

https://dspace.org/

Public Policies to the Social Equality. Vol 1. (Políticas Públicas para la Equidad Social. Vol 1.)

Rivera Vargas, Pablo; Muñoz-Saavedra, Judith; Morales-Olivares, Rommy; Butendieck-Hijerra, Stefanie

2018

Colección Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile

https://hdl.handle.net/10539/26076

Downloaded from a DSpace repository. https://dspace.org/

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD SOCIAL

(Volumen I)

CENTRO DE ESTUDIOS DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO
COLECCIÓN POLÍTICAS PÚBLICAS
MAGÍSTER EN GERENCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS
UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE



PABLO RIVERA VARGAS - JUDITH MUÑOZ SAAVEDRA -
ROMMY MORALES OLIVARES Y
STEFANIE BUTENDIECK HIJERRA (EDS.)

UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE

UNIVERSITAT DE BARCELONA

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD SOCIAL

(VOLUMEN I)

Pablo Rivera-Vargas
Judith Muñoz-Saavedra
Rommy Morales-Olivares
Stefanie Butendieck-Hijerra (Eds.)

Octubre de 2018
ISBN 978-84-17591-01-4

Políticas Públicas para la Equidad Social. Santiago de Chile: Colección Políticas Públicas, USACH.

EDITORES DEL LIBRO
Pablo Rivera-Vargas, Judith Muñoz-Saavedra, Rommy Morales-Olivares y Stefanie Butendieck-Hijerra

EDITOR COLECCIÓN POLÍTICAS PÚBLICAS, UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE
Gonzalo Daniel Martner Fanta

COMITÉ CIENTÍFICO
Cada uno de los capítulos de este libro han sido seleccionados a partir de un proceso de evaluación de pares expertos compuesto por el siguiente comité científico:

Bloque Educación: Ms. Pablo Neut, Dra. Catalina Montenegro, Dr. Eduardo Alvarado, Dra. Rosa García Chediak, Dra. Elena Sánchez y Dr. Pablo Rivera-Vargas.
Bloque Género: Dra. Beatríz Cantero, Dra. Lorena Garrido, Dra. María Martínez, Dr. Pablo Salinas, Dra. Javiera Pizarro y Ms. Judith Muñoz-Saavedra.
Bloque Economía: Dr. Felipe González,Dr. Felipe Mallea, Dr. Aldo Madariaga, Dr. David Casassa. Dra. Rommy Morales Olivares.

Incluye bibliografía al final de cada artículo.

ISBN 978-84-17591-01-4

Colección Políticas Públicas. © Universidad de Santiago de Chile
Facultad de Educación. © Universidad de Barcelona

Colección Políticas Públicas, Ediciones
Avenida Libertador Bernardo O'Higgins 3363.
Estación Central.
Santiago. Chile.
Primera edición, 2018.
ISBN 978-84-17591-01-4

Este libro tiene licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial (by-nc**):** Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga un uso comercial. Tampoco se puede utilizar la obra original con finalidades comerciales. Permitida su reproducción total o parcial indicando fuente.



*Cómo citar el libro:

Rivera-Vargas, P., Muñoz-Saavedra, J., Morales-Olivares, R. y Butendieck-Hijerra, S. (Ed.) (2018). Políticas Públicas para le Equidad Social. Santiago de Chile: Colección Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile. DOI: https://doi.org/10.13140/RG.2.2.34994.50886/1

*Cómo citar un capítulo:

Bond, P. (2018). South Africa public policy amplifies the world's worst inequality. En P. Rivera-Vargas, J. Muñoz-Saavedra, R. Morales Olivares y S. Butendieck-Hijerra (Ed.). Políticas Públicas para la Equidad Social. (pp. xx-xx). Santiago de Chile: Colección Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile. DOI: https://doi.org/10.13140/RG.2.2.34994.50886/1

* El contenido de los capítulos que componen este libro, son de exclusiva responsabilidad de sus autores/as, y no representan necesariamente el pensar de los/as editores/as de este libro.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN LIBRO: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD SOCIAL 7

BLOQUE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN 9
Presentación 11

Plan Ceibal en Uruguay: una política pública que conecta inclusión e innovación 13
Pablo Rivera-Vargas y Cristóbal Cobo Romaní

@prende.mx: la política pública de educación digital de México para enfrentar los retos del siglo XXI 31
Cristina Cárdenas y Carlos Anaya

Educación y tecnología: reflexiones hacia el Buen Vivir como política pública en Ecuador 45
Diego Apolo, Andrés Hermann y Felipe Aliaga

Políticas públicas en Latinoamérica y el derecho a leer 55
Melisa Maina

Educación y territorio. Las universidades regionales en Chile 65
Felipe Rivera Polo y Cristina Alonso Cano

Construir la equidad desde los sujetos. Una propuesta al margen del discurso interpretativo dominante sobre la escuela 83
Pablo Neut y Raquel Miño Puigcercós

Financiamiento de la Educación Superior en Chile a través del Crédito con Aval del Estado (CAE). Una oportunidad para la inclusión o el aumento de la brecha social 93
René Rivera Bilbao, Victor Climent Sanjuan, Almendra Espinoza y Pablo Rivera-Vargas

Sin educación no hay justicia social 103
Juana M. Sancho Gil

BLOQUE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MUJERES Y GÉNERO 113
Presentación 115

Políticas públicas de género 117
Judith Astelarra

Sociología de género y cuidados en Uruguay: el camino recorrido 127
Karina Batthyány y Natalia Genta

Políticas de garantía de ingresos y género, elementos para el debate 137
Júlia de Quintana y José A. Noguera

Del enfoque de derechos al emprendimiento.
Mujeres y transferencias condicionadas, un análisis longitudinal 151
Judith Muñoz-Saavedra

Haciendo género responsable en la ciencia. Una revisión
contemporánea sobre políticas públicas desde el proyecto GENERA 165
Beatriz Revelles Benavente y Ana M. González Ramos

Aparición del Síndrome de Burnout asociado a la rutina ocupacional
de académicos/as universitarios/as 175
Carla Frías Ortega, Pamela Gutiérrez, Alejandra Espinosa, Sandra Mella, Vivian Villarroel y Rodolfo Morrison

Intervención psicopolicial: reflexiones sobre la interdisplinariedad
para abordar la violencia contra la mujer en las relaciones de pareja. 187
Claudia Cordero Contreras

Feminización de las migraciones: análisis interseccional y decolonial
de los procesos de inclusión y exclusión social 199
Paola Contreras

BLOQUE ECONOMÍA DE LA SOCIEDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS 209
Presentación. 211

South African Public Policy Amplifies the World's Worst Inequality 215
Patrick Bond

Towards a social-ecologic transformation of the economy:
a Latin American perspective 237
Gonzalo Daniel Martner

Inclusión versus exclusión social en las políticas públicas:
Observación desde la filosofía republicana de Philippe Pettit
y la economía política de Amartya Sen 259
Rommy Morales Olivares

Towards a holistic understanding of taxes:
coming to grips with the idea of the just tax in Cameroon 277
Federica de Luca

Educación para el trabajo y formación de competencias: ¿potenciando la equidad social y el desarrollo? 287
Aldo Madariaga y Juan A. Bogliaccini

¿Cuál es la situación de las ocupaciones TIC en Uruguay? Un análisis del período 2011-2016 299
Sofía Doccetti

¿Qué cabe esperar de una política de créditos estudiantiles?: análisis comparado internacional. 315
Felipe González y Andrea Montero

La Marca País Chile: Una estrategia activa para su imagen y el desarrollo social a través de acciones comunicativas sobre turismo sostenible. 331
Paulina Guajardo y Angel Rodriguez

DESCRIPCIÓN DE LAS EDITORAS Y LOS EDITORES DE ESTE LIBRO 341

DESCRIPCIÓN DE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES DE ESTE LIBRO 343

PRESENTACIÓN
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD SOCIAL

Las políticas públicas son una de las principales herramientas que tiene, por un lado, la ciudadanía para plasmar su voluntad a la hora de construir una sociedad representativa, democrática y justa, y, por otro lado, el Estado, para resolver los problemas de distribución, equidad e inclusión social. Por lo general emergen a partir de activos y diversificados procesos de interacción y participación entre Estado, expertos/as y la sociedad civil. De manera que las necesidades o demandas sociales puedan transformarse en proyectos, programas, normas o intervenciones gubernamentales correctamente fundamentadas. No obstante, esto no ocurre ni con la frecuencia esperada ni en los términos ideales. En ocasiones, las políticas también pueden diseñarse desde una mirada preferentemente vertical e institucional, lo que puede afectar su sostenibilidad, legitimidad, y el cumplimiento de sus objetivos.

Desde las ciencias sociales, económicas y naturales es posible aportar al diseño de las políticas públicas una perspectiva crítica que ayude a garantizar su representatividad, excelencia y validez. Las herramientas investigativas de la academia permiten, explorar y eventualmente conocer y analizar las principales necesidades que presentan los colectivos y el contexto social que los define.

Con este objetivo, el presente libro ofrece un espacio de diálogo internacional e interdisciplinario en torno a las políticas públicas a partir de tres ejes temáticos considerados imprescindibles para la construcción de sociedades más justas, a saber: Educación, Género y Economía. Bajo el convencimiento que la producción de conocimiento científico se erige como un insumo necesario para desarrollar políticas públicas más eficaces, equitativas y sostenibles capaces de abordar y corregir las diversas causas de las desigualdades.

Este libro, titulado "Políticas Públicas para la Equidad Social", es el primero de dos volúmenes y cuenta con 24 capítulos de destacados/as especialistas internacionales, consolidados/as y nóveles, que, desde distintos enfoques nos invitan a la reflexión en torno a la complejidad e impacto de las políticas públicas en la sociedad. La publicación está separada en 3 bloques a partir los 3 ejes temáticos antes mencionados. Todos los capítulos fueron sometidos a una evaluación de pares de parte de al menos dos integrantes del comité científico del libro.

Este libro ha sido posible gracias a la colaboración activa del Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Santiago de Chile, y su publicación, Colección en Políticas Públicas. A la vez agradecemos a la Universidad de Barcelona, y particularmente a la Facultad de Educación y al Departamento de Didáctica y Organización Educativa, por el interés y la difusión. Finalmente agradecemos a nuestras familias y a nuestros compañeros/as de trabajo, que desde la investigación emprenden una lucha reflexiva y propositiva por la equidad y la justicia social. Y por cierto a cada uno/a de los autores/as que han colaborado en la realización de este volumen.

Equipo Editorial

BLOQUE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN

Presentación
Bloque Temático de Educación

Pablo Rivera Vargas
Departamento de Didáctica y Organización Educativa. Facultad de Educación.
Grupo de investigación consolidado ESBRINA (2017 SGR 1248)
Universidad de Barcelona

"Sin educación, no hay justicia social". Así se titula el capítulo de la Dra. Juana M. Sancho que cierra este bloque. Y no podemos estar más de acuerdo, ¿Cómo podemos construir una sociedad más justa, más simétrica y democrática, si no se hace desde la educación? Para empezar, entenderemos a ésta como una acción que posibilita la comprensión y el significado de los símbolos sociales en pos de favorecer la organización y la convivencia en comunidad. Estos símbolos se vinculan a los periodos históricos que vive la sociedad, por tanto, el desafío no estaría solo de definirlos, sino en que su significado sea representativo, y que, además, la mayoría de la población tenga la posibilidad de interpretarlos y comprenderlos, independiente de si se trata de contextos educativos formales o no formales. Solo de esta manera habrá equidad social.

En relación a los desafíos del presente, estos están directamente relacionados con el acceso a la información, la construcción del conocimiento en la sociedad digital, y la igualdad de oportunidades. Desde este contexto, en este bloque se presentan ocho capítulos que justamente dan a conocer esfuerzos realizados en el campo de la educación con el fin de construir una sociedad más equitativa y con iguales oportunidades para todos y todas.

En este contexto, podemos encontrar en este bloque de educación, dos dimensiones centrales de análisis. La primera, compuesta por cuatro capítulos con perspectivas y experiencias internacionales. La segunda, compuesta por tres capítulos que analizan y dan a conocer dinámicas de inequidad en contextos educativos formales en Chile. Finalmente, el octavo capítulo plantea una perspectiva global sobre la educación y la justicia social.

En relación a la primera dimensión, esta comienza con el capítulo del Dr. Pablo Rivera Vargas, académico de la Universidad de Barcelona, y del Dr. Cristóbal Cobo, Director de la Fundación CEIBAL (Uruguay). Los autores presentan la iniciativa del Plan CEIBAL, una política pública promovida por el gobierno uruguayo que, desde el año 2007, ha buscado mediante la entrega de dispositivos digitales y la promoción de nuevas estrategias de enseñanza-aprendizaje (en contextos formales y no formales), reducir la brecha social entre la población y facilitar su inclusión masiva en la sociedad digital.

En el segundo capítulo, es presentada la iniciativa @aprende.mx del gobierno de México, por sus propios coordinadores, Cristina Cárdenas y Carlos Anaya. Se trata de una política pública desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública (SEP) que se encarga de la planeación, coordinación, definición y evaluación de la política de educación digital en educación básica en México. Los autores analizan el proceso de implementación de esta iniciativa, pero a la vez, la complejidad de introducir la tecnología al sistema escolar mexicano.

En el tercer capítulo, Diego Apolo, Andrés Hermann y el Dr. Felipe Aliaga, presentan la trayectoria de iniciativas sobre inclusión digital y tecnológica que ha tenido Ecuador durante las últimas décadas. En su trabajo, reflexionan sobre algunos retos y propuestas que articulen una vía dialógica que a partir de las TIC propicie en el sector educativo construir ofertas más flexibles, abiertas y descentralizadas con el fin de generar nuevas prácticas hacia una transformación social.

Y cerrando esta primera dimensión de carácter internacional, la investigadora argentina Melisa Maina analiza los planes nacionales de lectura latinoamericanos (PNL) con el fin de comprender la situación regional, junto a las relaciones de políticas culturales establecidas por organismos internacionales.

En la segunda dimensión de este bloque se presentan los capítulos cinco, seis y siete, que se focalizan en Chile y en el rol del sistema educativo para la reproducción de la inequidad social.

