

## Más Que Algo Y Menos Que La Nada: Transferencias Condicionadas Y Educación / *More than something and less than nothing: Conditional Transfers and Education*

XÍMENA BARAÍBAR RIBERO\*

**Resumen:** La importancia de la educación es destacada por su potencial contribución con procesos de integración social, así como con la inserción en el mercado de trabajo y la superación de la pobreza. Estos aspectos se encuentran entre los objetivos planteados por los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), los que combinan objetivos de alivio de la pobreza inmediata, con otros de largo plazo referidos a la acumulación de capital humano (a partir de la incorporación al sistema educativo y el control de la salud), lo que permitiría romper el círculo de reproducción de la pobreza. En base a las diversas evaluaciones existentes sobre los PTC, este artículo se plantea analizar cuales han sido los impactos de estos programas en el alcance de los objetivos de largo plazo (en particular en lo que hace al derecho a la educación) y los desafíos planteados en esta vinculación.

**Palabras claves:** Programas Transferencias Condicionadas, Educación, Políticas Sociales, Pobreza.

**Abstract:** The importance of education is highlighted by its potential contribution to social integration and insertion into the labor market and overcoming poverty. These aspects are among the goals set by the conditional transfer programs (CTP), which combine the

---

\* Master en Servicio Social por la UDELAR y la Universidad Federal de Río de Janeiro. Cursa estudios de Doctorado en Ciencias Sociales con Mención en Trabajo Social en la Facultad de Ciencias Sociales – UDELAR. E-mail: xbaraibar@gmail.com

objectives of poverty alleviation immediately, with other long-term related to the accumulation of human capital (from the incorporation into the education system and control of health), which would break the cycle of poverty reproduction. Based on various assessments available on the CTP, this article presents which have been analyzing the impacts of these programs within the reach of long-term objectives (particularly in making the right to education) and the challenges in this connection.

**Keywords:** Conditional Transfer Programs, Education, Social Policy, Poverty.

## Introducción

La importancia de la educación ha sido señalada desde múltiples ámbitos, siendo de interés en esta instancia presentar los argumentos que destacan su potencial contribución con procesos de integración social, en tanto socialización en pautas comunes a una comunidad particular. Asimismo, el valor de la educación se menciona en vinculación con la inserción en el mercado de trabajo y a través de esta, en la superación de la pobreza.

Los referidos aspectos se encuentran incorporados entre los objetivos planteados por los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), los que constituyen una modalidad de política social enmarcada en la lucha contra la pobreza. Iniciados a mediados de los años '90 en Brasil y México, estos programas fueron crecientemente incorporados al repertorio de políticas sociales desarrolladas en el continente. Los PTC estarían quebrando antiguas pautas de protección social, básicamente por ser una prestación en dinero en efectivo y por combinar objetivos de alivio de la pobreza más grave, con otros de largo plazo referidos a la acumulación de capital humano (a partir de la incorporación al sistema educativo y el control de la salud) lo que permitiría romper el círculo de reproducción de la pobreza.

En base a las diversas evaluaciones existentes sobre los PTC en el continente, este artículo se propone analizar cuales han sido los impactos de estos programas en el alcance de los objetivos de largo plazo que se plantean, en particular en lo que hace a su aporte al ejercicio del derecho a la educación. Aquí interesa profundizar una perspectiva que trasciende las evaluaciones al interior de los propios programas y los ubica y analiza en el marco de los regímenes de bienestar, esto es, dentro de las relaciones entre mercados laborales, intervención del Estado y familias.

Luego de esta introducción el artículo se divide en cuatro partes. En la primera se caracterizan los regímenes de bienestar en América Latina y luego se recogen argumentos que destacan la relevancia de la educación. En la tercera parte se presentan los PTC y sus impactos en el ejercicio del derecho a la educación. El trabajo cierra con una síntesis de lo trabajado y de desafíos pendientes a partir de la consideración de las desigualdades existentes en el continente.

## **Regímenes de bienestar en América Latina**

Esping-Andersen (2000) ha sido destacado como un autor relevante en la comprensión de los diversos arreglos sociales para la satisfacción del bienestar. Para el autor, limitarse al estudio del Estado, deja sin explicar un enorme remanente de bienestar, por lo que propone analizar los regímenes de bienestar, entendidos como la forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del Estado, el mercado y la familia. El modo en que se gestionen los riesgos que haya que considerar sociales o las personas a las que se considere objeto de protección, genera diferencias y define a un régimen del bienestar, produciendo consecuencias para las solidaridades sociales y la estratificación resultante. A partir de las dimensiones de estratificación social,

desmercantilización y desfamiliarización el autor identifica los regímenes liberal, corporativo y socialdemócrata.

Las reflexiones mencionadas fueron trasladados para el análisis de la realidad latinoamericana. Entiende Barba (2009, p. 64) que no hay razones para suponer que los únicos arreglos institucionales posibles sean los que han predominado en las economías de la OCDE. De hecho, en América Latina las trayectorias de los sistemas de prestaciones sociales tienen una larga historia, ubicándose su fase expansiva con el proceso de industrialización a través de la sustitución de importaciones.

