OECD a partir de las pruebas PISA, se le suma evidencia que demuestra que en América Latina se exhiben profundas diferencias

⁴ Los resultados de las evaluaciones estandarizadas de rendimiento estudiantil pueden revisarse en <<http://www.unesco.org/new/es/santiago/education/education-assessment/second-regional-comparative-and-explanatory-study-serce/>> y en <<http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm>>.

entre los rendimientos de los estudiantes de quienes provienen de las zonas urbanas y de las rurales, y entre no indígenas e indígenas.

La magnitud de los resultados educativos exhibidos en la gran mayoría de los países de la región desencadenó una discusión a gran escala tanto sobre la teleología educativa como sobre la operatividad de los sistemas educativos. Por un lado, se puso énfasis, promovido por los propios organismos internacionales, en la necesidad de incluir en las prioridades educativas la enseñanza de las reglas básicas de la ciudadanía (Navarro, Carnoy y de Moura Castro, 2000) y reconocer aquello que Schwartzman y Cox (2009) llamaron el “doble carácter de la educación”; es decir, la responsabilidad práctica de los sistemas educativos (enfocarse en el mundo del trabajo) coexistiendo con la responsabilidad cultural (desarrollo de ciudadanía). Por otro, se requería diseñar programas que permitieran mejorar el desenvolvimiento diario de los sistemas (laies y Delich, 2009) y ahondar en las reformas de la gobernabilidad de los sistemas educativos (Tedesco, 2007).

[270]

En este contexto y con las lecciones aprendidas a costas, los Estados latinoamericanos iniciaron nuevos procesos de cambios educativos. Estos cambios, aunque menos estructurados que los realizados en los años noventa y con mayor heterogeneidad en su implementación, centraron las hipótesis de cambio en la agencia de los sujetos, la presencia del Estado y la adopción del enfoque de derechos como paradigma de calidad educativa.

La centralidad en los sujetos

En el año 2003, el profesor canadiense Michael Fullan llamó la atención sobre el papel marginal que los sujetos habían tenido en la reformas educativas. Docentes y directores, ambos actores desencadenantes del mejoramiento educativo, fueron reducidos a “consumidores” de un conjunto de productos elaborados fuera de su ámbito de trabajo, el aula, y por un restringido grupo de personas que pueden tomar decisiones cuyos resultados constituyen un asunto de interés público (Reimers y McGinn, 1997). Más aún, fueron considerados como parte de los insumos más importantes del sistema. Esta idea de retomar al docente como sujeto con acción

y capacidad de decisión supuso considerarlo como agente protagonista de la educación. Este protagonismo significó comprender a los docentes como profesionales provistos de un capital social y cultural que los convierta en sujetos sociales deliberantes y capaces de participar, reflexionando y dialogando, en los procesos de toma de decisiones tanto educativos como sociales (Robalino, 2005).

La centralidad en los sujetos se observó especialmente en tres procesos vinculados al ejercicio docente. En primer lugar, las políticas docentes en América Latina iniciaron un giro hacia el desarrollo profesional de los docentes, desplazando de la discusión central los temas de salario y capacitación. Con este giro, se buscó reconocer que no era suficiente mejorar la experticia técnica y las condiciones de trabajo de los docentes sin considerar la valoración social de la profesión. En otras palabras, sin considerar la función social que cumple la profesión entendida como el reconocimiento de la sociedad por el trabajo, a la vez que la responsabilidad que los propios docentes tienen en los resultados educativos (Evans, 2008).

