



Feijoó, M. del C. y Poggi, M. (coordinadoras) (2014) *Educación y políticas sociales: Sinergias para la inclusión.*

Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-UNESCO, 288 páginas

Por Mariano Fontela

Aunque haya sido concebido como una compilación de estudios empíricos sobre la relación entre la eficacia de las políticas educativas y la aplicación de los programas de transferencias condicionadas en la región, este libro indudablemente forma parte de la mejor veta del pensamiento social latinoamericano. Los autores –originarios de ocho países distintos– proveen datos, compilan evaluaciones de distintas políticas nacionales, ponderan impactos positivos o negativos y sugieren correcciones, pero lo hacen describiendo con maestría los conceptos y valores que informan esos análisis y propuestas. Eso les permite desplegar y acreditar buenos argumentos para cuestionar los enfoques ideologizados que justifican las condicionalidades de las transferencias como una manera de asignar incentivos para revertir supuestas culpas de las familias pobres. Se plantean por el contrario en esta compilación las insuficiencias de las escuelas para integrar a los niños de menor nivel socioeconómico, la pertinencia de concebir las transferencias como un derecho básico incondicionado, la procedencia de impulsar un mayor protagonismo de la comunidad, o la necesidad imperiosa de conformar una mejor coordinación y una mayor integralidad en las políticas sociales, tanto en el nivel de la oferta de programas como en el de las demandas de individuos, familias y comunidades.

En definitiva, lo que está en cuestión es en qué medida estas políticas son tan eficaces en desarrollar los aprendizajes de los niños pobres para frenar la reproducción intergeneracional de la pobreza, como lo son en el aumento de la escolaridad. En este último punto no hay dudas del inmenso mérito que cabe a las transferencias condicionadas, pero para una mejora de las capacidades cognitivas se requieren transformaciones a las que aún no parecen haberle asignado suficiente prioridad quienes formulan las políticas y quienes conducen los establecimientos educativos. En pocas palabras: si antes las diferencias socioeconómicas de origen explicaban las diferencias de escolaridad, hoy también explican las diferencias de calidad.

Pero además, tal como explica Ricardo Cuenca en este libro, “cuanto mayor es la desigualdad en la distribución del ingreso (del país y de las familias), menor es el rendimiento de los estudiantes”. El detalle no es menor si se tiene en cuenta que América Latina es la región más desigual del mundo. Además, varios estudios realizados en distintos países demuestran 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”. En este sentido es auspicioso el regreso del Estado en la región en estos últimos años, aunque, como se verá en los análisis que a continuación se reseñan, se requieren aún profundas transformaciones para que ese regreso sea efectivo en términos de construcción de democracias de ciudadanos libres e iguales.

Los programas de transferencias condicionadas se aplican en 20 países de América Latina y el Caribe, cubren a más de 120 millones de personas (el 20% de la población total) e insumen el 0,4% del Producto Bruto de la región. El más antiguo de estos programas se inició hace 17 años en México y hoy alcanza a 30 millones de personas. Su evolución y resultados son analizados en detalle en este libro por Mercedes González de la Rocha, quien destaca que algunas beneficiarias, especialmente jóvenes de ámbitos rurales o de procedencia indígena, han llegado a niveles educativos que sus madres y abuelas jamás habían soñado. Pero a la vez advierte sobre las opacidades burocráticas que hacen por ejemplo que muchas familias perdieran las becas por razones que nunca comprendieron.

Entremos finalmente a los contenidos de este libro. Sus coordinadoras no sólo resumen inicialmente los aportes de los artículos compilados, sino además conforman una visión sólida y original sobre los ejes respecto a los cuales podrían concebirse transformaciones profundas. Entre otros aspectos, analizan la inercia de los sistemas educativos frente a los nuevos escenarios creados por la generalización de programas de transferencias condicionadas que incentivan la demanda pero no prevén modificaciones sustanciales de la oferta educativa, instalando implícitamente el supuesto de que los niños pobres no iban a la escuela porque sus padres –siempre culpables– no querían, y no por responsabilidades imputables al sistema educativo. A ello se suma una respuesta no

siempre favorable por parte de docentes y autoridades educativas frente a los cambios de contexto que estos programas inducen, e incluso a veces contra los propios estudiantes derechohabientes de las transferencias, pese a que hay estudios que demuestran 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”. Asimismo, María del Carmen Feijó señala la necesidad de “empoderar a los participantes”, incorporarlos en el diseño, la implementación y el monitoreo de las políticas, y repensar las condicionalidades “no sólo como una cuestión de comportamiento de las familias, sino como alianzas de tipo intersectorial”.