El quinto capítulo, de Felipe Rivera Polo y la Dra. Cristina Alonso Cano, analiza la relación entre educación y territorio a partir de la emergencia de la Universidad de Aysén, una nueva universidad pública chilena situada en territorio austral. En el sexto capítulo, Pablo Neut y la Dra. Raquel Miño Puigcerçós analizan las distintas experiencias y los sentidos escolares de jóvenes chilenos/as a partir de los distintos estratos socioeconómicos del país. En el séptimo capítulo, el Dr. René Rivera Bilbao, el Dr. Victor Climent Sanjuan, Alemendra Espinoza y el Dr. Pablo Rivera-Vargas presentan las consecuencias del Crédito con Aval del Estado (CAE) en el sistema de financiamiento de la educación superior en Chile.

Por último, en el octavo capítulo, la Dra. Juana M. Sancho Gil, nos presenta una reflexión con perspectiva global en la que defiende la educación como el espacio central para la promoción de justicia y equidad social.

Para finalizar, vale la pena mencionar que todos estos capítulos son aproximaciones teóricas y empíricas que esencialmente nos instan a reflexionar sobre las posibilidades y los límites que existen en los espacios educativos formales y no formales, para promover una sociedad más justa, representativa y democrática.

"La tarea de la educación moderna no es talar selvas, sino regar desiertos"
C.S. Lewis.

Plan Ceibal en Uruguay: una política pública que conecta inclusión e innovación

Ceibal Plan in Uruguay: a public policy that connects inclusion and innovation

Pablo Rivera Vargas
Departamento de Didáctica y Organización Educativa. Facultad de Educación.
Grupo de investigación consolidado ESBRINA (2017 SGR 1248)
Universidad de Barcelona

Cristóbal Cobo Romaní
Centro de Estudios, Fundación Ceibal, Uruguay.
Oxford Internet Institute

***Resumen**: En el presente capítulo se exponen algunas de las principales características, resultados y desafíos del Plan CEIBAL (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea), una iniciativa del Gobierno uruguayo que, desde el año 2007 y hasta la fecha, promueve equidad e inclusión social a través de la entrega de dispositivos tecnológicos a toda la población y de la generación de iniciativas educativas (en contextos formales y no formales), que faciliten la incorporación simétrica y progresiva de la población en la sociedad digital. A partir del análisis de un conjunto de antecedentes disponibles, el capítulo se ha estructurado en pos de encontrar respuesta a las siguientes tres preguntas planteadas sobre los desafíos presentes y futuros del Plan Ceibal. En primer lugar, ¿Qué tipo de Sociedad de la Información y el Conocimiento se busca construir con esta iniciativa? En segundo lugar, ¿Cuál es la estrategia para hacer frente a las permanentes transformaciones de la sociedad digital, en clave educativa, y de equidad e inclusión social? Y finalmente, en tercer lugar, ¿Cómo y por qué se dio el tránsito desde un programa de intervención instrumental basado en la dotación de dispositivos, a uno de acompañamiento de los cambios en la práctica y cultura educativa y de promoción de iniciativas innovadoras en un contexto global?*

Introducción

Durante décadas, hemos entendido la noción de "Sociedad de la Información y el Conocimiento" (SIC) como un constructo conceptual capaz de describir, todas o gran parte de las grandes transformaciones acaecidas en la sociedad postindustrial (Beck, Giddens y Lash, 1997; Castells, 1997). Sin embargo, en la última época han emergido distintos análisis

y reflexiones que han desvelado lo unidimensional e incompleto que puede resultar esta idea para describir el rol que en el presente juegan el conocimiento y las tecnologías digitales en la política, la economía y en general, en la cultura de la sociedad moderna, con toda su complejidad sistémica (Unesco, 2005; Unesco, 2011; Mansel 2015). En este sentido, Cummins, et al. (2017) a partir de un exhaustivo análisis sobre las manifestaciones existentes respecto a la SIC provenientes de la academia, los organismos internacionales, junto a las esferas políticas y económicas, identifican dos grandes discursos imperantes.

Primero, un discurso tecno-científico-económico, en gran parte propuesto por gobiernos de países desarrollados. En él, se plantea que el conocimiento científico y tecnológico condiciona directamente el desarrollo económico y social de las sociedades modernas, lo que le otorga un marcado carácter determinista y estandarizador (con el consiguiente costo a las iniciativas que promueven la diversidad cultural y lingüística).

Segundo, un discurso más pluralista-participativo, promovido por comunidades académicas, UNESCO y otros organismos internacionales, que tiende a otorgar un rol más inclusivo a la SIC, favoreciendo los saberes locales y al desarrollo endógeno. En concreto, entendiendo al conocimiento, y al proceso de generación del mismo, como bien público.

Por otra parte, en relación a las tecnologías digitales, su uso o integración educativa y/o pedagógica, y las políticas sociales de tecnología educativa asociadas, también tienden a ser activamente debatidas. Esto debido a que su emergencia ha conllevado nuevos desafíos para alcanzar una educación inclusiva y de calidad (Sunkel y Trucco, 2012; Claro, Jara, Trucco y Espejo, 2011).

Teniendo en consideración el análisis de Cummins, et al., (2017) sobre la SIC, observamos que las tecnologías digitales, por tanto, también constituyen dispositivos que potencialmente pueden generar o aumentar las brechas socioeducativas existentes, en términos de su acceso (primera brecha digital) o de su uso educativo (segunda brecha digital) (Selwyn y Kacer, 2007; Claro, Jara, Trucco y Espejo, 2011).

Por lo tanto, la implementación de iniciativas que promuevan el uso de las tecnologías digitales en los procesos educativos, puede favorecer tanto la inclusión, como la equidad social, en la medida que predomine el discurso inclusivo respecto a la SIC. Por el contrario, la prevalencia del discurso determinista, impulsa prácticas compulsivas respecto al consumo de tecnologías digitales, lo que tiende a acrecentar las brechas sociales.

Selwyn (2016), no solo critica activamente el uso compulsivo de los dispositivos tecnológicos en la escuela, sino que, además, cuestiona su potencial impacto positivo en el aprendizaje. Sin embargo, reconoce que un uso crítico, que favorezca lo reflexivo, y que respecte los saberes locales, puede potenciar los procesos educativos en la escuela en al menos dos aspectos. Por un lado, se incrementan los recursos a su disposición y a la de sus equipos profesionales para organizar el trabajo escolar y para enseñar; y, por otro lado, estas pueden amplían el repertorio de aprendizajes escolares esperados o deseables para los estudiantes, complejizando el currículum escolar en la medida que las cohortes jóvenes de estudiantes enfrentan cada vez más el trabajo escolar con herramientas y/o competencias tecnologías digitales a su disposición.

En los últimos años ha surgido un esfuerzo por ubicar a las tecnologías digitales en tanto recursos estratégicos para el desarrollo de emergentes escenarios de aprendizaje[1],

1 Véase el trabajo del Centre for Educational Research and Innovation (CERI) de la OCDE, en el proyecto "Innovative Learning Environments". (http://www.oecd.org/edu/ceri/innovativelearningenvironments.htm).

formulando nuevas perspectivas de análisis de las tecnologías digitales en relación a los fundamentos y culturas de aprendizaje, los ambientes innovadores de enseñanza (Selwyn, 2017), como también a su potencial impacto en la construcción de sociedades más equitativas.

Es en este contexto que desde el año 2005, en distintas partes del mundo, comenzaron a proliferar iniciativas y políticas educativas destinadas a promover la dotación de recursos tecnológicos en las escuelas. La mayoría de estas políticas se pusieron en marcha dada la irrupción de los proyectos "1x1: un ordenador por estudiante". Estos proyectos obedecieron a un estímulo global que buscaba fomentar la inserción de las tecnologías digitales en las escuelas, con el fin de facilitar y ampliar las posibilidades de acceder a la sociedad digital, a un segmento más amplio de la población, sobre todo a la menos favorecida, promoviendo una mayor equidad social. Tanto Para James (2010) como para Area (2011)[2], con estas iniciativas se pretendía, al menos en el diseño, alcanzar los siguientes cuatro objetivos.

- Primero, dotar a los centros de dispositivos tecnológicos.
- Segundo, desarrollar infraestructuras de telecomunicaciones que conecten las aulas a Internet.
- Tercero, desarrollar planes de formación del profesorado en el ámbito de las tecnologías digitales.
- Cuarto, producir contenidos o materiales educativos digitales.

Ambos autores coincidieron en criticar el carácter determinista de estos objetivos. Particularmente Area (2011) cuestionó la ausencia de criterios que otorgaran valor al contexto donde estas políticas se implementaban, prevaleciendo la inercia estandarizadora. En esta línea, no fueron pocos los detractores de las iniciativas 1x1 que, en su momento, anticiparon algunas de las limitaciones de su diseño e implementación, y en la línea de lo planteado por Cummins, et al., (2017) resaltaron su impulso economicista, lucrativo y homogeneizante (Warschauer y Ames, 2010; Selwyn y Facer, 2013; Zheng, Warschauer, Lin y Chang, 2016).

La mayoría de estas iniciativas 1x1 fueron canceladas, pero otras siguen existiendo, más allá de haber experimentado importantes transformaciones. Entre los casos más relevantes de implementación y posterior cierre de estas políticas, destacan los siguientes programas: Escuela 2.0 en España, el proyecto Magalhaes en Portugal, Canaima en Venezuela, Becta en UK, OLPC-Perú, entre otras. En la mayoría de estos casos, los programas no alcanzaron a finalizar el periodo estipulado de su ejecución, o básicamente fueron cancelados o descontinuados (Jones y Day, 2009, Área, Alonso, Correa, et al., 2014; Selwyn, Eynon y Poter, 2017). También encontramos algunos programas que en el presente se encuentran en plena fase de reestructuración o potencial cierre. Esto sucede con Conectar Igualdad en

2 En sus respectivos análisis sobre la trayectoria de estas políticas públicas de inclusión tecnológica en las escuelas

Argentina[3], Enlaces en Chile[4], y AprendeMX[5] en México. Más allá de su cierre consolidado o en vías, para ambos casos, según Sancho y Alonso (2012) los factores determinantes en la fugacidad de estas políticas de inclusión digital han sido los siguientes:

- Una deficiente planificación a mediano y largo plazo
- Perfil determinista sobre el uso de las tecnologías digitales
- Importantes cambios sociales, políticos o económicos
- Insuficiente planificación del impacto que fuese más allá de dotar de dispositivos a la población

Más allá de esto, independiente de las cancelaciones o cierre de estas iniciativas, no son pocos quienes le otorgan el mérito de haber acelerado y masificado la inserción de tecnologías digitales en los centros educativos, sobre todo de aquellos situados en las sociedades menos favorecidas (Area, 2011; Cristia, Ibarrarán, Cueto, Santiago y Severín, 2012; Sunkel, y Trucco, 2012; Alonso, Guitert y Romeu, 2014)

Ahora bien, quizás los casos más emblemáticos y representativos de estas iniciativas públicas de inclusión digital, aún en vigencia y con una perspectiva sostenible en el tiempo, sean el de la Fundación Omar Dengo en Costa Rica, y el Plan Ceibal en Uruguay.

En el caso de la primera se trata de una iniciativa sin ánimo de lucros creada en 1987 con el fin de promover propuestas educativas innovadoras centradas en las personas y con un activo uso de tecnologías digitales. Si bien no se trata de una iniciativa 1x1 en sí misma, hasta el año 2017 había dotado de 51,000 ordenadores a los laboratorios de informática de más de 1.400 centros públicos en Costa Rica[6].

En el caso de la segunda, se trata de una iniciativa que surge en el año 2007 a partir de los principios del modelo OLPC y 1x1. Más allá de su propuesta inicial, con el tiempo ha sabido cumplir sus objetivos iniciales y a la vez, asumir nuevos retos, acordes a los cambios acaecidos con la emergencia de la sociedad digital, y las nuevas necesidades de construcción del conocimiento y equidad social de Uruguay (Rivoir y Lamschtein, 2012).

Considerando este contexto, el presente capítulo se focaliza en el caso específico del Plan Ceibal, cuya exploración y análisis se da en el marco de la ejecución de una investigación[7] que justamente analiza la implementación e impacto de un conjunto de

3 El pasado 27 de abril se anunció el cierre el programa Conectar Igualdad y la apertura, a partir del año 2019, del programa "Aprender Conectados". Ver más información en el siguiente link: https://www.lanacion.com.ar/2132718-cual-es-el-objetivo-de-aprender-conectados-el-plan-educativo-que-reemplaza-a-conectar-igualdad

4 El pasado 3 de julio, fue inaugurado el Centro de innovación MINEDUC, con el find e generar un ecosistema educacional de innovación, que permita hacer confluir todos los programas del sector público y el privado en un solo lugar. Junto a este centro, se presentó el Plan Nacional de lenguajes Digitales. Com estos cambios, en la actualidad se analiza el futuro del programa Enlaces. http://www.enlaces.cl/ministro-de-educacion-lanza-centro-de-innovacion-mineduc-y-presenta-el-plan-nacional-de-lenguajes-digitales/

5 Esta iniciativa es la continuación de un conjunto de esfuerzos llevados a cabo en México desde el año 2009 con el programa "Habilidades Digitales para todos" y particularmente de su versión más reciente, el "Programa de Inclusión digital" iniciado en el año 2013. La continuidad de AprendeMX, se encuentra a la expectativa de las prioridades establecidas en la materia por el futuro gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Más información sobre AprendeMX, ver acá:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/162354/NUEVO_PROGRAMA__PRENDE_2.0.pdf

6 Más información de la fundación Omar Dengo, puede ser consultada en su sitio web: http://fod.ac.cr/

7 Investigación titulada: "Desde la innovación a las incertidumbres de la sociedad digital. Políticas públicas de inserción de tecnologías en España". Financiada por la Obra Social La Caixa, convocatoria de ayudas postdoctorales a la investigación y la formación académica, convocatoria 2016, y por la Universidad de Barcelona. La investigación propone responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los desafíos en inclusión digital en el presente, una vez superada la fase de dotación de equipos? ¿es posible plantear políticas públicas de inclusión digital sostenibles en el tiempo?

políticas de inclusión digital que se han llevado a cabo en distintas partes del mundo durante las últimas décadas, poniendo particular énfasis en la problemática de la sostenibilidad de estas.

