

La educación en los programas de transferencia monetaria: un estado de la cuestión.

Patricia Silvana Policastro.

Cita:

Patricia Silvana Policastro (2019). *La educación en los programas de transferencia monetaria: un estado de la cuestión*. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-023/471>

Título de la ponencia: **La educación en los programas de transferencia monetaria: un estado de la cuestión**

Autor: Patricia Silvana PolICASTRO

Eje temático: “Eje 5: Estado y políticas públicas”

Nombre de la mesa: “Mesa 85: Políticas sociales y sociedad: lecturas sociológicas”

Institución de pertenencia: Universidad del Salvador

E-mail: patricia.policastro@usal.edu.ar

Abstract

El **sistema educativo** latinoamericano de los años 90 nos muestra una serie de transformaciones derivadas de los incipientes cambios socio-económicos y políticos, fruto de los vertiginosos avances tecnológicos y la globalización. Como consecuencia surgen en varios países diversas propuestas de carácter público y/o privado cuyos objetivos son los de favorecer los procesos de enseñanza-aprendizaje, evitando la **deserción escolar** y abogando por la promoción de todos los estudiantes. **Programas y proyectos** tales como la *Bolsa de Familia* (BF), la *Asignación Universal por Hijo* (AUH), *AVANCEMOS*, *PROGRESA* y otras políticas de transferencia monetaria condicionada (Kendizur, 2017) son sólo algunos ejemplos de cómo dichos países han intentado evitar la deserción escolar o lograr la **escolarización** en ciertas poblaciones étnicas no blancas. Si bien esos programas han constituido un paliativo para muchas familias, se ha tornado complejo el evaluar efectivamente los resultados derivados de su implementación. ¿Cómo sabemos si esos planes han logrado “romper el ciclo intergeneracional de la pobreza” (Muñoz Alvarado, 2016, p.7) o mejorar el **rendimiento escolar**? (Falconi y Beltrán, 2010) El propósito de la presente ponencia es realizar un estado de la cuestión y comenzar a bosquejar posibles respuestas.

Palabras clave: **sistema educativo – programas y proyectos – deserción escolar – escolarización – rendimiento escolar**

INTRODUCCIÓN

“La educación es una herramienta muy importante para una sociedad, esta importancia la vemos desde dos puntos de vista: a un nivel social para lograr una mano de obra calificada que lleve a un mejor crecimiento económico, o a un nivel más individual, donde ser una persona educada genera una satisfacción personal y mejores posibilidades de empleo, y permite a las personas realizarse como individuos de la sociedad.” (Muñoz Alvarado, 2016, p.2)

Son muchos los años durante los cuales la educación latinoamericana, y por supuesto nuestra educación argentina –en especial la correspondiente a los niveles primario y secundario- viene experimentando una serie de transformaciones atribuidas a los crecientes y vertiginosos cambios en el contexto político, social y económico de nuestro país, cambios estrechamente ligados al fenómeno de la globalización y al avance –o quizás avasallamiento- de las nuevas tecnologías. La década del ‘90 es testigo fiel de esas transformaciones, las que contribuyen a afectar radicalmente al nivel medio o secundario, pues ella ve nacer, en el ámbito de la provincia de Buenos Aires al igual que en otras provincias, un nuevo sistema educativo que se empeña por acomodarse a la situación vigente en esos tiempos. Es así como en el año 1996 seremos testigos de la aparición del CBU (Ciclo Básico Unificado) con un funcionamiento inicial en los edificios de escuela primaria, y más tarde (en el año 2004) del Ciclo de Especialización, ambos acompañados de un incremento en la matrícula escolar que se evidencia básicamente en los años intermedios, conocidos como 7º, 8º y 9º años del CBU. Esas reacomodaciones en el sistema educativo son acompañadas por una serie de propuestas de carácter público (Programas y Proyectos provinciales y nacionales con el apoyo de organizaciones privadas como el Banco Mundial –BM- y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID -) cuyos objetivos son los de favorecer el proceso de enseñanza-aprendizaje, evitar la deserción escolar y lograr la promoción de los jóvenes estudiantes.