De acuerdo a Barba (2009, p. 66) no es correcto hablar de un solo tipo de régimen de bienestar en la región, sino de tres tipos desarrollados bajo el paraguas del paradigma del seguro social: los universalistas, los duales y los excluyentes. Los primeros incluían a Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica y fueron los que más se asemejaron a los regímenes conservadores europeos, tanto por su expansión gradual y universalizante como por la vinculación de la protección social al mercado laboral y a las organizaciones de la clase obrera. En esos países se observaban los mayores niveles de gasto social; la menor heterogeneidad etnocultural; la mayor cobertura del seguro social y de los sistemas educativos y de salud; los menores índices de pobreza rural, urbana y total y de concentración del ingreso; los indicadores más bajos en materia de precariedad laboral y subempleo; los mejores indicadores en materia de esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, analfabetismo e índices relativos de vida.

Los regímenes duales incluían a Brasil, México, Colombia y Venezuela, y los excluyentes comprendían a la mayoría de los países de América Central, con la excepción de Costa Rica y Panamá, así como a países de América del Sur como Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay. Estos dos regímenes se distinguían por un descenso de uno y dos escalones, respectivamente, en todos los indicadores ya mencionados,

así como en los niveles de gasto social, de cobertura de seguridad social, de los servicios educativos y de salud preventiva, y del gasto de desmercantilización del bienestar social. Un aumento gradual de la heterogeneidad etnocultural, del carácter regresivo de los sistemas de protección social y del grado de informalidad de los mercados laborales. Estas características, tendían a manifestarse de manera dual en los regímenes intermedios, privilegiando a la población urbana, organizada y relevante para el modelo ISI y excluyendo al resto de la población, mientras se agudizaban en los regímenes excluyentes, dejando por fuera de su cobertura a la mayoría de la población (BARBA, 2009, p. 67).

Continuando en el análisis de los regímenes de bienestar en el continente, se encuentra el trabajo de Juliana Martínez (2008), quien entiende que son tres las articulaciones posibles entre Estado, mercado y familia en América Latina. El primero es un régimen *estatal-productivista* y allí se ubican Argentina y Chile. En el segundo, se encuentran Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay y es denominado *estatal-proteccionista*. Finalmente, en el *informal-familiarista* se ubican Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana, Venezuela, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Los dos primeros conglomerados presentan diferencias de grado en materia de mercantilización y familiarización, así como diferencias cualitativas en términos de desmercantilización. A su vez, entre estos dos conglomerados y el tercero hay diferencias radicales, tanto de grado como cualitativas.

Señala Martínez (2008, p. 105, 121) que aunque hay diferencias considerables entre conglomerados, en términos de la *mercantilización de la fuerza de trabajo*, los tres presentan una tendencia a su informalización. Son predominantemente urbanos los dos primeros conglomerados, mientras que el tercero es básicamente rural. En términos generales, los regímenes estatal proteccionista y estatal productivista, alcanzan altos grados de desmercantilización de la fuerza de trabajo y tienen mayor capacidad para absorber

su fuerza de trabajo de manera asalariada. Por el contrario, la población de los países del conglomerado 3 recurre en mayor proporción al autoempleo. El régimen familiarista alcanza escasos niveles de desmercantilización, teniendo una capacidad mínima para absorber y remunerar adecuadamente su fuerza de trabajo. Junto a esto, la protección social y la formación del capital humano están desmercantilizados de manera mínima o intermedia. Los mercados transnacionales tienen un papel central. La producción del bienestar descansa en las familias y las comunidades, en mayor medida que en los regímenes anteriores.

En los conglomerados 1 y 2, las *políticas públicas* son centrales. En el primero, estas se enfocan principalmente en la formación de capital humano. Se consideran como políticas con una orientación productivista, en tanto buscan mejorar las condiciones de la fuerza laboral para que esta participe en el mercado laboral. En el segundo conglomerado, las políticas públicas enfatizan la protección social a partir de las contribuciones asociadas a las ocupaciones, en particular, en los sectores formales de la economía. A pesar de la presencia pública, en ambos conglomerados, un amplio conjunto de la población carece de un acceso satisfactorio a los servicios públicos. Estos países son por eso tan estatales como informales. El tercer conglomerado muestra un gran peso de las prácticas informales en la producción de bienestar.

La *familiarización* es alta en los tres conglomerados. Sin embargo, en los conglomerados 1 y 2, las familias nucleares tienen un papel más importante, mientras que en el 3 son las familias extensas y compuestas. Dada la baja desfamiliarización, el trabajo no remunerado femenino tiene un papel central en América Latina. Sin embargo, hay variaciones entre los regímenes. Cuanto más informal es el régimen, mayor es la demanda del trabajo no remunerado, porque mayor es la compensación de las fallas que las familias y las mujeres en particular deben desplegar. En los regímenes estatal-productivista y estatal-proteccionista, las familias y las comunidades tienen un mayor apoyo de los mercados laborales y del Estado. En el régimen familiarista, la

mayoría de la población depende sólo de los arreglos comunitarios y familiares, buscando compensar la falta de empleo a través de la emigración y de las remesas (MARTÍNEZ, 2008, p. 112, 122).

## **Derecho a la educación en América Latina**

La importancia de la educación, ha sido destacada desde diversos ángulos. En esta oportunidad, interesa presentar las formulaciones realizadas en relación a su aporte a la integración social y construcción de la ciudadanía; y las realizadas en relación al denominado capital humano.