Respecto al Plan Ceibal[8], a partir de los antecedentes analizados y de cara a comprender la sostenibilidad de esta política pública en el tiempo, en este capítulo nos hemos propuesto responder a las siguientes preguntas: ¿Qué tipo de SIC se busca construir con esta iniciativa? ¿Cuál es la estrategia para hacer frente a las permanentes transformaciones de la sociedad digital, en clave educativa, y de equidad e inclusión social? ¿Cómo y por qué se dio el tránsito desde un programa de intervención instrumental basado en la dotación de dispositivos, a uno de acompañamiento de los cambios en la práctica y cultura educativa y de promoción de iniciativas innovadoras en un contexto global?

Con el fin de responder a estas preguntas, teniendo presente las principales características de esta iniciativa, el contexto social que motivó su existencia, y también las claves que explican su sostenibilidad en el tiempo, hemos dividido este capítulo en cuatro apartados. En primer lugar, explicamos "¿Qué es el Plan Ceibal?". En segundo lugar, se analiza su relación con el contexto local, a través del apartado: "Una política pública sensible con el contexto social". En tercer lugar, se dan a conocer algunas de las "Principales transformaciones Dentro y Fuera de la escuela". Y finalmente en cuarto lugar, las principales "Tareas del presente y del futuro".

Parte del desarrollo de estas dimensiones que caracterizan al Plan Ceibal, han sido abordadas con mayor profundidad en el documento *"Top-Down Case Study. Plan Ceibal an ecosystem of innovation for education in Uruguay"* (Cobo y Rivera-Vargas, 2018)[9].

1. ¿Qué es el Plan Ceibal?

Plan Ceibal (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea) fue el primer programa informático educativo en Uruguay basado en el modelo 1x1 (One Laptop per Child), que fuera promovido por Nicholas Negroponte desde el MediaLab del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), Estados Unidos. Desde su inicio, en el año 2007, su tarea principal fue: "minimizar la brecha digital, promover la equidad social y el acceso a las tecnologías digitales, y avanzar gradualmente hacia la integración de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en las prácticas de enseñanza y aprendizaje en todo el sistema educativo uruguayo" (Vaillant, 2013). Desde el año 2007, el Plan Ceibal ha ido llegado paulatinamente a todas las escuelas públicas de Uruguay, proporcionando a cada estudiante y maestro de educación infantil, primaria y secundaria una computadora portátil o tableta y también acceso a Internet.

Plan Ceibal nace como una política pública, diseñada y coordinada por el estado, con la misión de promover inclusión social, acortar la brecha digital en Uruguay y proporcionar

8 En el marco de la ejecución de la investigación a la que hemos hecho referencia, durante los meses de febrero, marzo y abril del año 2018, Pablo Rivera llevó a cabo una estancia investigativa en la Fundación Ceibal junto a su Director, Cristóbal Cobo (ambos autores de este capítulo). Durante esta estancia se realizaron un conjunto de entrevistas a representantes institucionales del Plan Ceibal, además de visitas a escuelas, y un exhaustivo análisis de documentos oficiales.

9 Este estudio de caso *Top-Down* fue presentado en el marco del proyecto "Best practices in mobile learning" de UNESCO-Fazheng. Actualmente se encuentra en prensa (fecha de publicación estimada: Noviembre de 2018). Más información en el siguiente link: https://en.unesco.org/themes/ict-education/mobile-learning/fazheng/case-studies

a los beneficiarios la tecnología y las herramientas necesarias para usarla de manera efectiva (Bianchi y Laborde, 2014). Posteriormente se buscó utilizar la plataforma tecno-social que esta política consolidó para contribuir a la mejora en la calidad de la educación, ofreciendo contenidos y recursos digitales, así como nuevos modelos pedagógicos y de intervención, acompañado de plataformas y permanente formación docente, acorde a las actuales necesidades educativas, además de la promoción de nuevos enfoques pedagógicos (Fullan, Watson y Anderson, 2013).

En términos concretos, los objetivos que definieron la acción del Plan Ceibal, fueron los siguientes (Solari, 2017):

a) Contribuir a mejorar la calidad educativa mediante la integración de la tecnología en las aulas, escuelas y hogares.
b) Promover la igualdad de oportunidades para todos los estudiantes de educación primaria, proporcionando a cada niño y maestro una computadora portátil.
c) Desarrollar una cultura colaborativa en cuatro líneas: niño a niño, niño-a-maestro, maestro a maestro y niño-familia-escuela.
d) Promover la alfabetización digital y crítica dentro de la comunidad pedagógica.

En relación a la coordinación del Plan Ceibal, desde su inicio este fue diseñado como un esfuerzo multisistémico. Si bien Plan Ceibal fue la agencia a cargo de dirigir toda la implementación de sus iniciativas, la conformación de su directorio incluyó miembros de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) de Uruguay. En buena medida, la estrecha coordinación entre estas entidades ha sido fundamental para una administración efectiva, tanto para su evolución como su sostenibilidad. Este diseño ha permitido el desarrollo de capacidades nacionales que permiten proyectar esta política pública en el futuro, monitorear su progreso, investigar sus efectos y ajustar continuamente sus estrategias.

El caso de Uruguay no ha sido diferente de otras iniciativas públicas que han promovido la implementación de tecnologías digitales a gran escala (Alonso, Rivera y Guitert, 2013; Área, Alonso, Correa, et al., 2014). Ahora bien, es importante mencionar que el apoyo de la población (padres, comunidad educativa y ciudadanos en general) al Plan Ceibal fue significativamente alto desde el comienzo, producto de las grandes expectativas sobre lo que la tecnología podría ofrecer para mejorar la educación nacional. Si bien desde las Asambleas Técnicas de Docentes, hubo algunos cuestionamientos en el comienzo sobre su diseño e implementación[10], con el tiempo tendieron a diluirse, al menos en el ámbito de la discusión pública. Es probable que el amplio apoyo social y político inspirado en esta iniciativa esté relacionado con el hecho de que, al colocar a la tecnología como un nuevo derecho social, se convirtió en un símbolo nacional de equidad y representó la recuperación del papel fundamental que debe cumplir la educación pública para promover la movilidad social y la igualdad (Hinostroza, Jara & Brun, 2011).

10 Estos se centraban esencialmente en dos aspectos: la prioridad del gobierno de esta iniciativa tecnológica sobre otras necesidades educativas y la participación limitada de los educadores en la implementación del Plan Ceibal.

2. Una política pública sensible al contexto social

Uruguay es un país de 3.500.000 habitantes (aprox.), dividido en 19 departamentos y 89 municipios, con uno de los índices de desarrollo humano más altos de América Latina (0.795 al 2016). Al mismo tiempo, es reconocido mundialmente por ser un país progresista y abierto cuando se trata de diseñar e implementar políticas sociales (Aracena y Aguilar, 2017). Sin embargo, independientemente de estos atributos de entrada, la implementación de iniciativas que promueven la masificación de las tecnologías digitales, junto con los cambios que conlleva su facilidad de uso, evoca la necesidad de transformar una serie de prácticas o dinámicas dentro de cualquier organización o comunidad. En el caso particular del Plan Ceibal, el despliegue masivo de tecnología, especialmente en un contexto donde no había precedentes para esta experiencia, generó incertidumbre y expectativa dentro de la comunidad educativa. Más que resistencia a la tecnología, lo que este programa desató fue un debate nacional sobre cómo la educación pública podría ser parte de una revolución tecnológica global sin ignorar los desafíos y las dificultades que ello abarca.

Para entender cómo la sociedad percibió este programa, especialmente en los primeros años, vale la pena señalar que estas computadoras fueron el primer dispositivo utilizado por las familias en muchos hogares de Uruguay, especialmente en el caso de los quintiles socioeconómicos más bajos.

Después de invertir un presupuesto promedio de US $ 56. 2 millones de dólares por año durante el período 2007-2017 (casi el 5% del presupuesto total en educación pública primaria y secundaria de Uruguay), distribuyendo de manera continua dispositivos digitales (Plan Ceibal, 2018), se ha podido verificar una contribución positiva del Plan Ceibal a la reducción de la brecha digital en el país. Entre los datos relevantes, podemos destacar los siguientes (Cobo y Rivera-Vargas, 2018):

- Por ejemplo, en el año 2015, más del 60% de los estudiantes de primaria y secundaria, de bajos ingresos, ya tenían acceso a una computadora personal o tableta gracias al Plan Ceibal (Melo, Machado y Miranda, 2017).
- A esto sumamos que al año 2017, el 11% de los hogares en Uruguay continúan teniendo acceso a una computadora solo a través del Plan Ceibal (Caballero, 2017).
- Después de los tres primeros años de implementación del Plan, la brecha digital entre el quintil de la tasa de ingresos más baja y más alta en el país disminuyó sustancialmente.
- En 2006, solo el 5,7% de la población total en el quintil de menor ingreso tenía un dispositivo en el hogar, en relación con casi el 49% de aquellos en el quintil de mayor ingreso. Para 2010, esos porcentajes habían aumentado a 57,9% y 65%, respectivamente.

En relación con los dispositivos digitales, como ya se ha manifestado, desde sus inicios el objetivo del Plan Ceibal fue brindar computadoras portátiles a todos los estudiantes y docentes de educación pública primaria (85% de la matrícula escolar en el país), con el fin de permitirles acceder a herramientas de información y comunicación en un marco de equidad. Al respecto, podemos destacar lo siguiente (Cobo y Rivera-Vargas, 2018):

- Este objetivo se logró en educación primaria en el año 2009, y posteriormente en el año 2013 se alcanzó plenamente tanto en educación primaria como en educación secundaria (Cobo, 2016a).
- Al año 2007, se habían repartido 868,454 dispositivos (21% tabletas, 79% laptops), llegando al 97% del estudiantado de educación pública infantil, primaria y secundaria (Solari, 2017).

En términos de infraestructura pública uruguaya, también se han logrado significativos avances. Entre los que destacan (Plan Ceibal, 2018; Cobo y Rivera-Vargas, 2018):

En el año 2006, el 25% de los hogares tenía una computadora y solo el 14% tenía conexión a Internet, mientras que solo eun 25% de las escuelas tenía acceso a Internet (Vaillant, 2013).

En el año 2013, las cifras aumentaron sustancialmente. El 67% de los hogares ya tenía una computadora, el 53% tenía conexión a Internet, el 99% de las escuelas tenía acceso a Internet, y 1.500 estaban equipados con tecnología de videoconferencia (Cobo, 2016a).

A esto se suma que, en el año 2016, la disponibilidad del servicio de conectividad en el sector urbano alcanzó el 95% (Melo, Machado y Miranda, 2017).

Finalmente, merece la pena destacar que en este año 2018, prácticamente el 99,9% de los estudiantes y docentes de educación primaria y secundaria han recibido dispositivos digitales, el 100% de las escuelas tienen conectividad Wi-Fi y acceso a internet, y el 92.9% de las escuelas públicas urbanas tienen acceso a internet con conexión de fibra óptica (Plan Ceibal, 2018).

3. Principales transformaciones "Dentro" y "Fuera" de la escuela

Después de la fase inicial destinada a abordar la brecha digital y asegurar el acceso a las TIC, el Plan evolucionó hacia la integración efectiva de las tecnologías en el aula y en los currículos educativos (Cobo, 2016a). En esta fase, el Plan Ceibal ha encontrado un conjunto de desafíos pedagógicos a los que intenta hacer frente generando importantes transformaciones. Ahora bien, estas transformaciones no solo se están dando en los entornos educativos formales. En el marco de la sociedad digital, también es posible visibilizar estos cambios en contexto de desenvolvimiento más cotidianos (Erstad, 2012), y tanto de en docentes como en estudiantes.

A partir del trabajo llevado a cabo por Cobo y Rivera-Vargas (2018), a continuación, analizaremos el impacto que el Plan Ceibal está teniendo en ambas dimensiones, vale decir, adentro y afuera de la escuela.

3.1. Dentro de la escuela

Muchas han sido las transformaciones que se han producido en la escuela, y particularmente en los procesos de enseñanza aprendizaje, con la implementación de iniciativas desde el Plan Ceibal. Al respecto, el uso de computadoras para fines pedagógicos

y en particular, el uso de recursos específicos a cada disciplina es amplio y diverso: Incluye herramientas como biblioteca Ceibal y plataforma CREA en el caso de lectura; y Plataforma Adaptativa de Matemática (PAM), GeoGebra, entre otros, para Matemática. Además, programas de robótica y pensamiento computacional, iniciativas de pensamiento de diseño y programas transversales de transformación pedagógicas. Para fines ilustrativos de esta dimensión, se destacan a continuación las principales características de tres de ellos:

Plataforma Adaptativa de Matemáticas (PAM)

PAM[11] Es una plataforma adaptable para el aprendizaje de las matemáticas. Adquirida de la empresa alemana Bettermarks, esta plataforma ofrece más de 100.000 actividades que cubren todo el plan de estudios desde el tercer grado de la escuela primaria hasta el tercer grado de educación secundaria. Los alumnos pueden realizar series de ejercicios interactivos planificados por sus profesores, que van acompañados de contenidos de refuerzo explicativos, y que ajustan automáticamente la dificultad de la secuencia de acuerdo con el rendimiento de los alumnos. El docente puede utilizar esta plataforma en las clases o puede solicitar a los alumnos que realicen ejercicios posteriormente. La plataforma asigna actividades y tareas a los estudiantes de acuerdo con su nivel de rendimiento, evolucionando gradualmente en relación con sus mejoras.

En relación a sus resultados, un estudio realizado por Perera y Aboal (2018) estableció que la PAM apoya positivamente el desarrollo de las habilidades matemáticas. Los resultados se obtuvieron a partir de datos longitudinales de la cohorte de estudiantes que cursaban el tercer grado de educación primaria en 2013. Los mismos estudiantes se volvieron a evaluar en 2016, cuando la mayoría de esta cohorte estaba en su 6º año. Los resultados de la evaluación de impacto se basaron en la información de 2143 estudiantes que asisten a 237 escuelas públicas o privadas en todo el país. Estos estudiantes fueron evaluados en matemáticas y lectura tanto en 2013 como en 2016. Los resultados indicaron un efecto positivo en los puntajes de las pruebas de matemáticas. Estos resultados también demostraron que el impacto de PAM aumenta a medida que disminuye el nivel socioeconómico de los estudiantes. Por lo tanto, la plataforma es un instrumento importante para promover la igualdad en el aprendizaje, dado que el impacto es mayor en los niños de menor nivel socioeconómico.