En segundo lugar, la discusión sobre el desarrollo profesional de los docentes trajo consigo el interés por revisar, en algunos casos, y proponer, en otros, cuáles era los elementos que caracterizaban una buena práctica docente. Muchos países de la región emprendieron la elaboración de marcos de desempeño docente, más o menos complejos, más o menos consensuados. Con este trabajo quedaría definido con mayor claridad aquello que se esperaba de los docentes y, por tanto, aquello que se podía exigir y reconocer. El desempeño docente quedó definido, a grandes rasgos, como el conjunto de competencias técnicas, éticas y personales en interacción dinámica con estudiantes, colegas, autoridades y padres de familia.⁵

Finalmente, es posible identificar la centralidad en el sujeto docente en la manera como fueron modificándose las estrategias de capacitación. Los talleres masivos de formación continua, que en algunos casos incluían visitas a las aulas, fueron cediéndole el paso a formas más cercanas, interactivas e interpersonales de desarrollo

⁵ Sobre el tema puede revisarse Cuenca (2011), OECD (2009), Valdés (2004), Mcber (2000), Lombardi (1999), entre otros.

profesional, a partir de la instalación de programas de acompañamiento docente. Con este cambio, se espera partir del conocimiento del desempeño de los docentes para iniciar un proceso de reentrenamiento sobre la base de una práctica concreta (Montero, 2011).

El regreso al Estado

[272]

Sebastián Mazzuca (2012) sostiene que la evidencia de la fragilidad estructural de la seguridad frente al terrorismo internacional y la crisis del mercado de deudas en Estados Unidos y la Unión Europea fueron dos hechos desencadenantes en el nuevo protagonismo del Estado en la vida política y económica. “Desde comienzos del siglo veintiuno, el Estado ha sido revalorizado en casi todas sus variedades: como guardián de la defensa nacional, como fuente de orden internacional, como rescatista de crisis económicas en países ricos y como palanca de desarrollo en países pobres” (Mazzuca, 2012, pág. 548).

El regreso del Estado en el caso educativo se manifestó en dos sentidos: la intención de retomar la dimensión política de las políticas educativas y la apuesta por fortalecer (nuevamente) la escuela pública.

Las evaluaciones de las reformas sostenían que no había sido posible tomar decisiones sin el concurso del Estado. De hecho, la idea de convertir políticas en programas no lograron los objetivos propuestos (Pearse, 2006). El espacio ocupado por la tecnocracia para la definición de políticas mostró un mayor “orden” en el proceso del diseño e implementación de las políticas educativas. Sin embargo, las evaluaciones mostraron los límites de este modelo. Haber prescindido del Estado para desarrollar reformas no fue una decisión acertada (Iaeis y Delich, 2009). Las propuestas se orientaron entonces a recuperar la política como espacio de deliberación, sin reducirla a una aplicación procedimental de leyes universales (Gray, 2001).

Por otro lado, la apuesta de un Estado pequeño no involucrado en las reformas mostró sus limitaciones, particularmente en el crecimiento de la oferta privada de educación. La apuesta de los Estados

por liberalizar el servicio educativo bajo diversas fórmulas no trajo los resultados esperados. Recientes estudios sobre la efectividad de la educación privada identifican que no es posible establecer una correlación directa entre el tipo de gestión y el logro de aprendizajes. Los informes colombianos de Iregui, Melo y Ramos (2006) y de Núñez, Steiner, Cadena y Pardo (2002), como los estudios producidos en Chile por Bellei (2007) y Larrañaga (2004) y las reflexiones hechas por Robertson, Mundy, Verger y Menashy (2012) sobre la educación en Estados Unidos, coinciden en que la oferta privada no es más efectiva que la pública, y que los logros exhibidos son atribuibles más a condiciones económicas que a variables propiamente educativas.

Aun cuando la educación privada generaría externalidades positivas como las *network externalities* –que significa que el beneficio individual de la educación aumenta si hay más personas educadas– o las externalidades de productividad –que corresponde a que un mayor nivel educativo impacta en la mayor velocidad en el crecimiento– (González, 2002), la masificación de la oferta privada reproduciría desigualdades sociales (Cuenca, 2013; Gallego, 2004) y se asociaría a mayores niveles de segregación tanto de los estudiantes como de los resultados (Auguste y Valenzuela, 2004). Por ello, resulta fundamental acompañar la expansión de la iniciativa privada en educación con estrategias adecuadas de regulación de la calidad, y la promoción transparente de información y claridad de los fines públicos y sociales de la educación (Robertson y Verger, 2012).