De acuerdo con Fernández (2007, p. 147, 158) la educación fomenta una identidad colectiva al difundir normas de convivencia comunes, lo que constituye una condición para la democracia. Esta es un sistema de obligaciones y expectativas mutuas entre individuos que deben sentirse en algún grado unidos por algún tipo de lazo originario o voluntario, y no simplemente impuesto por el sistema legal. Por otro lado, la democracia ha valorado la educación como un requisito de la ciudadanía efectiva. Esta, además de derechos y obligaciones plasmados en leyes, requiere capacidades individuales a ser desarrolladas o adquiridas, lo que es parte del objetivo de la alfabetización funcional.

Para Fernández (2007, p. 163) ninguna institución está en mejores condiciones que la escuela de proporcionar experiencias de convivencia con los demás. Sólo la escuela puede configurarse como un microcosmos de la sociedad y proporcionar a todos la ocasión de convivir con el otro y de reflexionar sobre esa convivencia. Por eso es tan importante impedir que las escuelas se conviertan en guetos a los que solo acuden públicos homogéneos, no importa de qué parte del espectro social.

En similar perspectiva, Gentili (2009, p. 47) entiende que la relevancia democrática de la educación reside en que la misma

constituye un bien que potencia y afirma otros derechos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce que la educación es un derecho humano, un bien público y social, porque ella ayuda a reconocernos como seres humanos libres e iguales en derechos.

El papel de la educación también ha sido destacado en relación a su aporte en la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales. De acuerdo a la CEPAL (2010, p. 8, 25) la educación constituye uno de los principales mecanismos de que disponen el Estado y la política pública para revertir la reproducción intergeneracional de las desigualdades y disociar los orígenes sociales de los individuos de sus logros en términos de bienestar.

Señala Bazdresch (2002, p.65, 68) que una idea muy difundida es que la educación constituye una de las formas privilegiadas de evitar y/o salir de la pobreza, siendo una vía hacia una mejor manera de vivir. Señala el autor que existen diversos marcos conceptuales que interpretan el papel de la educación en su relación con la pobreza, siendo uno de los más difundidos la teoría del capital humano. Los sistemas educativos tienen las funciones de socialización, adquisición de habilidades y entrenamiento y certificación, las que contribuyen a la asignación racional de recursos según las necesidades sociales y generan movilidad social. La teoría referida entiende que mayor educación genera mayor productividad potencial de la fuerza de trabajo y como consecuencia, mayores ingresos potenciales para los trabajadores. Considera a la pobreza como un fenómeno que ocurre porque las personas no han adquirido las habilidades cognitivas básicas para ser exitosas en el mundo. Por tanto, basta con educarlas, darles acceso a la escuela o proporcionarles compensaciones educacionales, y así se disminuirán las probabilidades de “recaer” en la pobreza.

Analizando la expresión del derecho a la educación en América Latina, Gentili (2009, p. 32) señala que en la segunda mitad del siglo XX, ha habido una expansión progresiva y sostenida de



los sistemas escolares en todos los países de la región lo que ha permitido incorporar a sectores tradicionalmente excluidos de los mismos. Se han dado avances en los niveles de alfabetización de la población adulta, han crecido las tasa de escolaridad y se ha producido una disminución progresiva de las brechas de género dentro del sistema. Finalmente, se han procesado cambios sustantivos en las correspondientes legislaciones educativas.

Más allá de lo anterior, entiende Gentili (2009, p. 37-38) que la realidad regional pone en evidencia ciertas tendencias que debilitan y/o obstaculizan los avances en la expansión y universalización escolar, que al mismo tiempo consoliden y amplíen una concepción democrática de la educación como bien público y como derecho humano fundamental. Los altos niveles de pobreza y exclusión y la persistente desigualdad que caracterizan al continente, han limitado el potencial democratizador de la expansión educativa. Para el autor, la situación heredada y las perspectivas futuras son graves, dado que la pobreza tiene un impacto más contundente en la población infantil y juvenil que en la adulta lo que condiciona las oportunidades de vida y los derechos de la población con menos de 18 años. Toda situación de pobreza estructural o de intensificación de la misma, inevitablemente impacta en el sistema escolar, fragilizando las condiciones para el ejercicio del derecho a la educación.

El segundo de los factores refiere a la correspondencia entre la pobreza y desigualdad en términos sociales y la pobreza y desigualdad en términos educativos. La universalización de las oportunidades de acceso a la educación ha sido interferida por intensos procesos de diferenciación y segmentación de los sistemas nacionales de educación. Estos se encuentran diferenciados en circuitos institucionales que concentran condiciones y oportunidades altamente heterogéneas y profundamente desiguales: en sus dinámicas de funcionamiento, en sus condiciones de acceso a recursos, en el perfil de los docentes que en ellos actúan, en el tipo de alumnado que convocan así como en el tipo y la calidad de los conocimientos que imparten. Todos en

América Latina tienen formalmente el mismo derecho a la educación y a todos, ese derecho les ha alargado sus fronteras. Pero para hacer de ese derecho una oportunidad efectiva, hay que introducirse en un aparato institucional donde solo los “elegidos” conocen el camino de salida, mientras “los pecadores”, se embarcan en una trayectoria pedagógica marcada por un fracaso anunciado al que solo aspira contradecir la suerte. La escuela se ha universalizado sin que se amplíe su estatus de bien común, de derecho social desmercantilizado y atravesado por la aspiración a mejorar de forma permanente la socialización de sus beneficios. De esta manera, los resultados del proceso de escolarización son tan desiguales como son desiguales las condiciones de vida de los grupos que componen la sociedad, lo que no permite hacer efectivas las condiciones reconocidas en el derecho a la educación (GENTILI, 2009, p. 36, 42-45).