Ceibal en Inglés

Ceibal en Inglés[12] es una iniciativa de Plan Ceibal que buscar apoyar la enseñanza del inglés. En las escuelas primarias, vino como una solución ante la falta de profesores de inglés, mientras que en las escuelas secundarias donde hay profesores de inglés en las aulas, se concentran las habilidades en el habla, a través de un software de clase de conversación donde los estudiantes están en contacto con un profesor nativo de habla inglesas a través de videoconferencia (De los Santos, 2015; Madera, 2017).

11 Extracto de lo desarrollado por Cobo y Rivera (2018). Para más información de la iniciativa PAM, consultar la siguiente página web: https://www.ceibal.edu.uy/pam#

12 Extracto de lo desarrollado por Cobo y Rivera (2018). Para más información de la iniciativa Ceibal en Inglés, consultar la siguiente página web https://www.ceibal.edu.uy/es/ceibal-en-ingles

En las escuelas primarias, las clases de inglés de Ceibal sigue un protocolo que se lleva a cabo tres días a la semana. Una vez por semana, los estudiantes toman clases con un profesor de inglés a través del equipo de videoconferencia instalado en las escuelas por Plan Ceibal. Los profesores remotos pueden ubicarse en Uruguay o en el extranjero y enseñar sus clases utilizando equipos de videoconferencia como los que se imparten en las escuelas. Las otras dos clases que se llevan a cabo durante la semana son dirigidas por maestros de aula. Desde 2015, inglés se enseña en casi todas las escuelas urbanas gracias a los esfuerzos combinados de "Ceibal en Inglés" y el Departamento de Segundas Lenguas y Lenguas Extranjeras del Consejo de Educación Inicial (CEIP en español. Actualmente, Ceibal en Inglés atiende a alrededor de 80,000 niños mientras que la modalidad tradicional atiende a 32,000.

En las escuelas secundarias, los profesores remotos son hablantes nativos de inglés, por lo que el proyecto cubre las habilidades de expresión oral al tiempo que proporciona enriquecimiento cultural y experiencias interculturales.

Los resultados de las evaluaciones adaptativas del inglés nacional (aplicadas entre 2014 y 2017 a más de 70,000 estudiantes de Primaria y Secundaria) resaltan la "mejora significativa interanual en todos los contextos socioculturales" (Plan Ceibal et al., 2016: 8; Kaiser, 2017). Las pautas correctas y el apoyo del docente se convierten en factores críticos cuando se piensa en el valor que las tecnologías digitales pueden agregar a la experiencia de aprendizaje. Otros datos significativos del desempeño de Ceibal en Inglés, son los siguientes:

- 95% de los grupos de las escuelas urbanas de 4º, 5º y 6º de Educación Primaria participa en clases de inglés (70% de ellos con Ceibal en Inglés y 30% con el segundo y extranjeras idiomas).
- El 80 % de los estudiantes se gradúan de la Primaria con al menos el nivel A2 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas.

La Formación Docente en el ámbito digital.

La introducción tanto de la computadora portátil como de todas las plataformas educativas asociadas en el sistema de educación formal ha revelado nuevas necesidades de capacitación. Hasta el momento, Ceibal ha ofrecido más de 28,000 inscripciones a cursos de capacitación en tecnologías educativas para el profesorado.

Un impacto verificado del Plan Ceibal en el campo educativo puede haber sido inesperado: en lugar de disminuir el papel de los docentes y los educadores, la introducción de la tecnología digital en el aula ha reforzado su relevancia. La evidencia s muestra que los niños que están en el sistema de educación formal necesitan una guía para discernir la información que encuentran en Internet (Ceretta y Picco, 2013), porque aún no han desarrollado suficientemente sus habilidades literarias críticas.

3.2. Fuera de la escuela

De acuerdo con la evidencia (Bianchi y Laborde, 2014; Cobo y Mateu, 2016), algunas de las transformaciones más interesantes tuvieron lugar no solo en las aulas o en entornos educativos tradicionales, sino en otros lugares donde el estudiantado y el profesorado utilizan estas herramientas tecnológicas. Por ejemplo, después de clase, durante el tiempo libre, en línea, participando en iniciativas de centros comunitarios, participando en actividades de pasatiempos y otros intereses, etc. En otras palabras, la autoexploración de personas que usan tecnología basada en sus intereses o necesidades personales ofrece amplias oportunidades y medios de transformación. Entre ellos, los siguientes son particularmente relevantes: desarrollo de habilidades digitales, creación de nuevas oportunidades para el aprendizaje permanente, construcción de conocimiento colaborativo. Todas estas transformaciones hicieron evidente que la influencia de las iniciativas de Plan Ceibal fue mucho más allá del aula.

Al comienzo de esta iniciativa, se prestó considerable atención a la idea de tener acceso a información en línea de alta calidad o en tiempo real. Esto fue particularmente notable en contextos o comunidades que tradicionalmente se vieron privadas de las oportunidades que ofrecía Internet (como las zonas rurales, poblados pequeños, los barrios de bajos ingresos que no tenían conectividad en línea antes de la existencia del Plan Ceibal). Por lo tanto, la posibilidad de tener acceso a bibliotecas en línea, enseñanza remota, plataformas educativas, así como todas las oportunidades que ofrece Internet fue simplemente más allá de cualquier posibilidad existente. Aunque hoy (en 2018) la población ha diversificado sus medios de acceso a Internet (mediante la expansión Smartphone y otros programas nacionales que ofrecen conectividad de bajo costo en el hogar), en los primeros años del Plan Ceibal las escuelas y otros espacios comunitarios ofrecieron los primeros puntos públicos de conexión (Wi-Fi), y en efecto, en su momento, fueron las únicas instancias de conectividad para una gran parte de la sociedad uruguaya

Por lo tanto, lo que inicialmente se concibió como una iniciativa para enriquecer la experiencia de aprendizaje formal, se ha convertido en una oportunidad para dar realce también a mecanismos alternativos de educación no formal, y a la vez, para poder conectar a esta de manera fructífera con la educación formal (y nutrirse mutuamente). Sin duda la combinación de experiencias de aprendizaje presenciales y en línea, así como la integración del aprendizaje individual como comunitario han sido tanto causas como consecuencias de este círculo virtuoso de diferentes formas de aprendizaje.

4. Tareas del presente y del futuro

Plan Ceibal es una política pública uruguaya que ha conseguido ser sostenible por múltiples factores políticos, sociales y culturales. Ahora bien, el haber sabido adaptarse a los cambios que ha experimentado la sociedad global, junto a las demandas de esta en cuento a generación de conocimiento y equidad social y digital, ha resultado clave. En este apartado describiremos tres iniciativas que reflejan el interés por favorecer cambios más profundos en las prácticas y dinámicas de aprendizaje que no se agotan en lo instrumental

y que buscan responder a las actuales demandas formativas, de construcción del saber y de difusión y manejo de información.

4.1. Red Global de Aprendizaje

Desde 2014, Uruguay es uno de los siete países que participan en Global Learning Network, una iniciativa promovida por Michael Fullan en el marco de un proyecto llamado *New Pedagogies for Deep Learning*[13] (NPDL). NPDL tiene como objetivo explorar respuestas aplicables a los problemas más complejos de la educación contemporánea, que, por cierto, necesita otorgar cada vez mayor valor a la vida de los estudiantes fuera de la escuela y a la vez, favorecer que los contenidos académicos estén en coherencia con el tipo de sociedad que se quiere construir. De esta manera, NPDL busca forjar competencias relevantes para la vida en el mundo contemporáneo, como la creatividad, el trabajo colaborativo o el pensamiento crítico.

En esta red, se alienta a los docentes, directivos y tomadores de decisiones a intercambiar ideas, experiencias e innovaciones educativas en contextos enriquecidos con tecnología (Fullan, Quinn & McEachen, 2017). Uruguay desempeña un papel estratégico en la Red Global de Aprendizaje al explorar en colaboración los nuevos métodos de enseñanza y aprendizaje que el Plan Ceibal pretende fomentar a lo largo de todo el sistema educativo (Cobo, 2016b; Cobo, Brovetto y Gaco, 2016; Cobo y Rivera-Vargas, 2018).

4.2. Análisis de aprendizaje - Big Data

Después de diez años de funcionamiento, en el Plan Ceibal se están realizando diferentes proyectos para consolidar investigaciones en el campo de *learning analytics*[14]. El objetivo es ampliar la comprensión actual del aprendizaje que pueda utilizarse para optimizar los entornos de enseñanza. También puede ser muy útil para dar sentido a las interacciones y acciones que tienen lugar en diferentes entornos de aprendizaje utilizados por los estudiantes (Cobo, Aguerrebere, Gómez y Mateu, 2017).

Hasta 2015, estas bases de datos se han recopilado y procesado principalmente para necesidades operativas y de gestión. Para expandir estas experiencias y llevar a cabo análisis avanzados que puedan proporcionar información relevante que pueda servir al sistema educativo, se ha conformado un equipo interinstitucional de especialistas en este campo. Esta información, al servicio de la educación, busca apoyar la toma de decisiones a nivel de hacedores de políticas, pero también para guiar y acompañar el trabajo de los educadores en sus clases.

13 https://www.ceibal.edu.uy/es/red-global-de-aprendizajes

14 Algunos ejemplos incluyen el análisis de información sobre comportamiento en línea, personas con discapacidades de aprendizaje, retención escolar, aprendizaje personalizado, registros mejorados de los estudiantes, sus contextos e interacciones consecuentes.

Uno de los objetivos de sesta propuesta es crear un perfil multidimensional del usuario en línea. Dicho perfil, combinado con técnicas de modelado estadístico, puede ayudar a las siguientes tareas (Cobo, Aguerrebere, Gómez y Mateu, 2017):

- Identificar patrones en línea en aspectos tales como estilos de aprendizaje, vías de creación de contenido, servicios de contenidos adaptativos.
- Predecir comportamientos de aprendizaje.
- Medir el compromiso o el grado de retención de los estudiantes. También dentro del alcance del perfil de 360º, pero a una escala mayor, este meta-índice puede proporcionar información útil del sistema escolar como un todo.

4.3. Fundación Ceibal

La creación de la Fundación Ceibal, en 2015, es otro ejemplo de los nuevos pasos dados hacia la mediación del aprendizaje y la tecnología dentro y fuera del sistema educativo formal. La generación y promoción de investigación independiente y de excelencia se considera un aspecto crítico para el análisis, la discusión y la transferencia de conocimiento. La producción de conocimiento científico relevante busca apoyar la toma de decisiones por parte de los diversos interesados en el sistema educativo y con ello comprende el uso de tecnologías digitales en la capacitación y en las diferentes instancias de enseñanza y aprendizaje.

La Fundación Ceibal ha definido áreas de investigación prioritarias para proyectos y acuerdos, a saber (Jara, 2016; Cobo, 2016b):

- Uso social de las TIC y la cultura digital: prácticas de uso y generación de conocimiento; alfabetización, fluidez digital y madurez; individuos, ciudadanía e identidad digital; comunidades y redes sociales; cambios en la cultura escolar.
- Recursos y plataformas - Producción y apropiación de recursos educativos; accesibilidad, usabilidad e inclusión; dispositivos móviles y traiga su propio dispositivo (BYOD); hágalo usted mismo (DIY) tecnologías.
- Nuevas formas de conocer, aprender, enseñar y evaluar: nuevas pedagogías y tecnologías; cognición y metacognición; nuevos enfoques del programa de estudios; múltiples entornos de aprendizaje; formal, informal y no - aprendizaje formal; autoaprendizaje y personalización.
- Logros de aprendizaje extendidos: rendimiento y eficiencia; evaluación de logros en el aprendizaje formal e informal; efectos en el aprendizaje escolar; nuevos encabezados, métricas e indicadores.
- Docentes en la era digital: capacitación básica y uso de la tecnología; innovación en la profesionalización docente; el profesor como trabajador del conocimiento: motivación y reconocimiento; perfiles de docentes en el siglo XXI; nuevas formas de aumentar el rendimiento.

Desde 2015, la Fundación Ceibal y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) han ofrecido fondos internacionales para el desarrollo de la investigación en la intersección entre educación, nuevas tecnologías e innovación. Es un mecanismo de financiación único de este tipo. El fondo ha financiado 28 proyectos liderados por grupos de investigación nacionales y extranjeros. La mayoría de las universidades y centros de investigación son nacionales, así como español, argentino, del Norte de América y Chile. También hay investigaciones realizadas por científicos o universidades de Australia, Nueva Zelanda, Ecuador y México (Fundación Centro Ceibal, 2018).

5. Algunas consideraciones finales

Buscando comprender la sostenibilidad de Plan Ceibal en el tiempo, en la introducción de este capítulo, propusimos tres preguntas centrales.

En relación a la primera pregunta planteada: ¿Qué tipo de Sociedad de la Información y el Conocimiento se busca construir con esta iniciativa? Considerando las dimensiones planteadas por Cummins, et al., (2017) a partir de la información expuesta, consideramos que el Plan Ceibal promueve una forma de entender la SIC que favorece la inclusión y la equidad social. Como ya hemos visto, esta iniciativa ha permanecido activa desde el año 2007 y en constante evolución hasta el presente. Desde su creación, Ceibal se ha propuesto reducir la brecha digital y favorecer diferentes formas de inclusión social, lo que ha sido reconocido y valorado tanto por la población del país (Vaillant, 2013), como por la comunidad internacional (Cobo y Rivera-Vargas, 2018).

En relación a la segunda pregunta: ¿Cuál es la estrategia del Plan Ceibal para hacer frente a las permanentes transformaciones de la sociedad digital, en clave educativa, y de equidad e inclusión social? Plan Ceibal se ha consolidado como una iniciativa en tanto sostenible, e igualmente flexible. Estos atributos son la base de su estrategia, y le han permitido actualizar su objeto de trabajo a las demandas de la educación y de la inclusión digital del momento, lo que ha traído un impacto en la propia equidad social del país, y también, progresivamente, en los resultados educativos.