[273]

El enfoque de derechos en la educación

Aun cuando el reconocimiento de la educación como derecho humano forme parte de las plataformas normativas nacionales desde mediados del siglo XX, en América Latina el discurso del derecho a la educación entra efectivamente en escena en los primeros años del siglo XXI, como producto de la operacionalización de la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, y resultado de las evaluaciones de la década de reformas emprendidas en la década anterior.

En efecto, la evidencia de una persistente desigualdad educativa en el mundo originó que en el Foro Mundial sobre la Educación, Dakar (2000), los objetivos se agruparan en un marco de acción por los derechos de la educación, convirtiendo así este discurso en el eje central para el diseño y la implementación de las políticas educativas universales (UNESCO, 2000).

El sistema de derechos humanos es una plataforma normativa y un instrumento emblemático de la democracia liberal. Parte del hecho de que la dignidad humana es el fin supremo de las sociedades y de que, para defenderla, se necesita crear instituciones que aseguren su cumplimiento. Una de esas instituciones es precisamente el sistema educativo. Por ello, en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* se indica y delimita las características que debería tener la educación y en la *Declaración de los Derechos del Niño* se asegura que esta educación debería promover el derecho a la dignidad.

[274]

Con el reconocimiento de que la educación es un derecho humano y fundamental, y de que los derechos de la niñez son derechos superiores, el derecho a la educación abandonó el nivel de “derecho de tercera generación”, logrando que la exigencia de su cumplimiento fuera inmediata. En este marco, junto con determinar la importancia incuestionable de la educación, se puso en evidencia la necesidad de aplicar los mandatos. En tal sentido, el compromiso de cumplir con los objetivos del Foro de Dakar y de transformarlos en políticas públicas impulsó el diseño de dimensiones e indicadores que permitiesen dar seguimiento y controlar la promesa de respetar la educación como un derecho humano.

Katarina Tomasevski, primera ponente especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, fue quien emprendió el primer esfuerzo por concretizar la tarea de hacer “cumplible” el derecho a la educación. En su ya conocido esquema de las “4-A”, Tomasevski expuso que la asequibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad son dimensiones que deben aplicarse integralmente para poder calificar a alguna política educativa o plan nacional en el camino correcto hacia la puesta en práctica de la educación como un derecho humano.

Bajo el liderazgo de la Naciones Unidas y la UNESCO, se activó un movimiento planetario sobre el derecho a la educación como actividad política, pero también como marco de referencia alternativo a la orientación utilitarista de calidad educativa impuesta por las reformas tecnocráticas de los años noventa.

A principios de la década de los años ochenta, la noción de calidad irrumpió en el discurso educativo como producto de los buenos resultados que había logrado en los campos de los negocios y la administración. La carta de presentación con la cual la noción de calidad se instaló en las bases de las decisiones de las políticas educativas fue: su carácter ordenador en la identificación de aquello que está bien, así como de aquello que no lo está; su valor comparativo; y el “paquete tecnológico” que traía consigo y que incluía las formas “objetivas” para determinar (cuantificar) los niveles alcanzados de “eso que estaba bien”. Esta potente noción se instaló en las políticas públicas y en el imaginario social.

Emilio Gautier (2007) sostiene que la noción de calidad impulsada con las reformas tecnocráticas de los años noventa tiene en su núcleo ideas utilitaristas. Sobre la base de las reflexiones que Martha Nussbaum (1997) hace sobre el utilitarismo, Gautier afirma que los problemas principales de la “calidad educativa utilitarista” son que, por un lado, los componentes básicos del utilitarismo: conmensurabilidad, adición, maximización y preferencias exógenas adquieren rango normativo dentro de los sistemas educativos; y, por otro lado, que un modelo de educación de calidad debe promover que los seres humanos actuemos racionalmente ante los desafíos y las decisiones de la vida.