En el *Panorama Social de América Latina*, la Cepal (2010, p. 8, 25) señala que pese a la relevancia que el derecho a la educación tiene, la región no ha logrado transformar el sistema educativo en un mecanismo potente de igualación de oportunidades. Los avances en cobertura, acceso y progresión en los distintos ciclos educativos han llevado a la estratificación de aprendizajes y logros en los sistemas educativos. A las desventajas socioculturales con que llegan al sistema educativo los estudiantes con menores recursos se suma su acceso a servicios de enseñanza de menor calidad relativa respecto de los estudiantes de mayores recursos, lo que refuerza la desigualdad de las trayectorias de aprendizaje. Por otro lado, en un contexto de acceso dispar a las oportunidades educativas, el eslabonamiento de la educación con el empleo reproduce y, eventualmente amplía las inequidades sociales.

La situación en la región es heterogénea respecto del acceso a la enseñanza preescolar, con países que tienen una matrícula casi universal y otros en torno al 30%. El acceso a primaria es homogéneamente alto, salvo excepciones y alcanza niveles cercanos a la universalidad en varios países. Las diferencias de acceso de

niños y niñas al sistema y entre estratos socioeconómicos no son significativos en este nivel. Sin embargo, el acceso al sistema educativo no necesariamente asegura una adecuada progresión y principalmente, la conclusión del nivel de enseñanza primaria, existiendo problemas de rezago y deserción escolar. Las diferencias de género, según nivel socioeconómico y área geográfica, entre otras, se empiezan a visualizar cuando se examinan los niveles de conclusión educativa. Solo 2 de cada 100 niños y niñas de los estratos superiores de ingreso (quinto quintil) no culmina primaria, mientras que 12 de cada 100 no lo hacen entre los que provienen de los estratos más pobres (CEPAL, 2010, p. 25, 88, 91).

El acceso y la progresión oportuna hacia el nivel secundario y en él es bastante menor que en la enseñanza primaria y la situación entre países es más heterogénea: la tasa neta de asistencia en este nivel llega al 88% en comparación con el 97% en primaria. Por otra parte, el rezago escolar se acumula y se acrecientan las desigualdades socioeconómicas, por área geográfica y según el origen étnico. El clima educativo del hogar empieza a aparecer como un factor determinante en el rezago escolar de los niños de 12 a 14 años: un niño perteneciente a un hogar con bajo clima educativo tiene 10 veces mayor probabilidad de rezagarse que uno proveniente de un hogar con buen clima educativo. También se observan diferencias importantes según el área de residencia, lo que se asocia con los niveles de bienestar de los hogares y de los estudiantes. Así, en términos de conclusión educativa del ciclo inferior de enseñanza secundaria se observan diferencias según si los jóvenes provienen de hogares pobres o no pobres: un 52% en comparación con un 82% (CEPAL, 2010, p. 25, 92).

Al enfrentar el ciclo de alta secundaria, los jóvenes ya tienen oportunidades para incorporarse al mercado de trabajo, lo que desincentiva su retención, sobre todo si enfrentan condiciones adversas de carácter económico, académico, de integración o formación de identidad. La situación de acceso y progresión oportuna

en este nivel es también heterogénea en la región. A la heterogeneidad entre países se suma una heterogeneidad dentro de ellos cada vez más pronunciada, que produce diferencias entre zonas urbana y rurales, estudiantes pobres y no pobres o de distintos estratos socioeconómicos, indígenas y no indígenas, entre otros factores de discriminación. Entre los estudiante de más altos ingresos (quinto quintil), cuatro de cada cinco logra terminar la enseñanza secundaria; entre los de nivel socioeconómico bajo solo lo hace poco más de uno de cada cinco. Finalmente y de manera general, el acceso al último ciclo educativo de educación postsecundaria está reservado a una porción relativamente pequeña de los jóvenes de la región (CEPAL, 2010, p. 93).

La disparidad en el desarrollo de capacidades no solo se relaciona con los logros educativos, sino también con los mercados laborales autorregulados que constituyen fábricas de segmentación en niveles de productividad, acceso al bienestar y disfrute de derechos sociales. En la región, en las condiciones actuales quienes no concluyan la educación secundaria completa quedan expuestos a un alto nivel de vulnerabilidad social, por cuanto los ingresos laborales que recibirán como reconocimiento de sus logros educativos tenderán a ser bajos y tendrán un elevado riesgo de ser pobres y de transformarse en los excluidos si tienen que desenvolverse en mercados autorregulados, sin garantías mínimas ni derechos laborales (CEPAL, 2010, p. 28).