A partir del diseño de sus objetivos iniciales y de los nuevos desafíos que ha ido adoptando, es posible reconocer que la innovación digital ha sido un paso clave en el funcionamiento de Plan Ceibal en estos años. Si bien en un comienzo, los requerimientos de equidad e inclusión digital de la época lo demandaban, con el tiempo, la innovación digital no ha sido entendida simplemente como la acción de adoptar o proveer de un nuevo software o computadora. El enfoque que se ha ido asimilando ha implicado la reinvención constante de la experiencia general de aprendizaje.

A la vez, su impacto ha podido ampliarse a todo el sistema educativo. Es por eso que después de diez años, el Plan Ceibal ha habilitado un ecosistema de innovación que brinda equidad y nuevas oportunidades para las generaciones actuales y futuras de estudiantes.

En relación a la tercera pregunta: ¿Cómo y por qué se dio el tránsito desde un programa de intervención instrumental basado en la dotación de dispositivos, a uno de acompañamiento de los cambios en la práctica y cultura educativa y de promoción de iniciativas innovadoras en un contexto global? Al respecto, hemos podido identificar que el Plan Ceibal, rápidamente aceptó que las brechas, ya sea tecnológicas o sociales, no son

estáticas, sino que evolucionan a lo largo del tiempo. Es por ello que su objetivo no fue solo perdurar en el tiempo, sino que además monitorear permanentemente a las comunidades que atiende, lo que le ha permitido comprender el contexto en que se encuentra inserto y evolucionar de manera regular y constante.

Finalmente consideramos que un cambio real ocurre cuando los actores transforman sus prácticas (interacciones, interdependencia, coordinación, capacidades, etc.). El valor de una política educativa digital no debe medirse solo por su capacidad para brindar o adoptar nuevos aparatos, sino por ofrecer oportunidades para adquirir y desarrollar nuevas habilidades en la población que atiende. Los límites cambiantes de la educación exigen mantener estas redefiniciones abiertas y con revisiones permanentes.

Referencias

Alonso, C., Guitert, M., y Romeu, T. (2014). Los entornos 1x1 en Cataluña. Entre las expectativas de las políticas educativas y las voces del profesorado. *Educar,* 50(1), 41-64.

Alonso, C., Rivera, P., y Guitert, M. (2013). Una aproximación a los entornos 1x1, «un ordenador por niño», desde las experiencias y las percepciones de los estudiantes de educación secundaria en el marco de la sociedad informacional. *RASE: Revista de la Asociación de Sociología de la Educación, 6*(2), 274-288.

Aracena, F., y Aguiar, S. (2017). Tres leyes innovadoras en Uruguay: Aborto, matrimonio homosexual y regulación de la marihuana. *Revista de Ciencias Sociales,* 30(40), 43-62.

Area, M. (2011). Los efectos del modelo 1:1 en el cambio educativo en las escuelas: evidencias y desafíos para las políticas iberoamericanas. *Revista Ibero-Americana de Educação*, 56, 49-74.

Area, M., Alonso, C., Correa, J., del Moral, M, de Pablos, J., Paredes, J., Peirats, J., Sanabria, A., San Martín, A. y Valverde, J. (2014). Las políticas educativas TIC en España después del Programa Escuela 2.0: las tendencias que emergen. *Revista Latinoamericana de Tecnología Educativa – RELATEC* 13(2), 11-33.

Beck, U., Giddens, A., y Lash, S. (1997). *Modernización reflexiva: política, tradición y estética en el orden social moderno*. Alianza Editorial.

Bianchi, L., y Laborde, S. (2014). Buenas prácticas de la Comunidad Ceibal. El Plan Ceibal como generador de iniciativas y Desarrollo Humano Local. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*. Montevideo, Uruguay.

Caballero, S. (2018). Una revisión sistemática a 10 años del Plan Ceibal en Uruguay. *DidáSkomai - Revista de Investigaciones sobre la Enseñanza,* (8), 85-102.

Castells, M. (1997). La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol.1. *La sociedad red.* Madrid: Alianza.

Ceretta, M., y Picco, P. (2013). La necesidad de definir un modelo de alfabetización en información para el Plan Ceibal. *Transinformação*, 25 (2). Recuperado de http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/transinfo/article/view/1952

Claro, M., Jara, I., Trucco, D., y Espejo, A. (2011). Aporte del sistema educativo a la reducción de las brechas digitales, una mirada desde las mediciones PISA. *Documento de Proyecto (LC/W.456)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cobo, C. (2016a). Plan Ceibal: nuevas tecnologías, pedagogías, formas de enseñar, aprender y evaluar. En: Experiencias Evaluativas de Tecnologías Digitales en la Educación. Fundación Telefónica Vivo. 49-56. San Pablo, Brasil.

Cobo, C., (2016b). Plan Ceibal: nuevas tecnologías, pedagogías, formas de enseñar, ganar y evaluar. En UNESCO *Evaluación Experiencias en Tecnologías Digitales en Educación*. pp 43-80. Sao Paulo: UNESCO.

Cobo, C., Brovetto, C., y Gago, F. (2016). Una Red global para el Aprendizaje Profundo: El caso de Uruguay ". En: Inclusión Digital: Transformando la Educación a través de la Tecnología. 71-82. Massachusetts, USA: Office for Digital Learning / MIT

Cobo, C., y Mateu, M. (2016). Un marco conceptual para el análisis y la visualización de internet uruguayo para la educación. *interacciones*, 23 (6), 70-73.

Cobo, C., Aguerrebere, C., Gómez, M., y Mateu, M. (2017). Estrategias de Datos y Análisis de Aprendizaje Informe d Políticas educativas nacionales: el caso de Uruguay. LAK, 17. Canadá.

Cobo, C., y Rivera-Vargas, P. (2018). Top-Down Case Study. Plan Ceibal an ecosystem of innovation for education in Uruguay. In *UNESCO-Fazheng* Best practices in mobile learning. In press. Paris: UNESCO.

Cristia, J., Ibarrarán, P., Cueto, S., Santiago, A., y Severín, E. (2012). Technology and child development: evidence from the one laptop per child program, idb Working Paper, N° 63438. Recuperado de http://www.iadb.org/en/researchand-data

Cummings, S., Regeer, B., De Haan, L., Zweekhorst, M., & Bunders, J. (2018). Critical Discourse Analysis of Perspectives on Knowledge and the Knowledge Society within the Sustainable Development Goals. *Development Policy Review* 0, n.o ja. Accedido 9 de agosto de 2018. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/dpr.12296

De los Santos, A. (2015). Enseñanza de inglés a jóvenes estudiantes a través de videoconferencias. Posibilidades y restricciones. Montevideo: Fundación Ceibal. Recuperado de https://digital.fundacionceibal.edu.uy/jspui/handle/123456789/156

Erstad, O. (2012). The learning lives of digital youth—beyond the formal and informal. Oxford Review of Education, 38(1), 25-43.

Fullan, M., Quinn, J., y McEachen, J. (2017). *Aprendizaje profundo: comprometer al mundo a cambiar el mundo*. A Thousand Oaks, CA: Corwin Press.

Fullan, M., Watson, N., Anderson, S. (2013) *Ceibal: Próximos pasos (Informe final).* Toronto: Michael Fullan Enterprises.

Fundación Centro Ceibal. (2018). Fondo Sectorial de Investigación en Educación. Modalidad Inclusión digital: 2015-2020. Investigando el futuro de la educación digital. Montevideo, Uruguay: Fundación Centro Ceibal.

Hinostroza, J. E., Jara, I., y Brun, M. (2011). Chapter 6: Case study: Uruguay. In R. B. Kozma (Ed.), *Transforming education: The power of ICT policies* (pp. 125–164). Paris, France: UNESCO.

James, J. (2010). New technology in developing countries: A critique of the one-laptop-per-child program. *Social Science Computer Review,* 28(3), 381-390.

Jara, I. (2016). Revisión comparativa de iniciativas nacionales de aprendizaje móvil en América Latina: El caso del Plan Ceibal de Uruguay. París: UNESCO.

Jones, I. y Day, C. (2009). Harnessing Technology: New modes of technology-enhanced learning Action research BECTA. Recuperado de https://goo.gl/Gg55zJ

Kaiser, D. (2017). Enseñanza del idioma inglés en Uruguay. *World Englishes*, 36 (4), 744-759.

Madera, G. (2017). Cómo los profesores de aula uruguayos aprenden inglés junto con sus alumnos dentro del Plan Ceibal en Inglés: una situación ganadora que favorece la inclusión y la igualdad. *Inclusión digital: Transformando la educación a través de la tecnología*, 177.

Mansell, R. (2015). Futures of knowledge societies destabilization in whose interest? *Information, Communication & Society,* 18(6), 627- 643,doi: 10.1080/1369118X.2014.979215

Melo, G., Machado, A., y Miranda, A. (2017). El impacto en el aprendizaje del programa Una Laptop por Niño. La evidencia de Uruguay. *El trimestre económico*, 84 (334), 383-409.

Perera, M y Aboal, D. (2018). El impacto de una plataforma de aprendizaje asistido por computadora de matemáticas en los puntajes de las pruebas de matemáticas de los estudiantes. CINVE: Montevideo. Recuperado de https://digital.fundacionceibal.edu.uy/jspui/handle/123456789/225?mode=full

Plan Ceibal. (2018). Ceibal en cifras. Recuperado dehttps://www.ceibal.edu.uy/es/articulo/ceibal-en-cifras (consultado el 20/7/2018).

Plan Ceibal, CEIP, CODICEN y British Council. (2016). E*valuación adaptativa del inglés en el sistema educativo uruguayo*, 2015. (Trans.) Silvia Rovegno. Montevideo: Plan Ceibal, CEIP y ANEP.

Rivoir, A. y Lamschtein, S. (2012). *Cinco años del Plan Ceibal. Algo más que una computadora*. Montevideo: UNICEF.

Sancho, J.M., y Alonso, C. (2012). *La fugacidad de las políticas, la inercia de las prácticas. La educación y las tecnologías de la información y la comunicación.* Barcelona: Octaedro.

Selwyn, N. (2016). *Is technology good for education?* London: John Wiley & Sons.

Selwyn, N. (2017). ¿Nuevas culturas del aprendizaje? (Una conversación con Linda Castañeda). *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*,104, pp.51-77.
Recuperado de https://osf.io/xezyg/

Selwyn, N., Eynon, R. y Potter, J. (2017). A Decade of Learning Media and Technology: looking back and looking forward. *Learning, Media and Technology,* 42(2), 127-129.

Selwyn, N., y Facer, K. (Eds.) (2013). *The politics of education and technology: Conflicts, controversies, and connections.* London: Springer.

Selwyn, N., y Kacer, K. (2007). *Beyond the digital divide: Rethinking digital inclusión for the 21st century.* Recuperado de http://www.immagic.com/eLibrary/ARCHIVES/GENERAL/FUTRLBUK/F070530B.

Solari, A. (2017). La revolución CEIBAL. El sueño que cumplió 10 años. Montevideo: Penguin Random House.

Sunkel, G., y D. Trucco (Ed.) Las tecnologías digitales frente a los desafíos de una educación inclusiva en América Latina. Algunos casos de buenas prácticas. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.

UNESCO. (2005). Towards knowledge societies. UNESCO: Paris.

UNESCO. (2011). *Transforming Education: The Power of ICT Policies*, Recuperado de: http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001892/189216e.pdf

Vaillant, D. (2013). Las políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina Caso Uruguay. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Buenos Aires, Argentina. Rccuperado de http://lab-digital.fundacionceibal.edu.uy:8080//jspui/handle/123456789/112

Warschauer, M., y Ames, M. (2010). Can One Laptop per Child save the world's poor? *Journal of international affairs*, (64)1, 33-51.

Zheng, B., Warschauer, M., Lin, C. y Chang, C. (2016). Learning in one-to-one laptop environments: A meta-analysis and research synthesis. *Review of Educational Research,* 86(4), 1052-1084.

@prende.mx: la política pública de educación digital de México para enfrentar los retos del siglo XXI

@ prende.mx: the public policy of digital education of Mexico to face the challenges of the 21st century

María Cristina Cárdenas Peralta y Carlos Manuel Anaya López
Coordinación General @prende.mx (CG@)
Secretaria de Educación Pública (SEP)

Resumen: *El presente capítulo describe la actual política para la apropiación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en escuelas de educación básica en México a partir de cinco dimensiones. En la primera, se presenta el panorama actual sobre el uso y aprovechamiento de la tecnología e internet a nivel global y en México. En la segunda, se resumen los programas que anteceden al actual Programa de Inclusión Digital (PID). En la tercera, se describe cada uno de los componentes de la nueva estrategia que, bajo la dirección de la Coordinación General @prende.mx, busca el desarrollo de las Habilidades Digitales y Pensamiento Computacional en alumnos y docentes de escuelas de México. En la cuarta, se menciona la participación de México en el ámbito internacional y finalmente, en la quinta, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones para los siguientes pasos que conllevará la implementación del Programa.*

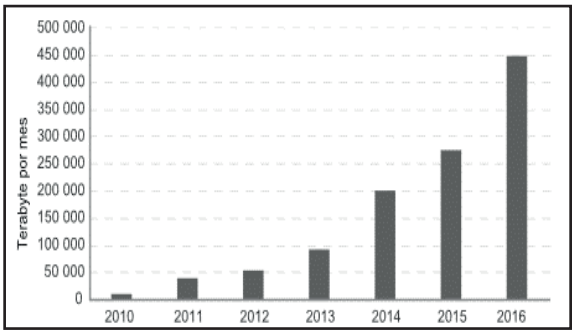
1. Introducción

El avance tecnológico ha llevado transformaciones que se alinean a la necesidad de desarrollar habilidades en el ser humano. El estudio *The Future of Jobs*[1] (World Economic Forum, 2016) presentado en el Foro Económico Mundial, señala que los nuevos empleos en el año 2020 requerirán del desarrollo de Habilidades Digitales para los egresados de la educación superior. Aunado a esto, de acuerdo a los datos que refleja el informe: "Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2017"[2] (Rojas y Poveda, 2017) elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la región, el 56% de los habitantes utilizan internet, y 45.5% de los hogares tiene internet. Mientras que el tráfico de datos móviles aumentó en 3750% en el mismo período.