Recapitulando, los cambios educativos descritos se han constituido en esfuerzos aislados que en la mayoría de los países de la región luchan aún por consolidarse. En la región, en aquellos países considerados de “ingreso medio y alto”, el interés del Estado por fortalecer la escuela pública no ha logrado revertir el acelerado avance de la oferta privada y la “tecnocracia” continúa en varios países latinoamericanos siendo la única base de las decisiones de política educativa. En el campo docente se han logrado instalar discursos más alentadores respecto de la profesión docente, pero la situación del magisterio latinoamericano continúa siendo precaria en

relación con otras profesiones. Finalmente, la compacta plataforma normativa sobre el derecho a la educación, así como los compromisos y esfuerzos por aplicar dicho marco, parecen no alcanzar, a pesar de los instrumentos diseñados con el fin de vigilar el cumplimiento del derecho a la educación en las políticas públicas. Menos aún se ha logrado desplazar la idea de calidad utilitarista por la de calidad en el marco del enfoque de derechos. Todo parece indicar que todos estos cambios no han logrado conformarse en el *corpus* de las reformas debido a la heterogeneidad con las que se han implementado los cambios.

El enfoque de derechos no constituyó un discurso lo suficientemente potente que genere cambios en el imaginario social. La incorporación del enfoque del derecho a la educación en las políticas educativas no es un proceso inmediato ni propio de los contextos democráticos.

[276]

Retos para el Estado, retos para los sistemas educativos: reflexiones finales

La pregunta central de este documento fue si existen o no vínculos entre las nuevas políticas sociales y las reformas educativas. Tanto las políticas sociales focalizadas como las reformas educativas parecieran necesitarse unas de otras bajo estos nuevos esquemas de protección social y bajo las nuevas apuestas de teleología educativa. Los programas de transferencias monetarias condicionadas requieren de sólidas políticas educativas que garanticen la formación de capital humano que permita a las familias pobres escapar de la pobreza. Por otro lado, las reformas educativas basadas en la equidad descansan en estas políticas específicas que, de algún modo, aportan en las mejores condiciones de salud y nutrición con las que los estudiantes ingresan a los sistemas educativos.

Sin embargo, a pesar de las aparentes necesidades de vincularse entre sí para lograr los propios objetivos de bienestar y reducción de las desigualdades, los caminos seguidos por ambas políticas parecen recorrerse de forma paralela en varios sentidos.

Un primer elemento que incide en esta distancia entre políticas se da en el plano conceptual. Mientras que las políticas focalizadas

han instalado nuevas formas de entender la protección del Estado hacia las poblaciones, las políticas educativas han intentado emprender cambios. Como ejemplo, la pregunta que se hace Claudia Robles (2013) sobre si las políticas sociales focalizadas desarrollan efectivamente ciudadanía plena como si lo buscan (o deberían buscar) las políticas educativas, resulta válida y necesaria de analizar.

En segundo lugar, la manera con la que los programas de transferencias condicionadas llegan a la ciudadanía difiere de la tradición de las políticas educativas en las que el Estado se manifiesta a través de la educación misma. Existe una tensión producida por la manera como las políticas sociales focalizadas son capaces de funcionar “sin instituciones”, bajo un esquema “G2P” (*government to person*) en relación con las políticas educativas universales que organizan su tradición y sus acciones en las instituciones. ¿Es posible implementar políticas sociales al margen de los canales tradicionales de la administración y la política? (Lora, 2007).

En tal sentido, ¿qué desafíos enfrentan el Estado y los sistemas educativos?