La variedad y heterogeneidad de los programas de ayuda monetaria –también conocidas como TCI (Transferencias condicionadas de ingreso)- nos muestra la gran preocupación por parte de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos de acortar la brecha económico-social buscando, por un lado, mejorar la calidad de vida de los niños en términos de educación y salud, y por otro, evitando la transmisión de la pobreza de generación en generación (Marchionni, 2018). Son, asimismo, innumerables los estudios y/o investigaciones llevadas a cabo en torno a los impactos de dichos programas en lo que respecta a los índices de asistencia, permanencia y finalización escolar en la franja etaria de 15 a 17 años y a la influencia de estas asignaciones en la posterior elección e inserción laboral. A pesar de los claros objetivos propuestos desde sus inicios, la década de los ’90 se convierte en el testigo más fiel de estas estrategias de intervención estatal, las cuales comienzan a sufrir cuestionamientos y transformaciones en algunos de los países comprometidos con su implementación.

Lo más significativo es que, a pesar de los acompañamientos que dichos programas o planes de ayuda monetaria familiar brindan a las familias de los alumnos otorgando un aumento en la matrícula escolar y disminuyendo en gran medida la repitencia y el abandono temprano de la escuela, sus

impactos no han contribuido a mejorar el aprendizaje ni a brindar mejores –o más formales- oportunidades laborales posteriores a la escolarización. Por el contrario, estas problemáticas que tanto nos preocupan a los docentes, a las autoridades escolares, a los políticos, a los investigadores y, sobre todo a las familias van in-crescendo, y los testimonios aportados por quienes están al frente de las clases en el aula siguen estando en estrecha relación con sus variables causales: la situación socio-económica de quienes asisten a esas clases y, paradójicamente, la estigmatización, fruto de las condicionalidades de los programas implementados.

DESARROLLO

Si bien los primeros países en implementar programas de transferencias condicionadas de ingreso (TCI) durante los años '90 fueron Brasil (*Bolsa de Familia*) y México (*Progresá*, luego *Oportunidades*), muchos otros países latinoamericanos siguieron sus pasos –al 2007 se registraron dieciséis país en toda Latinoamérica (Gluz, 2015, p.48)-, entre ellos la República Argentina, país que incursionaría en esta política con el programa *Ciudadanía Porteña. Con todo derecho* (CP), lanzado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2006 bajo la Ley 1878. En realidad, todos los programas, de una manera u otra, coinciden en sus objetivos de reducir la pobreza e invertir en capital humano, objetivos que se ajustan a una serie de condicionalidades ligadas a los ámbitos de educación y centros de salud (Hatrick, 2015, p.2).

Al respecto de los planes estatales de asignaciones a familias de bajos recursos, o también conocidos como *políticas de transferencia monetaria condicionadas*, Kendizur (2017) nos presenta en su trabajo de investigación cómo los Estados de Brasil y de Argentina muestran ciertas similitudes en sus intentos por acortar las brechas de pobreza y deserción escolar. Los aportes de esta investigadora, de carácter “exploratorio” (tal como ella los define), intentan hallar la correlación entre los programas de Bolsa Familia (BF) en Brazil y Asignación Universal por Hijo (AUH) en la República Argentina, con resultados que demuestran un aumento de la población escolar en tres áreas muy marcadas: la escuela inicial, la escuela primaria rural y la escolarización de diferentes grupos étnicos tales como indígenas, negros y mulatos (este último caso únicamente en Brasil). El foco de la investigación de Kendizur pone su mirada en los efectos tanto positivos como negativos que dichas políticas públicas ejercen sobre la sociedad.

Resulta interesante resaltar, por ejemplo, los efectos que el programa CP otorga a los hogares en situación de indigencia o pobreza –cuyos beneficiarios, preferentemente mujeres o jefas de hogar, perciben una mensualidad a la cual acceden mediante una tarjeta magnética emitida por el Banco Ciudad y pueden realizar sus compras en comercios adheridos a ese programa con una *tarjeta de compra*. Quienes participan de este programa se caracterizan porque no tienen acceso a otros planes de transferencia monetaria de carácter provincial y/o nacional. Sus beneficios han impactado sobre una población de 50.000 hogares de CABA aumentando la asistencia educativa así como también las consultas a médicos y especialistas. Sin embargo, el trabajo infantil en la franja etaria de 10 a 15 años y la formalidad laboral no muestran grandes cambios: es así, por ejemplo que los padres de familia ven afectados sus ingresos al reducir sus horas de trabajo (Hatrick, 2015).