1 Fuente: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf
2 Fuente: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43365/1/S1800083_es.pdf

Gráfica 1

Evolución del tráfico de datos móviles en América Latina 2010-2016[3]

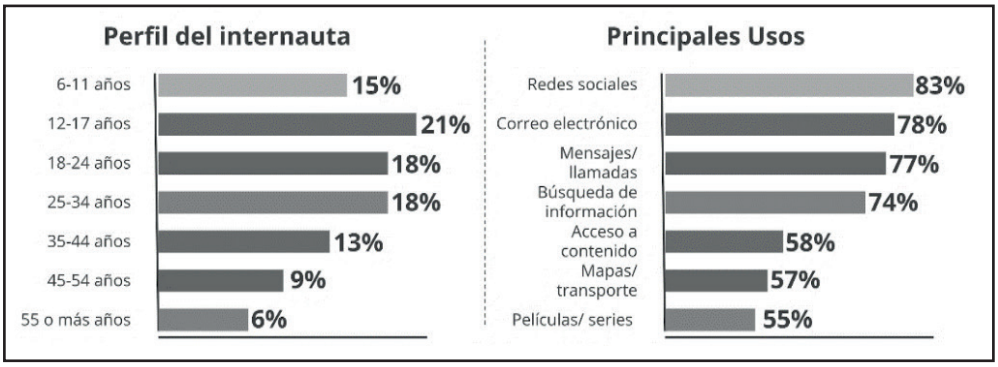


Fuente: Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2017

Actualmente, México cuenta con una población de más de 127 millones de habitantes[4], de los cuales 71.3 millones usan el internet y más de 19 millones son menores de edad[5]. Adicionalmente, el mayor uso de la red se realiza desde dispositivos móviles; y el mayor consumo de datos se realiza para temas sociales (i.e. redes sociales, uso de mail, etc.)[6], siendo muy poco lo utilizado para temas educativos que promuevan la generación de conocimiento.

Gráfica 2

Estudio sobre los hábitos de los usuarios de internet en México



Fuente: 13° Estudio sobre los Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2017

3 Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe. Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL). Página 14. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43365/1/S1800083_es.pdf

4 Banco Mundial (2018) Data. https://data.worldbank.org/country/mexico

5 Fuente: http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/dutih/2017/default.html

6 Fuente: https://www.infotec.mx/work/models/infotec/Resource/1012/6/images/Estudio_Habitos_Usuarios_2017.pdf

Considerando este contexto, resulta fundamental impulsar que el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) sean parte de las metas de desarrollo de México. Dicha tarea no es fácil, pues tan sólo en educación básica (preescolar, primaria y secundaria), durante el ciclo escolar 2017 – 2018, se reportaron 225,425 escuelas, con 25,780,693 alumnas y alumnos inscritos y 1,217,191 docentes en aulas.[7] Ante ello, y considerando la importancia por ofrecer una educación de calidad, la Secretaría de Educación Pública (SEP), ha implementado acciones que contribuyen la forma en que el alumnado y docentes aprendan. Una de estas estrategias, es la incorporación de las TIC en el proceso educativo.

Para ello, la SEP cuenta por primera vez con una oficina encargada del diseño y la implementación de la política pública en educación digital, la Coordinación General @ prende.mx (CG@), órgano desconcentrado creado por Decreto presidencial, el 31 de octubre de 2014[8], y que tiene por objeto llevar a cabo la planeación, coordinación, ejecución y evaluación periódica del Programa de Inclusión Digital (PID), y los demás programas a cargo de la SEP con componentes digitales.

2. Antecedentes del programa de inclusión digital (PID)

La incorporación de la tecnología en la educación ha sido una prioridad para el Gobierno de México. Desde 1997, se han implementado programas de impacto nacional para apoyar el proceso de enseñanza-aprendizaje con el uso de las TIC. Estos programas han permitido al alumnado y personal docente, adquirir conocimientos significativos en materia de educación digital. Algunos de estos programas se enlistan a continuación:

- Red Escolar (1997-2004): fue implementado para promover la investigación y la colaboración entre el alumnado y el personal docente, tanto de primaria como de secundaria, por medio de proyectos con impacto social. Se dotó a cada escuela de un aula de medios equipada con una computadora de escritorio, un servidor, una colección de CDs educativos de consulta, un equipo de recepción de señal de televisión educativa y una línea telefónica para conectarse a internet. Red Escolar fue referente nacional e internacional por la estructura y tipo de proyectos implementados. La evaluación realizada al Programa reveló un avance en las habilidades de lectura y escritura de los beneficiados. Sus principales áreas de oportunidad fueron la conectividad y el acceso del alumnado a las TIC de manera individual (De Alva, 2004).

7 Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa de la SEP (2017). Sistema Nacional de Información Estadística Educativa. http://www.snie.sep.gob.mx/x_entidad_federativa.html

8 Decreto de creación de la CG@ (2014) http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/16400/DOF_-_Decreto_de_creaci_n_Coordinacion_General_AprendeMx.pdf

- Enciclomedia (2003-2011): tuvo un enfoque centrado en el personal docente. Tenía como fin contribuir a mejorar la calidad de la educación en alumnos de 5to. y "6to". grado de primaria e impactar en el aprendizaje, a través de la digitalización de los libros de texto y la incorporación de recursos multimedia (SEP, 2004)[9]. El equipamiento consistió en una computadora de escritorio por aula, con recursos interactivos precargados, libros de texto digitalizados, un proyector y un pizarrón interactivo. Las mejores prácticas consistieron en la capacitación docente centrada en el Programa, la integración curricular y la mesa de ayuda. Este proyecto no fue diseñado para que el alumnado tuviera interacción con la tecnología directamente y la conectividad fue limitada[10].
- Habilidades Digitales para Todos (2009-2012): fue impulsado con la misión de promover el desarrollo de Habilidades Digitales en el alumnado y docentes de primaria y secundaria. Impulsaba una formación basada en indicadores de desempeño y certificación, haciendo uso de las TIC. El equipamiento de HDT consideró aulas telemáticas, con computadoras de escritorio y materiales educativos precargados para el personal docente en primaria, así como un dispositivo por cada alumno en secundaria. Se identificaron áreas de oportunidad en su implementación.
- Programa de Inclusión Digital (2013 – a la fecha): Durante la presente administración se ha promovido la incorporación de las TIC en el proceso educativo bajo diferentes estrategias. Entre 2013 y 2016, se entregaron, en la modalidad 1:1 más de dos millones de dispositivos (ver tabla 1). De manera paralela, fue implementado un piloto desde la Coordinación de Estrategia Digital Nacional (CEDN), Oficina de la Presidencia de la República, el cual consideró la participación de la industria, sociedad civil, academia, organismos internacionales y gobiernos estatales. El Piloto, que se llevó a cabo con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), realizó diversos estudios, y destacó la relevancia de retomar mejores prácticas nacionales e internacionales (Plan Ceibal-Uruguay; KERIS-Corea del Sur, FATIH-Turquía) (SEP, 2016)[11], a efecto de generar una nueva política pública de educación digital. La tabla 2 resumen los aspectos que se retoman de cada uno de los Programas analizados.

Además del equipamiento, durante la presente administración, se lanzó un programa desde otra secretaría de estado[12] para incrementar la conectividad en escuelas de educación básica en el país. El programa, llamado México Conectado[13], lleva conectividad a más de 68,000 espacios educativos. La debilidad de esta iniciativa fue que ésta no se alineó a la entrega de los dos millones de dispositivos que fueron otorgados desde la SEP, y por tanto no se capacitó en temas pedagógicos a las autoridades educativas de las escuelas beneficiadas para su uso y aprovechamiento.

9 SEP (2004) Enciclomedia. Fundamentos y justificación. Documento base. México: Subsecretaría de Educación Básica y Normal. Recuperado el 16/08/2018 desde www.oei.es/historico/quipu/mexico/documento_enciclomedia.pdf.
Enciclomedia. Fundamentos y justificación. Documento base. México: Subsecretaría de Educación Básica y Normal.

10 Ibid, p. 11-13.

11 SEP (2016) Programa de Inclusión Digital 2016-2017. Recuperado el 9/07/2018 desde https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/171123/PROGRAMA__APRENDE.pdf

12 Secretaria de Comunicaciones y Transportes (SCT)

13 Programa de la SCT cuyo objeto es la implementación de la política de inclusión digital, a través de conectar escuelas, clínicas, hospitales y espacios públicos. Sitio: http://www.mexicoconectado.gob.mx/

Tabla 1

Resumen de entregas de dispositivos 2013-2015[14]

Ciclo Escolar			
Descripción	2013 - 2014	2014 - 2015	2015 - 2016
Grado Escolar	5to. y 6to.	5to.	5to.
Dispositivo	240,000	709,824	1,073,174
Otro Equipamiento	No	24,542 solución de aula[1] en 16,740 escuelas + 3000 dispositivos periféricos	No
Sistema Operativo	Linux	Android	960,000 MS y 113,174 And
Estados	Colina, Sonora y Tabasco	Colima, Ciudad de México, Estado de México, Puebla, Sonora y Tabasco	Chihuahua, Colima, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.
Alumnos Beneficiados	215,407	664,201	1,001,694
Docentes Capacitados	24,593	45,623	71,480
Escuelas Beneficiadas	4,000	16,000	32,000
Otra descripción	Impulsó el uso y aprovechamiento de la tecnología como herramienta y objeto de aprendizaje.	Los equipos contenían precargados 210 recursos, 199 para la familia y una selección de programas informáticos.	Los equipos tenían precargados 326 recursos y 172 para la familia.

14 Datos Propios.

Tabla 2

Mejores prácticas de Programas anteriores[15]

RED ESCOLAR 1997-2004	ENCICLOMEDIA 2004-2011	HABILIDADES DIGITALES PARA TODOS (HDT) 2009-2012	MI COMPU.MX 2013-2014	PROGRAMA PILOTO DE INCLUSIÓN DIGITAL (PPID) 2013-2015	PROGRAMA @prende 2014-2016
+ Proyectos	+ Capacitación docente	+ Indicadores de desempeño y certificación	+ Diversidad de contenidos	+ Modelo de capacitación docente	+ Contenidos multiplataforma
+ Expertos	+ Integración currícular	+ Dispositivo móvil	+ Inclusión digital para alumnos y familia	Conectividad adecuada	+ Mesa de ayuda
+ Investigación y colaboración	+ Mesa de ayuda			+ Herramienta de monitoreo en línea	
+ Primaria / Secundaria				+ Acompañamiento	
+ Aula de medios				+ Evaluación de habilidades digitales	
+ Asesor Técnico Pedagógico				+ Órgano desconcentrado	
+ Uso de internet					

3. Estrategia @prende.mx

Con base en el análisis antes expuesto, el 7 de noviembre de 2016 se presentó ante la comunidad mexicana, la nueva Estrategia @prende.mx, la cual sustituía el modelo de equipamiento 1:1 que se realizó por tres ciclos escolares. El evento que consideró la participación del gobierno, sociedad civil, academia, industria, organismos internacionales, cámaras de telecomunicaciones y tecnologías en México, formalizó la suscripción de convenios de colaboración con ellos[16].

La nueva Estrategia, que se implementa bajo el mismo PID desde la CG@, tiene por objeto desarrollar las Habilidades Digitales[17] y el Pensamiento Computacional[18] en el proceso de enseñanza-aprendizaje en el alumnado y personal docente de educación básica en México. Las habilidades digitales que el Programa considera son: pensamiento crítico, pensamiento creativo, manejo de información, comunicación, colaboración, uso de tecnología, ciudadanía digital, auto monitoreo y pensamiento computacional. Para ello, se considera un ecosistema integral que contempla el desarrollo profesional docente en el uso y aprovechamiento de las TIC; oferta de Recursos Educativos Digitales en línea; iniciativas estratégicas con diversos actores del sector; diversos modelos de conectividad y equipamiento; así como monitoreo y evaluación.

15 SEP (2016). Programa de Inclusión Digital 2016-2017. Referencia, página 38. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/171123/PROGRAMA__APRENDE.pdf

16 Video del lanzamiento de @prende.mx: https://www.youtube.com/watch?v=oQm23_DBItU&t=33s

17 Para definir las Habilidades Digitales se utilizaron dos marcos de referencia: el de la UNESCO, a través de su "Marco de Referencia de Estándares de competencia en TIC para docentes" y el de los "Estándares para estudiantes" generados por International Society for Technology in Education (ISTE).

18 Proceso que permite analizar problemas y formular soluciones que puedan ser representadas como secuencias de instrucciones y algoritmos; para identificar modelos y aplicarse en diversos contextos.

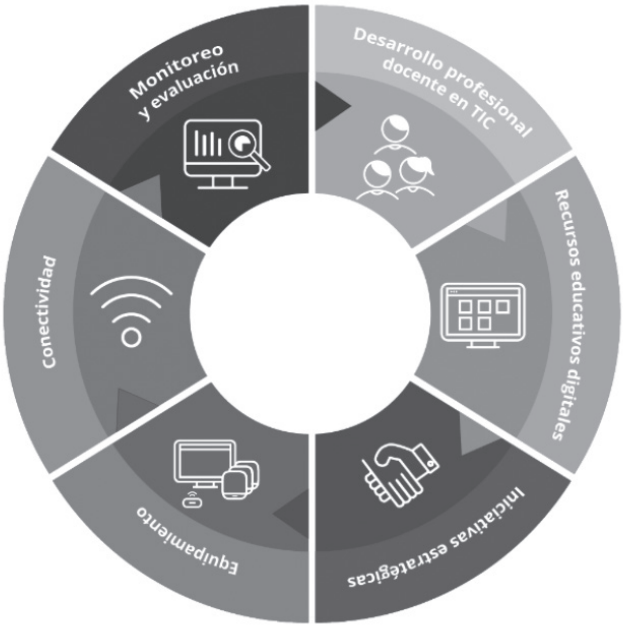


Figura 2. Componentes del PID

En adición a lo anterior, la estrategia @prende.mx busca contribuir de manera directa y transversal en el cumplimiento del Nuevo Modelo Educativo[19], ofreciendo elementos clave para que la tecnología sea un diferenciador y un recurso en el logro de los objetivos de este en beneficio de los niños y niñas de México. Bajo este Modelo se integran la tecnología mediante promotores que impulsen su uso en las aulas de medios; ofreciendo al personal docente soluciones tecnológicas útiles para gestionar su clase y eficientar procesos administrativos, evaluar al alumnado y monitorear la efectividad de la autonomía en las escuelas.