Regreso del Estado, pero con liderazgo

El esquema elaborado por Mazzuca (2012) para comprender el Estado distingue la capacidad coercitiva asociada al concepto de Estado del régimen político —es decir, el marco institucional de normas, procedimientos, formas de ejercicio del poder que regulan la acción de un gobierno— del gobierno —entendido como la aplicación de procedimientos, caracterizado por la presencia de actores políticos que ejercen poder— y, finalmente, de la administración pública, que constituye simultáneamente un conjunto de normas y procedimientos de gestión, como los sujetos que la realizan.

Así, funciones de coerción, soberanía, legitimidad y capacidad del Estado, se despliegan a través de la capacidad coercitiva, las instituciones de acceso y los sistemas y normas de gestión pública, a través de actores políticos y técnicos con agencia.

En tal sentido, en este contexto de “regreso del Estado”, de auge de las políticas de protección social focalizadas y de nuevas demandas para la educación, el Estado como *stock* de recursos

tendría que desarrollar su legitimidad en función al compromiso de, sin renunciar a la igualdad de oportunidades, promover acciones para asegurar en buena medida igualdad de resultados o posiciones. La igualdad de oportunidades en educación no se trata solo de un problema de implementación (Reimers, 2002). Se trata del reconocimiento de los límites y las posibilidades que tiene esta igualdad de tener éxito en sociedades desiguales como las latinoamericanas. En la misma línea, tanto gobiernos como administración debieran fortalecer sus capacidades y autonomía a partir de estrategias de liderazgo del sector y de fortalecimiento de la burocracia.

Tiempo de reformas

[278]

El nuevo “siglo educativo” fue asumido con entusiasmo, pero sin reformas estructurales. Los logros exhibidos por las políticas focalizadas en el marco de nuevos esquemas de protección social han puesto en evidencia algunas de las debilidades de los sistemas y políticas educativas. Estas no han logrado, por un lado, insertarse en los discursos de cambio impulsadas por los programas de transferencias condicionadas y, por otro, no han construido un discurso alrededor del derecho a la educación que sustituya la noción utilitarista de calidad instalada en el imaginario social y de las políticas sociales. Queda pendiente, tal como lo sostiene Abramovich (2006), que el encuentro entre el desarrollo, la educación y el derecho será posible de lograr en la medida en que el Estado tome la decisión de cambiar la lógica de la formulación de ciertas políticas y sus niveles de universalidad, transparencia y fiscalización.

Específicamente, la cultura educativa sigue defendiendo, con razón, la idea de que los resultados se observarán en el mediano y largo plazo, apelando a la complejidad de la tarea encomendada. No obstante, la demostración de resultados a corto plazo, como los mostrados por las políticas sociales, interpela a los sistemas educativos. En ello, resulta fundamental atender estos dos horizontes temporales y, sin renunciar a los cambios estructurales que produce la educación, mostrar que es posible mejorar en coyunturas específicas.

La búsqueda de intersectorialidad en el sector de educación es una tarea pendiente. A pesar de algunos esfuerzos, no ha sido posible que las reformas educativas integren y se integren a iniciativas de cambio provenientes de otros sectores, incluso a aquellos pertenecientes al “gran sector social”, como salud y bienestar social. Pero, junto con ello, se dificulta aún más buscar ejercicios intersectoriales a gran escala. En los programas de transferencias condicionadas es posible encontrar en el nivel local cierto tipo de coordinaciones entre escuelas y puestos de salud. No obstante, cuando esta coordinación debe realizarse a nivel sectorial, el asunto se torna más difícil.

Una coincidencia se muestra ineludible. La urgencia de atender las desigualdades sociales en contextos de crecimiento. Si es un acuerdo buscar desarrollo y justicia social, la educación parece ser la llamada a liderar estos procesos.