En el caso de la AUH –consistente en sus comienzos en un pago mensual de \$ 180,00 para niños menores de 18 años y de \$720,00 para niños discapacitados sin límite de edad, y puesta en vigencia el 1° de noviembre de 2009 según decreto 1602¹- las estadísticas arrojan en el plazo de un año un incremento de matrícula escolar del 1,12% en los niveles primarios y secundarios de educación común, especial y de adultos, lo cual demostraría un acierto en la implementación de este plan. Sin embargo, esos resultados no necesariamente demuestran que tal incremento tenga una correspondencia directa con dicho plan; definitivamente existen otras variables ajenas al impacto de la AUH reconocidas como causales de dicho aumento.

Si se analizan los logros de la AUH en un lapso de cuatro años posteriores a su implementación, los resultados aún siguen siendo poco satisfactorios en materia de deserción escolar. Lo curioso es descubrir que más que el programa en sí, las frustraciones en el cumplimiento de sus objetivos originales sobrevienen de la burocracia y la falta de controles apropiados –tanto a beneficiarios como al resto de los actores involucrados- para verificar su progreso y así poder realizar los ajustes que fuesen necesarios.² “Por otra parte, los funcionarios de la ANSES local no identifican el mecanismo de difusión de información proveniente desde el nivel nacional –de la mesa interministerial- de las comunicaciones periódicas y el envío de instructivos hacia las escuelas” (Ambort, 2017, p. 137).

Existen dos variables más que se unen al impacto que el programa AUH tiene sobre la población beneficiaria dentro del contexto educativo: la **interpretación del concepto de transferencia monetaria**, por un lado, “*Director Felipe: la verdad me parece importante que se realice este tipo de investigaciones porque se necesita controlar la AUH. Yo creo que ayuda a la gente que venga a la escuela pero no se entiende para qué sirve, los padres lo toman como si fuera suyo y tiene que ser para la escuela...Es cuestión de tiempo para que se entienda...*” (Villarreal, 2016), y por otro, el **sentido de multiculturalismo ligado a las condicionalidades** del programa. En este último caso, el círculo de beneficiarios se ve atravesado por una franja de inmigrantes provenientes de países vecinos como Perú y limítrofes como Bolivia y Paraguay. Estas familias, y en especial sus hijos, perciben la discriminación y estigmatización que resultan de recibir una ayuda monetaria que requiere de una serie de condicionalidades (o controles) posicionándolos en la mira social y la falta de confianza por parte del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones para con este programa.

“...la AUH sienta sus bases desde una perspectiva diferente en tanto los beneficiarios son principalmente trabajadores desocupados y/o de economía informal. Hay un corrimiento del lugar de ‘pobre’ como condición para percibir la asignación económica” Aun cuando las familias arriba descriptas reconocen los importantes beneficios que tal programa les otorga no sólo en cuestiones económicas sino también en materia educativa, pues les otorga a sus hijos la posibilidad de acceder a un estudio terciario/universitario y/o a trabajos mejor remunerados, la “lógica pigmentocrática” de la

¹ <https://www.lancion.com.ar/el-impacto-educativo-de-la-asignación-universal-nid1508929>

² info@idesa.org - www.idesa.org

que Bonilla Silva nos habla (2004) dificulta muchas veces su salida del círculo de ‘pobreza’ al que pertenecen e impide su escalada socio-laboral. (Alonso, 2014, p.90-93).