Entiende la Cepal (2010, p. 27, 96) que el peso de la reproducción de la estratificación social de la educación recae en una estructura institucional, donde las acciones del sistema educativo se articulan con las de las familias y de los barrios, siendo los entornos más inmediatos de los niños. En cuanto a los factores de la desigualdad, las condiciones socioeconómicas de los hogares, así como el nivel educativo de los jefes y jefas de hogar, resultan determinantes de las diferencias en los resultados del aprendizaje y la progresión en el sistema educativo, lo que muestra que este no logra disociar los logros de los niños y los jóvenes de las condiciones diferenciales de

origen con que llegan a dicho sistema. Las viviendas inadecuadas y las carencias de infraestructura habitacional, los problemas de hacinamiento y el gran número de niños, los escasos recursos de capital humano, la fragilidad de los vínculos con el mercado laboral y la inestabilidad de los ingresos son algunos de los factores que debilitan la capacidad de las familias para satisfacer las necesidades básicas y que se traducen en obstáculos para generar las condiciones que requiere la asistencia regular a la escuela y el logro de niveles de aprendizajes adecuados. Además, la motivación de las familias por invertir recursos en la educación de los hijos está relacionada con la percepción de que las oportunidades educativas les abrirán alternativas de acceso efectivas a los circuitos económicos y sociales de la sociedad.

A las desventajas con que llegan al sistema educativo los estudiantes de menores recursos se suma su acceso a servicios de enseñanza de una menor calidad relativa respecto de los estudiantes de mayores recursos, lo que refuerza la desigualdad de trayectorias de aprendizaje. La oferta educativa se encuentra atravesada por una segmentación y estratificación de la calidad y eficiencia del propio sistema según el origen socioeconómico de los estudiantes. Estos procesos generan un aumento de la homogeneidad en la composición social de los alumnos de las escuelas y colegios (por factores espaciales, económicos o una combinación de ambos), lo que define el perfil del grupo de pares con que el niño tendrá oportunidades de contacto cotidiano. La reproducción intergeneracional de las desigualdades no ocurre porque unos accedan y otros no a la educación formal, sino porque acceden todos pero de manera diferenciada según cuánto aprenden en el sistema<sup>1</sup> y cuánto logran avanzar en él.

---

<sup>1</sup> Tanto el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), como el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Serce) y la investigación educacional en general señalan que el contexto económico y sociocultural de los estudiantes tiene una clara relación con sus resultados académicos. Aunque este tipo de medición limita el análisis sobre el abanico de competencias que niños y niñas deberían adquirir en la formación escolar, las que se han realizado a nivel internacional en los últimos años han mostrado que el déficit de aprendizaje

La segmentación educativa debilita los controles que pueden ejercer los padres con mayores calificaciones y con más “voz” sobre la calidad de la enseñanza en los establecimientos públicos. En segundo lugar, la segmentación entre escuelas genera diferencias significativas en los niveles de equipamiento y de formación de los docentes, que inciden en los resultados del aprendizaje. Luego, la segmentación debilita la capacidad integradora de las escuelas, parte de la cual se basa en su aptitud para congregar en las mismas aulas a escolares de orígenes sociales distintos, lo que inhibe la interacción entre niños y jóvenes de realidades socioeconómicas y culturales diversas. Finalmente, en escuelas de vecindarios altamente vulnerables o pobres, la masividad y gravedad de los problemas extraescolares repercuten en la dificultad de manejo de los procesos pedagógicos y de vida intraescolar (CEPAL, 2010, p. 27, 86-89, 97).

Los desempeños educativos tienen a su vez impacto en la inserción en el mundo del trabajo. En América Latina, el empleo continúa siendo el principal asidero de la inclusión social y de acceso a la protección social y los ingresos laborales la principal fuente de recursos de los hogares. En un contexto de acceso dispar a las oportunidades educativas, el eslabonamiento de la educación con el empleo reproduce y eventualmente amplía, las desigualdades sociales. Una educación estratificada, junto con mercados laborales autorregulados que segmentan en niveles de productividad, acceso al bienestar y disfrute de derechos sociales, consagra la reproducción intergeneracional de las brechas a lo largo de la vida. La relación entre educación y calidad del empleo se observa en los sectores de inserción en la economía. El aumento de los logros educativos tiene una relación inversa con la inserción en el sector informal o

---

de los estudiantes de la región en lenguaje, habilidades matemáticas y en algunos casos, los conocimientos científicos, es preocupante. A pesar de que entre los países de la OCDE también existen desigualdades en materia de logros de aprendizajes entre los estudiantes de los distintos cuartiles, en todos estos, a diferencia de lo que ocurre en los países latinoamericanos, la gran mayoría logra el nivel de competencias básico esperado (CEPAL, 2010, p.97).

de baja productividad y con el acceso a los sistemas de protección social asociados al empleo: a mayor nivel educativo de los ocupados, aumenta la proporción de afiliados y cotizantes a la seguridad social. Por último, existe una estrecha asociación entre el nivel educativo alcanzado y los ingresos laborales (CEPAL, 2010, p.104-107).

### **Programas de transferencias condicionadas y educación**

Desde mediados de los años 90 y en el marco de la lucha contra la pobreza, la casi totalidad de los países de América Latina vienen desarrollando Programas de Transferencias Condicionadas (PTC). Se trata de programas de subsidio a la demanda por medio de *transferencias monetarias* directas, focalizados en la población pobres y/o extremadamente pobre, que tienen como objetivo apoyar a las familias para que puedan mejorar sus condiciones de vida y salir de la pobreza y/o superar una crisis de ingreso en el corto plazo. A estos objetivos, se suman otros orientados a disminuir la incidencia de la pobreza en el mediano y largo plazo a partir de acrecentar la inversión en capital humano.