[279]

Referencias bibliográficas

- Auguste, S. y J. P. Valenzuela (2004), *Do Students Benefit from School Competition? The Chilean Experiencia* (Tesis de grado), Michigan, University of Michigan.
- Bellei, C. (2007), “Expansión de la educación privada y mejoramiento de la educación en Chile. Evaluación a partir de la evidencia”, *Revista Pensamiento Educativo*, 40 (1), 1 - 21.
- Bourdieu, P. (2000), *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*, Madrid, Taurus.
- Bourdieu, P. y J. C. Passeron (2003), *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*, Buenos Aires, Siglo XXI editores.
- ____ (2001), *Reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Madrid, Editorial Popular.
- Braslavsky, Cecilia y Gustavo Cosse (1996), *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*, Santiago de Chile, PREAL.

- Britto, T. (2004), *Conditional cash transfers: why have they become so prominent in recent poverty reduction strategies in Latin America?*, The Hague, Institute of Social Studies.
- Burki, S. y S. Edwards (1996), *Dismantling the Populate State in Latinamerica*, Washington D. C., World Bank.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina.
- CEPAL (2010a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010. Impacto distributivo de las políticas públicas*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina.
- CEPAL (2010b), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina.
- Coleman, J. S., E. Q. Campbell, C. J. Hobson, F. McPartland, A. M. Mood y F. D. Weinfeld (1966), *Equality of educational opportunity*, Washington D.C., US Government Printing Office.
- Cotler, J. (2011). "Las desigualdades en el Perú. Introducción", en J. Cotler y R. Cuenca (eds.), *Las desigualdades en el Perú: balances críticos*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Cuenca, R. (2013), "La escuela pública en Lima Metropolitana. ¿Una institución en extinción?", *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 5, págs. 73-98.
- (2011), "Discursos y nociones sobre el desempeño docente. Diálogos con maestros", en Consejo Nacional de Educación (ed.), *Hacia una propuesta de criterios de buen desempeño docente. Estudios que aportan a la reflexión, al diálogo y a la construcción concertada de una política educativa*, Lima, Consejo Nacional de Educación y Fundación SM.
- Cunill, N. (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Ca-

racas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

De Janvry, A., E. Sadoulet, P. Solomon y R. Vakis (2006), *Uninsured risk and asset protection: Can conditional cash transfer programs serve as safety nets?*, Washington D.C., the World Bank.

Dubet, F. (2011), *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Evans, L. (2008), "Professionalism, Professionalism and the Development of Education Professionals", *British Journal of Educational Studies*, 56 (1), págs. 20-38.

Fitoussi, J. P., y P. Rosanvallon (1997), *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.

Fraser, N. (2008), *Escalas de justicia*, Barcelona, Herder.

Fullan, M. (2003), *Change Forces with a Vengeance*, London, Routledge Falmer Press.

Gajardo, M. (2011), "La educación tras dos décadas de cambio. ¿Qué hemos aprendido? ¿Qué debemos transformar?", en, A. Marchesi, J. C. Tedesco y C. Coll (coords.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*, Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Gajardo, M. (1999), *Reformas educativas en América latina. Balance de una década*, Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.

Gallego, F. (2004), "School Choice, Incentives, and Academic Outcomes: Evidence from Chile", *Research Papers in Economics*. Recuperado el 28 de octubre de 2013 de <<http://repec.org/esLATM04/up.17368.1080314323.pdf>>.

Gautier, E. (2007), "Educación de Calidad. Comentarios a la Nueva Propuesta de OREALC/UNESCO", *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5 (3), págs. 29-35.