Igual situación nos presenta Muñoz Alvarado en su trabajo de investigación basado en establecer la relación entre el programa costarricense AVANCEMOS –un programa que se propone sostener la educación de los jóvenes provenientes de familias en condición de pobreza también mediante transferencias monetarias sujetas a requisitos de cumplimiento- y la deserción escolar temprana. Para él se hace imprescindible, ante todo, definir el concepto de “capital humano” según Giménez (2005) aclarando que “[...] está constituido por el capital humano innato, el cual comprende aptitudes físicas e intelectuales, las cuales pueden variar según las condiciones alimenticias y de salud. La otra forma de capital humano es el adquirido, el cual se irá constituyendo a lo largo de la vida de la persona, a través de la educación formal, la informal y la experiencia.” (Muñoz Alvarado, 2016, p.5)

Indistintamente de las inclinaciones políticas que se pudiesen tener, ya sea a favor o en contra de los programas BF y AUH, Kendizur hace un recorrido interesante de sus orígenes, sus puestas en marcha, y sus impactos producto de la implementación de los mismos, aun cuando los datos aportados por innumerables trabajos sobre el tema muchas veces reflejen resultados que distan enormemente de la realidad del contexto, resultados que se ven atravesados tanto por una diversidad de interpretaciones como por un ocultamiento o disfrazado de los datos recogidos por diversos organismos estatales y/o privados de apoyo a esos planes. Si bien existen algunas diferencias de base y formato entre ambos países –por ejemplo, fechas de implementación, características de la población comprendida y tipos de condicionalidades para su evaluación- resulta increíble observar cómo esas disimilitudes se ven superadas por una serie de variables comunes que destacan tanto las ventajas como las desventajas de los programas arriba mencionados.

Las crisis económicas de países como Brasil y Argentina durante el inicio del nuevo milenio llevaron a la concreción de estos planes de ayuda sin tener en cuenta que la parte más difícil en el recorrido de su implementación sería el estimar y/o evaluar sus impactos en función de las mejoras en dos campos: el de la educación y el de la salud pública. Surge como consecuencia el siguiente interrogante: ¿En qué medida el Estado garantiza tanto los derechos sociales de las clases más empobrecidas como el acceso de los jóvenes al mercado laboral? Quizás sea en este último fenómeno donde se encuentre el punto de quiebre de esos planes dado que, si bien las estadísticas muestran un gran aumento de matrícula escolar en el nivel inicial y en escuelas primarias rurales de Argentina, así como el aumento de la escolarización de otras poblaciones étnicas no blancas en Brasil –es necesario destacar que el nivel primario en el resto de las escuelas públicas no muestra, en general cambios relevantes; es en realidad el nivel secundario el que presenta una baja considerable en la matriculación del subnivel básico y mayor deserción en el subnivel superior, en especial en la franja que va de los 16 a los 18 años de edad.

Curiosamente, dentro de una de las condicionalidades o requisitos para el cumplimiento de los programas BF y AUH para aquellas familias que perciben las asignaciones monetarias, se encuentra la de otorgar la administración del dinero a las madres, quienes al ser interrogadas manifiestan un sentido

de responsabilidad ya internalizado o incorporado en lo que respecta a la importancia de brindarle a sus hijos los beneficios de la alfabetización, lo cual pone sobre el tapete las interpretaciones de los investigadores en lo concerniente a las escasas modificaciones en los números finales relativos a la educación primaria. Las cifras hablan por sí mismas (Kendizur, 2016, p. 13). De la lectura de los datos anteriores surge, además, la de una preferencia por la educación privada debido a dos variables: por un lado, la falta de escuelas primarias públicas dentro del radio de residencia, y por el otro, el gradual deterioro de la educación estatal.

La disyuntiva se posiciona entonces en el nivel secundario: las estadísticas nos muestran un deterioro en la matrícula de sus últimos años, así como el abandono por causas familiares y económicas que llevan a los adolescentes a buscar un trabajo antes de finalizar, y finalmente el dilema de si esos alumnos retomarán en algún momento sus estudios para luego asistir a la universidad. Los resultados obtenidos de las entrevistas a docentes presentadas en los Cuadernos de Educación año VIII (Falconi y Beltrán, 2010) dan cuenta de las frustraciones de los educadores a la hora de evaluar los rendimientos escolares: una serie de circunstancias con raíces de carácter social, ligadas a problemáticas familiares tales como embarazos tempranos, familias muy numerosas, viviendas precarias y trabajo en edades tempranas impactan enormemente en los procesos de aprendizaje de los estudiantes más jóvenes. Las carencias tanto materiales como afectivas se convierten en obstáculos diarios que interfieren con los procesos normales de adquisición de conocimientos: los alumnos tienen hambre, tienen sueño y están distraídos todo el tiempo.