La nueva propuesta curricular integra el uso de las tecnologías digitales de manera transversal para desarrollar las Habilidades Digitales y el Pensamiento Computacional a la par de los aprendizajes clave, para promover el fortalecimiento de las capacidades de creación tecnológica en el alumnado en los espacios previstos para la autonomía curricular (mediante clases de robótica, programación, escuelas de verano, entre otros)[20].

Para la consecución de los objetivos del PID, la CG@ estableció los siguientes componentes:

- Fomentar el Desarrollo profesional docente en el uso y aprovechamiento de las TIC en el aula bajo diferentes modalidades.

19 SEP (2017) Modelo Educativo. Página 122. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/198738/Modelo_Educativo_para_la_Educacio_n_Obligatoria.pdf

20 SEP (2017) Modelo Educativo. Página 76. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/198738/Modelo_Educativo_para_la_Educacio_n_Obligatoria.pdf

- Oferta de Recursos Educativos Digitales mediante una plataforma digital a la que el alumnado, docentes, padres de familia y público en general podrán tener acceso de manera gratuita y fortalecer los procesos de enseñanza-aprendizaje.
- Alianzas para lograr Iniciativas Estratégicas con la industria, sociedad civil, etc., a fin de fomentar la inclusión y el desarrollo de Habilidades Digitales y el Pensamiento Computacional.
- Oferta de Equipamiento con Conectividad, a través del piloto "Aula @prende 2.0".
- Monitoreo y evaluación permanente del Programa, para conocer su impacto, los aciertos e identificar áreas de oportunidad.

3.1. Desarrollo profesional docente en TIC

El impacto de las TIC, para contribuir a la mejora de la educación en el aprendizaje del alumnado, depende de diversos factores, entre ellos y el más importante, la apropiación por parte del personal docente a su práctica pedagógica. De igual forma, es relevante que el personal directivo de las escuelas desarrolle las competencias necesarias para promover su liderazgo en la integración de las TIC en las escuelas y aprovecharlas para su labor de gestión y administración.

Resulta pues fundamental considerar las diversas estrategias para lograr la implementación de este componente. Algunas de estas estrategias se han enfocado en ofertar cursos para formación en línea, otras en generar y coordinar comunidades de aprendizaje mediante el uso de redes sociales y unas más en recopilar las buenas prácticas docentes después del acompañamiento situado que ha ofertado la Coordinación General. Algunas de las estrategias de formación docente se enlistan a continuación.

Tabla 3

Apoyo para la Formación Docente

Herramientas TIC	Módulo en lavPlataforma @prende 2.0(www.aprende.edu.mx) que considera herramientas TIC para enriquecer los procesos educativos. Esta sección cuenta con 96 herramientas gratuitas con guías para identificar su uso dentro y fuera del aula.
Apoyo In situ	Se ofreció soporte y acompañamiento en el uso y aprovechamiento de las TIC, a 20,663 docentes, en 13 entidades federativas, durante el ciclo escolar 2016 -2017. Como resultado de esta capacitación se recopilaron poco más de 46 mil evidencias de docentes, de las cuales se compartirán las mejores en la Plataforma, para que éstas sirvan como ejemplos del uso de la tecnología para otros pares.
Comunidad de aprendizaje en Facebook	Se creó en FB una comunidad llamada "Docentes @prende 2.0", la cual abre un dialogo entre las figuras educativas, para reflexionar, intercambiar recursos y promover la innovación docente a través de la difusión de buenas prácticas en el uso de las TIC. Actualmente, la comunidad cuenta con más de 28 mil miembros. La CG@ generó grupos por tema de interés y ofrece conferencias, a través de la aplicación Facebook Live, invitando a figuras destacadas relacionadas con el uso de las TIC.
Cursos en línea	Como resultado de las alianzas que se han generado con aliados estratégicos, se ofertan cursos en línea que sirven a los docentes para su capacitación, y en algunos casos certificación.

3.2. Oferta de recursos educativos digitales (RED)

En los programas que anteceden al PID, la oferta de RED era exclusivamente para aquellos que contaban con equipamiento ofertado por la SEP. Sin embargo, con el fin de acercar al alumnado, personal docente, padres de familia y público general, una amplia gama de contenidos que contribuyan al enriquecimiento educativo, se generó la Plataforma @prende 2.0[21], la cual ofrece de manera gratuita una variedad de RED. Este sitio se encuentra disponible los 365 días del año, las 24 hrs. del día, es accesible desde cualquier lugar y cualquier dispositivo móvil. Los recursos son de diversos temas y se ofertan para diferentes niveles educativos de educación básica. Estos han sido seleccionados, validados y clasificados por la SEP, y alineados al currículum.

La Plataforma también contempla una sección de "Canales" enfocados en temas de interés: ciberseguridad, cultura y discapacidad.

Por otra parte, dentro de la Plataforma @prende 2.0 se cuenta con la sección "Blog", el cual ofrece información general de las actividades que realiza la CG@.

3.3. Iniciativas estratégicas

El objetivo de este componente es convocar a diversos organismos del sector público, privado, sociedad civil, industria, organismos internaciones, etc., para que éstos, a través de sus proyectos, fomenten la inclusión tecnológica y social de diversos grupos.

3.3.1. Ciudadania digital

Gracias a una colaboración con la División Científica de la Policía Federal, para promover el uso seguro y responsable de internet, se han implementado diversos talleres, dirigidos al alumnado de entre 9 y 14 años de edad. Los talleres ejemplifican, mediante representaciones de la Compañía de Teatro de la Policía Federal, situaciones reales sobre los riesgos potenciales del uso de la red.

Los talleres iniciaron de manera virtual, desde el año 2016, beneficiando a 9,000 alumnas y alumnos. A partir de noviembre de 2017, se implementaron talleres de manera presencial, impactando a más de 23,500 alumnas y alumnos de secundaria, en 15 estados de la República.

3.3.2. Inclusión del alumnado con discapacidad

Durante el ciclo escolar 2014 -2015, se compraron dispositivos periféricos para fomentar el uso y aprovechamiento de las tabletas en los Centros de Atención Múltiple (CAM)[22]. Este equipo fue subutilizado por omitir la formación a los docentes, por lo que

21 Sitio: www.aprende.edu.mx

22 El Centro de Atención Múltiple (CAM) brinda atención escolarizada integral a niños, niñas y jóvenes con discapacidad, discapacidad múltiple o trastornos graves del desarrollo, condiciones que dificultan su ingreso en escuelas regulares.

se decidió desarrollar un estudio con el fin de definir el tipo de Hardware o/y Software que puede utilizar el alumnado, dependiendo del tipo de discapacidad que éste tenga[23]. Además del estudio diagnóstico, se elaboraron videos tutoriales que muestran contenidos relevantes en materia de Tecnología Asistencial. Dichos videos están publicados en un canal informativo de la Plataforma @prende 2.0.

3.3.3. Niñas y mujeres en las TIC

Con el fin de promover iniciativas que incorporen la perspectiva de género en la educación digital, se han diseñado proyectos como Código X; iniciativa que nació para conmemorar el Día Internacional de las niñas en las TIC, definido por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU). Dicha iniciativa, implementada por la CEDN, ha celebrado tres ediciones desde el año 2016, apoyando en convocar a niñas al encuentro.

De igual forma, la CG@ participa en un grupo enfocado en el empoderamiento de las mujeres, llamado "Conectadas". Este grupo reúne a mujeres del sector de tecnología para "impulsarlas en sectores de teleinformación y crear las condiciones adecuadas que permitan su inclusión y liderazgo con igualdad de oportunidades en los ámbitos público, privado, académico y social[24]".

3.4. Equipamiento y conectividad

La incorporación de las TIC en la educación aún enfrenta grandes retos. La investigación acerca de su uso ha identificado la repetición de prácticas en las que pone se mayor énfasis en el aspecto técnico que en el pedagógico. Por ello se decidió hacer un análisis de las diversas modalidades de equipamiento y conectividad[25] que se han llevado a cabo a nivel nacional e internacional, para considerar las ventajas y áreas de oportunidad de éstas.

Así es como nace el concepto del "Aula @prende 2.0"[26]. Esta solución busca beneficiar a todo el alumnado y personal docente de las 823 escuelas beneficiadas, mediante la renta de un Servicio llave en mano, a 36 meses consecutivos, en 16 estados de la República. La solución, además del equipamiento, considera internet, mesa de ayuda, reemplazo de dispositivos, entre otros. Complementando este Servicio, se proporciona capacitación y acompañamiento a los docentes de las escuelas beneficiadas y se da seguimiento permanente a las actividades que se realicen dentro del Aula.

23 Secretaría de Educación Pública (2017) Dispositivos periféricos y Educación Especial. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/275645/Inclusi_n_de_ni_as_y_ni_os_con_discapacidad_a_trav_s_de_las_TIC__2017.pdf

24 CONECTADAS (2018). http://conectadas.mx/nuestros-objetivos/

25 Algunas de las soluciones han considerado aulas telemáticas, otras ofrecen únicamente equipos para los docentes y otras más han distribuido dispositivos 1:1 para que alumnos y autoridades educativas se lleven los dispositivos a casa.

26 El Aula @prende 2.0 considera: 20 dispositivos electrónicos para el uso del alumnado, un dispositivo electrónico para el docente, una estación de carga para el resguardo de los dispositivos electrónicos, un servidor de contenidos para almacenar recursos, evidencias de aprendizaje y gestionar el acceso a la red, así como conectividad y un equipo de cómputo para la dirección escolar, a fin de facilitar las labores administrativas.

Para el nuevo modelo de equipamiento, la CG@ realizó una colaboración con la SCT, a fin de conjuntar recursos para instalar conectividad en el Aula @prende 2.0, y así, fortalecer el uso y aprovechamiento de ésta. Este es un esfuerzo que por primera vez se realiza entre ambas dependencias y que marca un hito en el quehacer de la política pública, al generar sinergias para evitar la duplicación de recursos y esfuerzos.

A pesar de que se ha decidido hacer un cambio en cuanto al equipamiento tecnológico, es relevante mencionar que se siguen llevando a cabo campañas en las que, a julio de 2018, más de 50,334 equipos han sido actualizados, y se han instalado más de 2,600 licencias de Windows 10 en laptops. De igual forma, con el ánimo de fortalecer el aprovechamiento de la conectividad, se han identificado las condiciones del servicio de internet en las escuelas, para que estás sean mejoradas en conjunto con la dependencia que la oferta.

3.5. Monitoreo y evaluación

Este componente tiene como propósito monitorear la Estrategia @prende.mx en su operación diaria y ofrecer indicadores que permitan medir su impacto. Para ello, se diseñó el Sistema de Información @prende 2.0 (SI@)[27], el cual genera información estadística para facilitar la toma de decisiones.

El SI@ permite dar seguimiento de los datos de identificación y ubicación de la escuela; el funcionamiento de los equipos y el estado de la conectividad; el uso y aprovechamiento, en tiempo real, de los cursos, certificaciones, aplicaciones, talleres y Recursos Educativos Digitales.

Si bien el monitoreo del Programa es relevante, incorporar instrumentos de evaluación que permitan identificar los diferentes niveles en los que se encuentran el personal docente y alumnado respecto al desarrollo de Habilidades Digitales y el Pensamiento computacional, es de gran importancia. Por ello, a finales de diciembre 2016, se implementó una prueba diagnóstica para evaluar las Habilidades Digitales en el alumnado de 6to. grado de primaria. Como parte de los resultados, únicamente el 4% de la muestra contaban con Habilidades Digitales en nivel básico (de acuerdo al Marco de Referencia de la UNESCO), demostrando la importancia por fomentar el desarrollo de la política pública expuesta.

Reconociendo la importancia de contar una prueba estandarizada de evaluación de Habilidades Digitales para el alumnado a nivel regional, en agosto de 2016, se obtuvo el Fondo Conjunto de Cooperación México-Uruguay[28]. En dicho trabajo participan especialistas de los países involucrados, quienes trabajan en la adaptación de un simulador utilizado por Chile para un levantamiento piloto, de tal forma que los resultados puedan ser comparables y con la posibilidad de ser usados a nivel regional.

27 Se encarga de proveer un conjunto de herramientas informáticas que generan información estadística, a fin de dimensionar el impacto del PID en los resultados educativos del alumnado y figuras educativas, obteniendo elementos que contribuyan a la toma de decisiones.

28 En agosto de 2009, México y Uruguay suscribieron el Acuerdo de Asociación Estratégica (AAE), con el fin de promover la cooperación internacional entre ambos países en aspectos políticos, económicos, de innovación, tecnológicos, entre otros. En el marco de dicho Acuerdo, se estableció la creación del "Fondo Conjunto de Cooperación México-Uruguay", el cual financia la ejecución de proyectos de cooperación en temas prioritarios para ambos países. Para México, la experiencia uruguaya en la incorporación de las TIC en la educación resultó fundamental para la creación del nuevo PID, por lo que colaborar con dicho país será un éxito para el diseño de indicadores que midan el impacto de las habilidades digitales en ambos países.

Como otro de los esfuerzos para contar con indicadores, la CG@ inició una colaboración con el DQ Institute[29] (ONG financiada por el Foro Económico Mundial), a fin de medir la Ciudadanía Digital en el alumnado de educación básica. Para ello, durante el último trimestre de 2017, se implementó un levantamiento de un instrumento *pretest*, una capacitación de 10 horas, y un *postest* sobre Ciudadanía Digital. Como parte de los resultados, en febrero de 2018 se presentó el Reporte de Impacto Global DQ 2018[30], en el cual participaron 29 países, con más de 38,000 alumnas y alumnos del mundo, en el cual México participó con más de 10,000.

4. Ámbito internacional

La CG@ preside el Grupo de Trabajo de Educación, en el marco de la Agenda Digital de América Latina y el Caribe (eLAC), alineado con la CEPAL. El objetivo del Grupo es fomentar el diálogo y el intercambio de buenas prácticas, a efecto de contribuir con el fortalecimiento de las políticas públicas en el uso de las TIC en el proceso educativo. De igual forma, como parte de esta agenda internacional, en abril de 2018, la CG@ participó en la Sexta Conferencia Ministerial de la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (eLAC 2018), a fin de continuar la construcción de la Agenda Digital para el año 2020.