- González, P. (2002), "Las lecciones de la investigación económica sobre el rol del sector privado en educación", en L. Wolf, P. González y J. C. Navarro (eds.), *Educación privada y política pública en América Latina*, Santiago de Chile, PREAL - Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gray, J. (2001), *Las dos caras del liberalismo. Una nueva interpretación de la tolerancia liberal*, Barcelona, Paidós.
- Green, D. (1997), *La revolución silenciosa: El auge de la economía de mercado en América Latina*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Habermas, J. (2008), *El discurso filosófico de la modernidad*, Buenos Aires, Katz Editores.
- Höffe, O. (2003), *Justicia política*, Barcelona, Paidós Ibérica y Editorial Paidós.
- laies, G. y A. Delich (2009), "Sistemas educativos y cohesión social: la reconstrucción de 'lo común' en los Estados nacionales del siglo XXI", en S. Schwartzman y C. Cox (eds.), *Políticas educativas y cohesión social en América Latina*, Santiago de Chile, Uqbar Editores / Corporación de Estudios para Latinoamérica.
- Iregui, A. M., L. Melo y J. Ramos (2007), "Análisis de eficiencia de la educación en Colombia", *Revista Económica del Rosario*, 10 (1), págs. 21-41.
- Krawczyk, N. (2002), "La reforma educativa en América Latina desde la perspectiva de los organismos multilaterales", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 7 (16), págs. 627-663.
- Larrañaga, O. (2004), *Competencia y participación privada: la experiencia chilena en educación*, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Lombardi, G. (1999), "La formación docente continua. Apuntes para la transición", Instituto Municipal de Educación Superior de Formación Docente (CAPACYT), Municipalidad Tres de Febrero, Buenos Aires. Recuperado el 26/10/06 en <<http://www.capacyt.edu.ar>>.

- López-Calva, L. F. y N. Lustig (2010), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Harrisonburg, Brookings Institution Press.
- Lora, E. (2007), "La reforma del Estado en América Latina: una revolución silenciosa", en E. Lora (ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol ediciones.
- Lustig, N. (2011), *América Latina: ¿menos desigual?*, Recuperado de <<http://www.nexos.com.mx>>.
- Martinic, S. (2001), "Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas en América Latina", *Revista Iberoamericana de Educación*, 27, págs.17-33.
- Mazucca, S. (2012), "Legitimidad, autonomía y capacidad. Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado", *Revista de ciencia política*, 32, 3, págs. 545-560.
- Mcber, H. (2000), *Research into Teacher Effectiveness: A Model of Teacher Effectiveness*, London, Department for Education and Employment.
- Montero, C. (2011), "Estudio sobre acompañamiento pedagógico. Experiencias, orientaciones y temas pendientes", en Consejo Nacional de Educación (ed.), *Hacia una propuesta de criterios de buen desempeño docente. Estudios que aportan a la reflexión, al diálogo y a la construcción concertada de una política educativa*, Lima, Consejo Nacional de Educación y Fundación SM.
- Morduchowicz, A. (2003), *Discursos de economía de la educación*, Buenos Aires, Losada.
- Navarro, J. C. (2007), Las reformas educativas como reformas del Estado: América Latina en las dos últimas décadas, en E. Lora (ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Bogotá, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol ediciones.

- North, D. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Núñez, J., R. Steiner, X. Cadena y R. Pardo (2002), *¿Cuáles colegios ofrecen mejor educación en Colombia?*, Bogotá, Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación.
- Nussbaum, M. (2002), *Las mujeres y el desarrollo humano*, Barcelona, Herder.
- (1997), *Justicia poética*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.
- OECD (2001), *Docentes para las escuelas del mañana. Análisis de los indicadores educativos mundiales*, París, OECD e Instituto de Estadísticas de la UNESCO.
- Offe, C. (1990), *Contradicciones del Estado de bienestar*, México D.F., Alianza editorial.
- OREALC-UNESCO (2007), *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.
- Oszlak, O. (1999), "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado", *Nueva Sociedad*, 160, págs. 81-100.
- Payne, M. (1999), "Instituciones políticas e instituciones económicas: nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado", *Reforma y Democracia*, 13, págs. 117-140.
- Pearse, A. (2006), "Problemas estructurales de sistemas educativos en América Latina", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXXVI (3-4), págs. 319-350.
- Pierson, P. (2006), "Sobrellevando la austeridad permanente. Restructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas", *Zona abierta*, 114/115, págs. 43-120.