La referida transferencia monetaria queda condicionada a que los beneficiarios asuman responsabilidades de asistencia de los niños a la escuela y/o a los servicios de salud. La *condicionalidad* además de aportar a la construcción de capital humano, se la entiende como promotora de la *corresponsabilidad*. Esta no se limita a que las familias cumplan con las condiciones planteadas por los PTC, sino también alude a que los beneficiarios sean protagonistas de las acciones que les permitan mejorar sus condiciones de vida y alcanzar puertas de salida de los programas en el menor tiempo posible (SERRANO, 2005; VILLATORO, 2007; PAZ, 2010).

Draibe y Riesco (2009, p. 25) señalan que muchos ven en la combinación de objetivos de corto y largo plazo una de las novedades de estos programas, ya que en lugar de la mera distribución de

recursos para mitigar la pobreza actual, buscarían romper el círculo de reproducción generacional de la pobreza, al promover la inversión en el capital humano de las generaciones más jóvenes. Estas, estarían siendo preparadas para su inserción en el mercado laboral en el futuro, con un mayor grado de productividad y por lo tanto mejores salarios y de esta forma verían aumentadas sus probabilidades de ser no – pobres en su madurez. De acuerdo a estos autores, los PTC también se diferencian por la pretendida vinculación entre un programa asistencial altamente focalizado y los servicios universales básicos como los de educación y salud. Teóricamente, los primeros pretenden fortalecer estos servicios, a través del incentivo al acceso y su más intensa utilización por parte de grupos de la población que de otra manera, tendrían dificultades para ejercer sus derechos sociales básicos.

Tal y como señala Villatoro (2007) los PTC tienen la premisa de que una de las razones fundamentales de la reproducción intergeneracional de la pobreza es la falta de inversión en capital humano en los ámbitos de educación, salud y nutrición lo que redundará en baja productividad y bajos ingresos futuros. Los PTC parten de suponer que las transferencias monetarias disminuyen los costos de oportunidad de la escolarización, lo que tiende a reforzar el efecto ingreso de la transferencia; se promueve mediante un mecanismo de incentivos, una mayor asistencia a la escuela (PAZ, 2010, p. 64).

Varios años de desarrollo de los PTC, permiten evaluar los impactos de los mismos y en este caso en qué medida han permitido o no un mejor ejercicio del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes pobres. De acuerdo a Valencia (2008, p. 516) y Draibe y Riesco (2009, p. 33, 36) en la dimensión del capital humano, los resultados de los PTC se muestran en la mejor de las hipótesis, difusos. Estos programas registran resultados positivos tan solo en lo que se refiere a la matrícula y frecuencia a la escuela y asistencia regular a los servicios de salud y estos efectos son más amplios para aquellos



grupos que presentan más bajas probabilidades de utilización. Los PTC promueven un aumento de las tasas de matrícula cuando éstas son muy bajas, en países y en grupos especiales de la población escolar.<sup>2</sup> En países y grupos de cobertura educacional alta, los PTC se tornan inefectivos. Producen modestos efectos positivos sobre las tasas de deserción, repetición y promoción escolar y lo más relevante aún, no producen efectos positivos en las diferencias en el aprendizaje de los alumnos. Para los autores, estos modestos o nulos resultados, desafían los supuestos de los PTC, en particular el referido a la reducción intergeneracional de la pobreza a través de la acumulación de capital humano.

Los PTC se basan en el supuesto que la acumulación en capital humano, al aumentar la productividad de los individuos, se constituye en un elemento clave para la superación de la pobreza por medio de los ingresos más elevados que implica la ampliación de la productividad. De acuerdo a Valencia (2008, p. 511) estos programas suponen que los futuros buscadores de empleo encontrarán en el mercado de trabajo empleos suficientes. La realidad indica que el nexo entre inversión en capital humano hoy y trabajo productivo futuro no está asegurado y se requiere de un contexto socioeconómico donde las capacidades puedan realizarse. La informalidad no ha disminuido con el tiempo y por el contrario, hay cierta persistencia en niveles elevados y muy marcada en algunos países. Los PTC postulan la reducción de la pobreza en el largo plazo apostando a la inserción de la población en el mercado laboral. Entiende Paz (2010, p. 89) que si hoy se produjera dicha incorporación, esta se produciría en

---

<sup>2</sup> A modo de ejemplo, en Nicaragua (país ubicado dentro de los regímenes excluyentes e informales – familiaristas de acuerdo a la tipología analizada en este trabajo) el impacto de los PTC en las matrículas de enseñanza primaria fue seis veces mayor que en Brasil o México. Por su parte, en este último país – ubicado dentro de los regímenes duales –, se verificó un aumento significativo en las tasas de matrícula tan solo en los casos de alumnas de la zona rural. En Brasil, el aumento de la frecuencia en educación básica se muestra más alta en los grupos de renta más baja. También en este país se verifica mayor asiduidad de los niños de familias beneficiarias que entre los no beneficiarios, siendo esta diferencia aún mayor en el Nordeste (DRAIBE; RIESCO, 2009, p. 34, 37).

ocupaciones de baja productividad e ingresos. Sin la generación de empleo productivo suficiente, los esfuerzos de los PTC tendrán logros limitados en el futuro de las familias pobres.