En paralelo, emergen las críticas a los contenidos curriculares y a las prácticas docentes, cuyas estrategias siguen siendo parte de una escuela tradicional que como un caballo de trabajo lleva anteojeras que le impiden ver a los lados, vale decir que le nublan la realidad circundante y sólo le permiten caminar hacia adelante con la mira puesta exclusivamente en la preparación para un futuro al alcance de la mano. Este panorama tiende a frenar los avances del proceso de enseñanza, el cual sufre un estancamiento que deviene de la imposibilidad de escapar del fenómeno de “primarización” del cual Falconi y Beltrán nos hablan en su trabajo (p.226): los mismos contenidos monótonamente dictados una y otra vez tanto en el nivel primario como en el nivel secundario.

Aunque con otros recorridos, Muñoz Alvarado nos presenta, desde una perspectiva similar los programas AVANCEMOS (originado en el año 2006 y basado en un breve si bien efectivo plan anterior llamado “Superémonos” con miras a paliar la deserción escolar) y CONVIVIR (el cual surge en el año 2010 con el objetivo de trabajar sobre la convivencia escolar). Asimismo, nos menciona el caso del sistema educativo en Costa Rica, cuya vulnerabilidad está estrechamente ligada al enorme círculo de pobreza del cual resulta difícil escapar, en el cual el Estado ha venido acompañando a las poblaciones en situación de riesgo con otros planes además de los mencionados, intentando ir más allá de la educación primaria y apoyando a la educación secundaria en su afán por disminuir el abandono escolar. Con otros programas tales como el “Apoyo a la educación para la reducción del abandono estudiantil” (2011), los “Comedores escolares” y el “Transporte estudiantil”, los números se modifican mostrando una mayor permanencia en el sistema educativo. Sin embargo, la beca que el programa

AVANCEMOS le otorga a los adolescentes no será una garantía total de disminución de la deserción escolar, en especial en la franja de nivel secundario. Y aquí nuevamente observamos, al igual que con la implementación de los BF y AUH, que la inflación económica de estos países latinoamericanos hace que dichos programas queden rezagados llevando a los jóvenes a optar por el trabajo antes que seguir estudiando. Unido a esto no es menos significativo el obstáculo de la evaluación y/o medición del impacto de estos programas.

Si bien todos los TMC –transferencias monetarias condicionadas- muestran varias coincidencias en sus objetivos generales y sus medios de implementación, siguen existiendo a la fecha muchas dudas sobre el grado de efectividad y beneficio que los mismos pueden ofrecer a las poblaciones más carenciadas, y acerca de si realmente logran “romper el ciclo intergeneracional de la pobreza” (Muñoz Alvarado, 2016, p.7). También existen dudas sobre los aprendizajes de los alumnos que asisten a escuelas públicas, en especial sobre los de aquellos que asisten al nivel secundario. Para ilustrar aún más la situación, a las tres políticas de ayuda arriba citadas –BF, AUH y AVANCEMOS- se suman otros programas pioneros en este campo cuyos impactos, si bien favorables en los primeros tiempos de su implementación, también arrojan dudas acerca de su efectividad, la evaluación apropiada de sus resultados, su relación con los objetivos generales iniciales de la propuesta y el destino real del dinero percibido.

En México el proyecto PROGRESA (1997) realiza una importante inversión propiciando mejoras en las áreas de educación, salud y niñez afectada por el trabajo infantil en niños comprendidos entre los 10 y los 13 años. Con objetivos similares, el programa RED DE PROTECCIÓN SOCIAL en Nicaragua busca otorgar una mejor calidad de vida para los habitantes de zonas rurales. Sin embargo, a la hora de evaluar sus impactos, los interrogantes más preocupantes están ligados a la perdurabilidad de las soluciones que ellos le han brindado a sus beneficiarios y al binomio costos-mejoras de dichos programas.