- Poggi, M. (2010), "Radiografía de la educación en América Latina. Desafíos para las políticas educativas", *Pensamiento iberoamericano*, 7, págs. 3-26.
- Reimers, F. (1997), "Tres paradojas educativas en América Latina. Sobre la necesidad de ideas públicas para Impulsar las oportunidades educativas", *Revista Iberoamericana de Educación*, 29, págs. 131-155.
- Reimers, F. y N. McGinn (2000), *Diálogo informado. El uso de la investigación para conformar la política educativa*, México D.F., Centro de Estudios Educativos.
- Robalino, M. (2005), "¿Actor o protagonista? Dilemas y responsabilidades sociales de la profesión docente", *Revista PRELAC*, 1, págs. 7-23.
- Robertson, S., K. Mundy, A. Verger y F. Menashy (2012), "An introduction to public private partnerships and education governance", en S. Robertson, K. Mundy, A. Verger y F. Mesashy (eds.), *Private public partnerships in education. New actors and modes of governance in a globalizing world*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing.
- Robertson, S. y A. Verger (2012), "Governing education through public private partnerships", en S. Robertson, K. Mundy, A. Verger y F. Mesashy (eds.), *Private public partnerships in education. New actors and modes of governance in a globalizing world*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing.
- Robles, C. (2013), "La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina. Un proyecto en claro-oscuro", en C. Robles, A. Calero, C. Danani, J. Boltvinik, C. Almeida, C. Cardoso, M. I. Costa, I. Martínez, R. M. Voghon, Á. Peña, P. Yanes y M. Bosch, *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Roemer, J. (1998), *Equality of opportunity*, Cambridge, Harvard University Press.

- Scartascini, C., P. Spiller, E. Stein y M. Tommasi (2011), "¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas", en C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein y M. Tommasi (eds.), *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?*, Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schwartzman, S. y C. Cox (2009), "Introducción. Las agendas pendientes de la educación", en S. Schwartzman, y C. Cox (eds.), *Políticas educativas y cohesión social en América Latina*, Santiago de Chile, Uqbar Editores / Corporación de Estudios para Latinoamérica.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Editorial Planeta.
- Stampini, M. y L. Tornarolli (2012), *The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: Did they go too far?*, Washington D.C., Inter-American Development Bank.
- Tedesco, J. C. (2007), "Los temas de la agenda sobre gobierno y dirección de los sistemas educativos en América Latina", *Pensamiento Educativo*, 40, (1), págs. 87-102.
- Tomasevski, K. (2001), *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*, Lund, Raoul Wallenberg Institute.
- UNESCO (2000), *Marco de Acción de Dakar. Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes*, UNESCO, París.
- UNRISD (2010), *Combating poverty and inequality: structural change, social policy and politics*, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development.
- Valdés, H. (2004), *El desempeño del maestro y su evaluación*, La Habana, Editorial Pueblo y Educación.
- Wallerstein, I. (2005), *Las incertidumbres del saber*, Barcelona, Gedisa.
- Wolf, P. (2011), *¿Promueven la justicia social los vouchers escolares? Estudio de caso en Washington, D.C.*, Santiago de Chile, PREAL.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2014
en los Talleres de Arte Gráfica NesDan S.R.L.
Virrey Cevallos 1975 - CABA - Tel. (5411) 4305 5357 / 1665
www.nesdansrl.com.ar - nesdan@nesdansrl.com.ar

Profundas transformaciones sociales, políticas e institucionales atraviesan el continente latinoamericano. Entre ellas, la adopción y la implementación de programas de transferencias condicionadas. Con arquitecturas diversas, distintas coberturas y formas de operación, muchos de estos programas tienden a una intervención más integral y eficaz al abarcar a la familia y no solo a los sujetos; por ello tienen un mayor potencial para generar sinergias y ampliar su impacto. Esta publicación abre el debate y profundiza sobre cómo las políticas que pretenden asumir el desafío de la inclusión de los grupos más vulnerabilizados tienen también, ellas mismas, el desafío de integrarse en el funcionamiento regular de las escuelas y de las aulas.