## Síntesis y desafíos pendientes

Este artículo tuvo como propósito analizar el impacto de los PTC sobre el derecho a la educación en América Latina, trascendiendo una mirada exclusivamente centrada en estos programas. El análisis de los PTC – para efectivamente mirar sus límites y posibilidades –, debe ser hecho en el marco de las relaciones entre mercados laborales, intervención del Estado y familias.

Los PTC implican un aporte en recursos para familias pobres o extremadamente pobres y en la dimensión aquí en análisis, una mejora en términos de asistencia y permanencia, lo que constituyen aspectos relevantes. Pero no han hecho aportes en la calidad de la oferta educativa, ni generan impactos en la calidad de los aprendizajes de los estudiantes. Asistir y permanecer en un establecimiento educativo es sin duda importante, pero no es la mera asistencia la que garantiza la mentada acumulación en capital humano y sus apuestas a la reducción de la pobreza. De esta manera, el ejercicio del derecho a la educación a partir de los PTC, es *más que la nada, pero menos que algo*.

Los PTC apuestan a reducir la pobreza en el largo plazo a través de la acumulación en capital humano, existiendo variadas tensiones en esta esperada relación. Uno de los problemas, es el relativo a la existencia de servicios de educación y salud. En estos casos, los PTC pueden constituirse en un castigo a los más pobres: si no hay oferta de servicios no se hace el programa en el área, lo que implica que los pobres no cuentan con servicios públicos (una obligación del Estado) y no tienen acceso al programa por no cumplir con las condicionalidades (PAZ, 2010, p. 65).

En segundo lugar, si el aumento de la demanda por los servicios de educación y salud no va de la mano del aumento en la oferta, puede comprometerse la calidad global de la atención. Entiende Valencia (2008, p. 518) que se requieren intervenciones públicas que incorporen una visión complementaria oferta – demanda. El éxito de los PTC requiere que la oferta de servicios acompañe al aumento de la demanda garantizando los servicios (escuelas, maestros y establecimientos de salud) en condiciones de suficiente cantidad y calidad. Deben procurarse la infraestructura y los recursos educativos necesarios, perfeccionarse la formación y las condiciones profesionales docentes, reforzarse la gestión escolar y mejorarse los contenidos curriculares de los distintos niveles de enseñanza (CEPAL, 2010, p. 112). Muy poco aporta a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza el que el niño asista a la parte inferior de un sistema educativo segmentado (PAZ, 2010, p. 126).

Analizar la vinculación de los PTC con el conjunto de políticas sociales y en particular con los servicios universales, implica debatir sobre el campo de actuación por parte del Estado. En aquellos regímenes de bienestar donde la presencia pública es débil, los PTC podrían constituir una posibilidad de expansión de las prestaciones por parte del Estado. En los regímenes universales y de algún modo también en los duales, el debate debe centrarse en la calidad impartida en los establecimientos públicos.

La política de asistencia no puede servir para descuidar a la política de servicios universales, y al contrario es preciso evitar el riesgo de la complacencia y el engaño. Algo se hace y para algo sirve, pero sirve para poco y sobre todo, no sirve para la apuesta fundamental de los PTC que es la construcción de capital humano, para de esta manera reducir la pobreza a futuro.

El aporte a la reducción de la pobreza viene menos de los programas que explícitamente tienen como objetivos actuar sobre esta realidad, que de otras instancias sociales. De acuerdo con Valencia

(2008) en un enfoque minimalista de la política social, centrar la acción pública fundamentalmente en el alcance (limitado) de los PTC puede ser coherente, pero abre huecos que dejan de lado al conjunto de las instituciones sociales y se preocupa solo por la construcción de redes de protección para los pobres. Se requieren enfoques que asocien las acciones frente a los pobres con el reforzamiento de las instituciones de seguridad social. De continuar las actuales tendencias, puede acentuarse la segmentación de las instituciones sociales, con categorías aseguradas y otras asistidas temporalmente y en medio territorios excluidos de protección pública.

De acuerdo a la perspectiva de este trabajo, es preciso también mirar a las familias en tanto parte de los regímenes de bienestar y en este caso como espacio relevante en el proceso educativo. Señala la Cepal (2010, p. 117) que los factores que influyen en los aprendizajes y logros también se encuentran fuera del sistema educativo, relacionándose con el entorno familiar de los educandos. Para este organismo, la progresión educativa oportuna y la prevención de la deserción, pueden encontrar un pilar fundamental en los PTC. A su vez y como fuera señalado, los regímenes de bienestar en el continente son todos de alguna manera informales, esto es, con pesos importantes del ámbito familiar. Pero las familias en el continente, son en un número muy importante pobres (no variando esta realidad de manera sustantiva con los PTC) y han estado atravesadas en los últimos años por importantes transformaciones sin que las políticas públicas hayan ido acompañando las nuevas realidades familiares.<sup>3</sup>