CONCLUSIÓN

En realidad, un análisis profundo de los datos aportados por los estudios citados en este trabajo arrojaría diversos resultados según tres distintas miradas o perspectivas a tenerse en cuenta: la de las políticas públicas, la de los sectores educativos y la de los beneficiarios. Cada una desde su posición, sin dejar de lado el contexto temporo-espacial, invita a una **reflexión** donde convergen una gran diversidad de pros y cons con respecto no sólo al proceso de implementación de estas propuestas sino también a los criterios de selección de sus posibles beneficiarios, a los controles de sus condicionalidades y, por qué no, a la selección de contenidos curriculares y estrategias que se incluyen en las planificaciones áulicas, los cuales de un modo u otro también contribuirían al retraso, fracaso y consecuentemente abandono del recorrido escolar obligatorio, abriendo nuevamente el círculo de pobreza y marginalidad y dificultando la entrada a otros estratos sociales y la realización personal.

La multiculturalidad o diversidad poblacional áulica no escapa a esta reflexión; “[...] Uno de los grandes desafíos de la cultura escolar es la de incluir la cotidianidad extraescolar como estrategia de

intervención; y no continuar reproduciendo aprendizajes destinados a que los individuos aprendan a ‘moverse’ exclusivamente dentro de ella. [...] la educación multicultural, definida no como un proceso de transmisión de cultura (pues esta ya cuenta con su propio proceso de dinámica interna para tal fin), sino a la promoción del conocimiento *crítico* generado sobre ella.”(Alonso, 2014, p.95).

Los criterios de selección de beneficiarios al igual que los controles de las condicionalidades impuestas ejercen también una influencia considerable en la puesta en marcha y cumplimiento de los TMC. Tampoco pueden permanecer ajenos a este mecanismo los canales de comunicación entre los organismos involucrados ni el desconocimiento por parte de los educadores de los detalles familiares de esos beneficiarios: “*Director Felipe: Si... ese es un trabajo que nos llevará un tiempo porque no tenemos registrado quiénes son los que cobran la AU...*” [...] Estoy frente a un desconcierto, teniendo en cuenta que los agentes educativos no saben en profundidad sobre los alumnos que perciben la AUH” (Villarreal, 2016, p.9).

Tal vez sea en este punto del recorrido de los programas de ayuda donde los Estados tendrán que aplicar los ajustes necesarios en pos de ofrecer a toda su población oportunidades equitativas en las áreas de salud, educación y trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- .Alonso, M.L. (2014). *Multiculturalidad y diversidad social en la escuela: la asignación universal por hijo desde la óptica de madres de alumnos de enseñanza media*. Diálogos Pedagógicos. Año XII - N° 23
- .Ambort, M. (2017). *Desarticulaciones institucionales de la condicionalidad educativa de la AUH. ¿Cómo viene? y ¿Hacia dónde va?* Igualdad, autonomía personal y derechos sociales. ISSN: 2545-8388 – N° 6
- .Falconi, O. y Beltrán, M. (2010). *Condiciones de escolarización, transmisión del saber y tarea docente en la escuela secundaria: “Yo, tú, él... nosotros apoyamos*. Cuadernos de Educación año VIII – N° 8
- .Gluz, N. (2015). *Jóvenes, Asignación universal por hijo y escuela secundaria: sinergias y desencuentros entre política social y escolar en Argentina*. Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación –ISSN: 2408-4573 Año 2 N° 2
- .Hatrack, A. (2015). *Los efectos de un programa de transferencias de ingresos en la Ciudad de Buenos Aires*. CAF-Dirección de Investigaciones Socioeconómicas
- .Kendizur, M. (2017). *Bolsa Familia y Asignación Universal por Hijo: la condicionalidad educativa puesta en debate*. Nova et Vetera, 26, 23-29

.Muñoz Alvarado, J. A. (2016). *Avancemos: Efectos sobre el abandono educativo en el hogar de personas beneficiarias*. Revista Electrónica Educare – EISSN: 1409-4258 Vol. 20 (1) – Enero-Abril 2016: 1-22

.Villarreal, A. (2016). *Las representaciones sociales acerca de la Asignación Universal por hijo (AUH) de los agentes escolares, las familias y su incidencia en los procesos socio educativos*. Actas de las VI Jornadas sobre Etnografías y Procesos Educativos –ISSN: 2362-5775