En la misma línea Rosa Valls Carol resume las principales conclusiones extraídas de evaluaciones del proyecto INCLUD-ED que analizó las estrategias educativas que en Europa contribuían a la cohesión y evitaban la exclusión social, a través del “desarrollo y la profundización de las estrategias de inclusión, y 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)”.

Por su parte, el capítulo de Simone Cecchini analiza rasgos comunes y distintivos de los veinte programas de transferencias condicionadas de América Latina y el Caribe. Afirma que es la interacción y la articulación entre tres componentes –protección social no contributiva, seguridad social y regulación de los mercados laborales– lo que puede favorecer a la realización de los derechos sociales, al permitir “incorporar al conjunto de la población con sus especificidades y recursos”. Además, señala que no todos los programas de transferencias de la región son demasiado estrictos a la hora de aplicar sanciones por incumplimientos de las condiciones, generalmente porque éstas “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 el otro extremo hay programas nacionales que aplican penalidades firmes porque las transferencias se calculan como una forma de compensar los costos de oportunidad asociados a la escolaridad. Una tercera versión son los programas “que buscan articular la garantía de acceso de las familias pobres y vulnerables a un conjunto amplio de prestaciones”, como son los casos de Chile y Colombia, donde “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”. Esta tercera categoría procura responder a la evidencia de que la pobreza “resulta de múltiples factores de carácter psicosocial, cultural, económico y geográfico” que cuando se combinan “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 con mayor información sobre las prestaciones públicas terminan recibéndolas en primera instancia”. En estos sistemas “se entiende que es la propia oferta pública la que debe acercarse a las familias y no al revés”, lo que se materializa a través de trabajadores sociales enfocados en “aspectos psicosociales orientados a facilitar la conexión de la demanda con la oferta de servicios sociales”.

Por su parte, Juan Eduardo García-Huidobro describe el caso chileno a partir de una cierta familiaridad ideológica de época que él percibe entre los programas de transferencias condicionadas y las iniciativas políticas que buscan instalar al Estado como evaluador de la calidad de las instituciones educativas. Progresivamente se ha ido abandonando el ideal de los derechos sociales como producto de responsabilidades recíprocas y simultáneamente se ha ido promoviendo la idea de que tales derechos más bien consisten en la garantía de una provisión mínima de determinados bienes. Apuntando hacia un esquema conceptual más democrático, García-Huidobro apuesta por la formulación de “políticas que faciliten la construcción de una comunidad de intereses y hagan improbable la captura del interés general por los intereses particulares”. Eso supone 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”. Pero a la vez observa que disponer de instituciones inclusivas no es garantía suficiente para lograr una política social o educativa inclusivas, debido a que “la inclusión siempre es un cambio subjetivo” que se produce en el ciudadano. Su aporte sirve para comprender por qué las políticas de inclusión no siempre garantizan una sociedad integrada, dado que muchas veces su legitimación apresurada implica un abandono del debate público acerca de los estilos de vida de los sectores privilegiados, mientras para los pobres se promueve una entrada de servicio hacia instituciones y procesos sociales perversos. Por otra parte, García-Huidobro advierte que las reformas educativas basadas en estándares y evaluaciones de calidad han tenido importantes efectos distorsionadores, ya que indujeron a los establecimientos a “focalizarse en los buenos resultados dejando de lado la equidad”, aumentando la selectividad en el ingreso, la expulsión de quienes menos rinden, los aprendizajes mecánicos, la simplificación de la pedagogía y la segregación escolar.

El resto de los análisis de programas nacionales coinciden en rasgos generales con el diagnóstico que sobre el caso brasileño realiza Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato: los programas de transferencias condicionadas reducen la pobreza y la indigencia y aumentan el acceso a la escuela, pero todavía no alcanzan resultados masivos en el objetivo de romper la pobreza intergeneracional, en buena medida debido a la falta de solidez de las redes de protección social y por la existencia de estructuras organizacionales insuficientemente integrales y universales.

Fecha de recepción: 14/11/2014

Fecha de aceptación: 18/11/2014