Por otra parte, estas familias son parte de regímenes de bienestar donde además de debilidad estatal en la provisión de bienestar, tienen mercados de trabajo con serias dificultades para incorporar y de manera protegida al conjunto de los ciudadanos, lo

<sup>3</sup> El aumento de los hogares monoparentales, mayormente con jefatura femenina, situaciones de violencia doméstica, las dificultades para conciliar vida laboral y vida reproductiva, son algunos de los desafíos que encuentran las familias en el continente sin que existan los dispositivos suficientes para dar cuenta de los mismos. Esta falta de dispositivos afecta en mayor medida a las familias pobres y/o muy pobres, que son las beneficiarias de los PTC.

que se expresa en los niveles de pobreza y desigualdad presentes en el continente.<sup>4</sup> Los PTC parten del supuesto que establece que la mayor educación, la mejor salud y nutrición se traducirán en mayor productividad y mayores ingresos, pero lo hacen sin contribuir a problematizar las características de los servicios públicos y del mercado de trabajo en América Latina.

De esta manera, si efectivamente se quiere avanzar en la reducción de la pobreza y en el ejercicio del derecho a la educación, es preciso trascender una doble mirada. Por un lado, aquella centrada exclusivamente en la lógica de la emergencia y de la asistencia. Existe el riesgo que esta lógica se transforme en la perspectiva hegemónica de la acción y no una parte del conjunto de políticas sociales, ni un dispositivo que se integre a otros de carácter universal. Es preciso evitar el riesgo que la reflexión, en lugar de ubicarse desde la provisión universal, para desde ahí mirar las situaciones de exclusión a la misma, tienda a mirar el conjunto de la provisión del bienestar desde los mecanismos de atención a los más pobres. Junto a esto, también superar la mirada de los determinantes de la pobreza centrados en los déficit de capital humano como una cuestión individual y a lo sumo, de los hogares y avanzar en debates que hacen a la desigualdad social y por lo tanto, al conjunto de la sociedad.

La disminución de la pobreza y la desigualdad, la reversión de las tendencias a la segmentación de los sistemas escolares y la afirmación de la naturaleza pública de los bienes educativos constituyen condiciones necesarias para que la universalización y la expansión de los sistemas escolares tienda a consolidar las bases de sociedades democráticas e incluyentes. La mejor forma de contrarrestar la negación de los derechos humanos es exigir más derechos (GENTILI, 2009, p.50, 54).

---

<sup>4</sup> Aún y más allá de ciclos de crecimiento económicos, las cifras de desempleo continúan siendo importantes. A esto se suma la precariedad e informalidad como características fundamentales de la inserción en el mundo del trabajo por parte de un número importante de trabajadores en el continente (CEPAL, 2010).

La atención a una población tradicionalmente excluida de la acción pública para enfrentar los riesgos sociales y actualmente incluida en los PTC iniciativa positiva en sí misma, requiere profundizarse a través del reforzamiento y consolidación de la red global de seguridad (VALENCIA, 2008, p. 519). Esto implica – entre otros aspectos – recuperar y reforzar el rol del Estado como proveedor de bienes y servicios que resuelvan efectivamente necesidades materiales, esto es, recuperar y reforzar la materialidad de la política social y su orientación efectiva y sustantivamente universal.

**Submetido em 31 de agosto de 2011 e aceito para publicação em 06 de dezembro de 2011.**

## Referências

BARBA SOLANO, C. Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada, In: BARBA SOLANO, C (Compilador): *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*. Buenos Aires: Clacso. 2009, p. 51-84.

BAZDRESCH PARADA, M. Educación y pobreza: una relación conflictiva. In: ZICCARDI, A (compiladora): *Pobreza, Desigualdad Social y Ciudadanía*. Los límites de las políticas sociales en América Latina. Buenos Aires: Clacso, 2002, p. 65-81.

CEPAL. *Panorama Social de América Latina*, 2010. Acceso en: <www.eclac.cl>.

DRAIBE, S.; RIESCO, M. *El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo*. Fundación Carolina, Documento de Trabajo n. 31, 2009. Acceso en: en: <www.fundacioncarolina.es>.

ESPING ANDERSEN, G. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Editorial Ariel. 2000.

FERNANDEZ ENGUITA, M. La contribución de la Escuela a la Democracia: ¿somos parte del problema, parte de la solución o parte del paisaje? In: MARRERO, A (Editora): *Educación y Modernidad, Hoy*.

Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental/ Editorial Germania. 2007, p. 147-172.

GENTILI, P. Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*. Madrid: Fundación Santillana, n. 49. 2009, p. 19-57.

MARTINEZ, J. *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica. 2008.

PAZ, J. A. *Programas dirigidos a la pobreza en América Latina y el Caribe. Sustento teórico, implementación práctica e impactos sobre la pobreza en la región*. Buenos Aires: Colección Clacso – Crop, 2010.

SERRANO, C. *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*. Serie Mujer y Desarrollo n. 70. Santiago, Chile: Cepal. 2005.

VALENCIA LOMELI, E. Las Transferencias Monetarias Condicionadas como Política Social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates. *Annual Review of Sociolog*, v. 34. p. 499-524, 2008.

VILLATORO, P. *Las transferencias Condicionadas en América Latina: luces y sombras*. Chile: Cepal. Acceso en: <[www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)>. 2007.