La CG@ ha sido reconocida también por Organismos Internaciones. Por ejemplo, en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (WSIS) en su edición 2018, a través del Premio WSIS, la CG@ fue reconocida como "Champion" por dos proyectos postulados: la Plataforma @prende 2.0 y la estrategia de formación docente en el uso y aprovechamiento de las TIC en el aula.

5. Discusión y conclusiones

Como se ha presentado en este capítulo, la incorporación de la tecnología en el proceso de enseñanza – aprendizaje en México ha cambiado desde su primera propuesta hasta la fecha. En cada uno de los modelos implementados ha habido áreas de oportunidad y un sin fin de aprendizajes. La Estrategia @prende.mx retoma las experiencias pasadas y reconoce la complejidad de introducir la tecnología al sistema escolar, pues son muchos los factores que deben considerarse para lograr el uso y aprovechamiento de la tecnología como una herramienta que sirva para impactar positivamente en la educación. Algunos de estos factores a considerar se vinculan con las autoridades educativas (principalmente los docentes y directores), la infraestructura de las escuelas (conectividad y condiciones generales de la escuela), el contexto de cada entidad (situación geográfica, política, etc. de cada estado), entre otros.

Es por ello que, uno de los principales logros ha sido la creación de la Coordinación General @prende.mx, ya que a través de este órgano desconcentrado se puede llevar a cabo, de una manera más organizada, el diseño, la implementación y el seguimiento de

29 DQ Institute. Sitio: https://www.dqinstitute.org/
30 DQ Institute (2018) DQ Impact Report. https://www.dqinstitute.org/2018DQ_Impact_Report/

cada uno de los Componentes del Programa. A casi 4 años de su creación, se han llevado varias acciones que nos permiten emitir algunas recomendaciones para los próximos años:

- Continuar con las diversas estrategias de formación docente: los datos de la plataforma y redes de la CG@ indican que más del 90% de los usuarios de éstas se encuentran en la Ciudad de México o Estado de México, lo que destaca la importancia de difundir lo que ofrece la CG@ en los diferentes estados. También se sugiere, continuar con la oferta de cursos, recursos o/y certificaciones para los docentes de diferentes niveles educativos[31]; así como continuar con actividades, presenciales y en línea, que incrementen el interés de éstos por el uso y aprovechamiento de las TIC en el Aula.
- Ofrecer más y mejores contenidos digitales para la comunidad educativa. Para incrementar los RED se llevarán a cabo "convocatorias nacionales" que inviten a los interesados en donar contenido a la SEP a ofertarlos para que estos sean seleccionados, clasificados, curados y puestos a disposición de la comunidad escolar.
- Fortalecer las alianzas estratégicas, tanto con los aliados nacionales como internacionales, que permitan replicar y escalar las iniciativas y proyectos del Programa en todo el país, a efecto de lograr el desarrollo de las Habilidades Digitales en la mayor cantidad del alumnado y comunidad docente.
- Monitorear y evaluar el modelo de equipamiento "Aula @prende 2.0" que considera el servicio administrado para la renta de equipos con conectividad en escuelas públicas de México. Esto permitirá valorar el impacto de esta propuesta de equipamiento tecnológico que sustituye la entrega de dispositivos 1:1.
- Continuar con el monitoreo y la evaluación de la política pública, para fortalecer y potenciar la política pública. Se destaca la necesitada de continuar con el diseño de indicadores e instrumentos de evaluación que permitan medir las Habilidades Digitales y el Pensamiento Computacional.

Referencias

Asociación de Internet.MX .(2018). 13° Estudio sobre los Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2017. Página 11 y 12. Recuperado de https://www.infotec.mx/work/models/infotec/Resource/1012/6/images/Estudio_Habitos_Usuarios_2017.pdf

CONECTADAS. (2018). Misión. Recuperado de http://conectadas.mx/nuestros-objetivos/

De Alva Ruiz, N. (2004). Red Escolar: Un modelo pertinente para alcanzar una mejora significativa en el nivel de enseñanza en las escuelas públicas primarias y secundarias de México. *Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (LCE),* Secretaría de Educación Pública, México.

DQ Institute. (2018). DQ Impact Report. Recuperado de https://www.dqinstitute.org/2018DQ_Impact_Report/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2017). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares. Tabulados, Usuarios de Internet, según grupos de edad. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/dutih/2017/default.html

31 Históricamente los Programas de Inclusión Digital en México se han enfocado en atender a alumnos y alumnas de 5to grado de primaria, de ahí la necesidad de aumentar las opciones de formación docente a otros niveles educativos.

Rojas, E y Poveda, L. (2017). Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe. *Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL)*. Páginas 5-10. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43365/1/S1800083_es.pdf

SEP. (2004). Enciclomedia. Fundamentos y justificación. Documento base. México: *Subsecretaría de Educación Básica y Normal.* Recuperado de www.oei.es/historico/quipu/mexico/documento_enciclomedia.pdf

SEP. (2016). Programa de Inclusión Digital 2016-2017. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/171123/PROGRAMA__APRENDE.pdf

SEP. (2017). Dispositivos periféricos y Educación Especial. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/275645/Inclusi_n_de_ni_as_y_ni_os_con_discapacidad_a_trav_s_de_las_TIC__2017.pdf

Sistema Nacional de Información Estadística Educativa. (2018). Estadística e Indicadores Educativos por Entidad Federativa, República Mexicana. Recuperado de http://www.snie.sep.gob.mx/x_entidad_federativa.html

World Economic Forum. (2016). The Future of Jobs Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf

Educación y tecnología: reflexiones hacia el Buen Vivir como política pública en Ecuador

Education and technology: reflections towards Good Living as a public policy in Ecuador

Diego Apolo Buenaño
Universidad Nacional de Educación, Ecuador

Andrés Hermann Acosta
Universidad Tecnológica Indoamérica, Ecuador

Felipe Aliaga Sáez
Universidad Santo Tomás, Colombia

Resumen: *A partir de la Constitución del 2008 en el Ecuador se propuso un giro relevante hacia el repensar una sociedad intercultural, inclusiva y diversa. Es de esta manera como a pesar de un largo camino del sistema educativo donde primaba un enfoque tradicional que respondía a lógicas economicistas, se plantea una ruptura hacia un nuevo paradigma filosófico del Buen Vivir. Es así como las políticas públicas en educación en un primer momento han brindado propuestas que permitan abordar la tecnología desde un enfoque participativo y que responda a los contextos del país. Este capítulo reflexiona sobre algunos retos y propuestas que articulen una vía dialógica que a partir de las TIC propicie en el sector educativo construir ofertas más flexibles, abiertas y descentralizadas con el fin de generar nuevas prácticas hacia una transformación social.*

Introducción: un recorrido hacia la conformación de la educación en Ecuador

Una de las claves desde la sociología y principalmente desde la Sociología de la Educación, está en conocer el contexto desde donde se han conformado los espacios educativos con el fin de analizar las estructuras, relaciones sociales, interacciones, etc., desde las nociones y dimensiones que permitan brindar un recorrido pertinente para su análisis. En tal sentido, se presentan los aportes desde diferentes reflexiones sobre los procesos de la conformación de la educación con un énfasis desde el contexto ecuatoriano.

Es así como, la relevancia que ha tomado la educación en Latinoamérica no parte únicamente desde la Colonia y la predominancia de la educación occidental. Apaza

(2016) menciona que, en el Imperio Inca, la educación fue un punto principal dentro de la preparación de la nobleza generando élites científicas y militares. Cabe destacar que en "el desarrollo del imperio incaico no solo se debió a la importancia de la educación sino también a la ética, -no robarás, no mentirás, no seas perezoso-" (p. 114). Es decir, la construcción de conocimientos desde aspectos intelectuales y humanos no concentrada en un espacio determinado para estos intercambios.

Luego del proceso de conquista y el afianzamiento de la Colonia, la educación es "corporificada en la escuela" (Gómez, 2010, p. 115) creando espacios determinados para su desarrollo y encargando una función social, excluyente, elitista y religiosa. Para la conformación de espacios de enseñanza se procedió a la reproducción y "copia de los esquemas europeos" (García, 2003, p. 5). Dentro de estos aspectos, es relevante mencionar que al igual que en el periodo pre colonial, en la colonia la educación reforzó su carácter elitista en este caso creando espacios a los que accedían principalmente españoles y reforzando el carácter excluyente del conocimiento que se enmarca en una división de clases impuesta desde el carácter economicista de las relaciones sociales.

Es así como educación en la Colonia centraba sus desarrollos en el "dominio de la especulación, la revelación, los argumentos de autoridad, la ausencia de crítica y polémica, la falta de observación y experimentación" (Torrejano, 2010, p. 66). Como se puede evidenciar en la constitución de la educación en Latinoamérica priman nociones sociológicas que permiten como lo mencionó Wright-Mills (1986) "comprender el escenario histórico más amplio en cuanto a su significado" (p. 25) y en tal sentido brindar aproximaciones hacia la construcción de un pensamiento crítico, analítico y reflexivo que cuestione condiciones sociales que desde el cotidiano se encuentran naturalizadas y legitimadas.

Luego de la independencia latinoamericana de España un conjunto de territorios decidió conformar la Gran Colombia (1822), este proyecto promulgado por Simón Bolívar duró ocho años para luego por diferentes conflictos pasar a la época Republicana y la conformación de los Estados. Durante la Gran Colombia sobresalieron aportes del educador Simón Rodríguez, quien fuere el maestro de Bolívar. Es así como su visión de una educación humanista, pública y práctica centrada en proyectos de inclusión social acompañó el desarrollo de la misma durante esa época (Ocampo, 2007; García-Sánchez, 2010).

Continuando con el recorrido presentado por García (2003) en 1830 Ecuador se organiza como una República soberana e independiente, pero ello trajo consigo una serie de procesos institucionales donde "los esfuerzos que se realizaron tuvieron un camino dificultoso, pleno de conflictos, debido a los vaivenes de las posturas ideológicas que dominaron los hitos en el devenir de las repúblicas" (De Tezanos, 2005, p. 62). Conviene sin embargo advertir que se mantiene y refuerza el sistema de educación Lancasteriano promovido por la iglesia quien mantenía el dominio de la escolaridad donde "las relaciones Iglesia-Estado en el Ecuador se dieron bajo condiciones de inmovilismo" (Ayala-Mora, 1994, p. 114).

Dentro de los procesos históricos de Ecuador al conformarse como República se diferencian dos líneas ideológicas predominantes: los conservadores y los liberales. El recorrido de los primeros presidentes se adscribió principalmente a la primera línea y de ellos destaca Gabriel García Moreno, quien mantiene y refuerza la hegemonía de la iglesia dentro del sistema educativo. Posteriormente desde aportes de Terán (2017) surge la figura de Eloy Alfaro con una visión liberal, quien desterró, confiscó y expulsó a diferentes

órdenes religiosas y declara que la educación en Ecuador será pública, laica, gratuita y obligatoria. Pese a ello los intentos de reforzar el sistema educativo ecuatoriano fueron incipientes y marcados por una inestabilidad social, política y económica.

Existe un salto importante del proceso histórico educativo de Ecuador hasta 1950, desde aportes de Luna y Astorga (2011) se enfatizan los discursos sobre progreso y desarrollo económico en la región desde una tendencia modernizadora del Estado. Se reforzaron planes para luchar contra el analfabetismo, se consolida la educación pública. A partir de 1970 pese a todos los esfuerzos desarrollados por el Estado, se amplían las brechas en relación con la educación privada sobre todo por el carácter eminentemente economicista del sistema educativo y los procesos dictatoriales que primaron en la región.

Es en la década de los 80 es cuando se da "la recuperación de los espacios democráticos anulados y reprimidos por las dictaduras que se instalaron en la década de los 70" (Rigal, 2004, p. 51) en Latinoamérica. De igual manera, se observa la participación de organismos internacionales en el planteamiento de reformas educativas "tendientes a lograr la calidad, la equidad y la eficiencia de los sistemas educativos nacionales con el objetivo de incorporarse al nuevo escenario internacional definido por la lógica de la economía globalizada" (Gallegos, 2008, p. 10). En el caso de Ecuador la etapa Neoliberal arranca con la presidencia de Osvaldo Hurtado en 1981 marcando una clara pauta y reformas que dialoguen con este sistema; además, se resalta la primacía en cuanto al desarrollo de políticas que fomentaban la apertura de mercados y el proteccionismo a lo privado (Restrepo y Stefos, 2017).

A partir de la década de los 90 se dio apertura a procesos de reformas enmarcadas en "la búsqueda de un mejoramiento de los sistemas educativos" (Rigal, 2004, p. 18), mediante discursos y acciones que reforzaban la mirada estructural funcionalista de la educación basada en las dimensiones políticas, financieras y técnicas (Krawczyk, 2002) como formas de construcción y sustentabilidad. En esta misma década tanto la CEPAL como UNESCO continuaban con el apoyo al desarrollo de los sistemas educativos de la región afianzando su gestión.

Este punto recorrido es relevante; ya que, permite evidenciar como "América Latina fue construida en el discurso moderno como un lugar periférico" (Rodríguez, 2014, p. 69); es decir, como aquella tierra lejana de la gran producción intelectual que no tenía capacidad de constituirse por sí misma y, desde ese entonces, genera un reclamo incesante que permite "elaborar una nueva versión de la historia de la educación del continente" (Arata y Southwell, 2014, p. 12), escrita con un enfoque de sumisión, opresión y adiestramiento, cumpliendo "funciones tales como las de integración de los distintos grupos sociales, culturales y étnicos, la creación de una identidad nacional y la legitimación del poder del Estado" (Ossenbach, 1993, p. 5).

Retomando aportes de Luna y Astorga (2011), "el período de signos neoliberales llega a su límite —sin colapsar— en 2000, en medio de una crisis económica y política" (p. 302). Es relevante mencionar que esta etapa de inestabilidad también afectó al desarrollo de políticas públicas referentes a temas educativos. Entre los años 2000 y 2005 Ecuador tuvo una rotación de cuatro presidentes (Araujo y Bramwell, 2015) lo cual marcó serias deficiencias y conflictos sociales.

Es a partir del 2006 donde surge la figura de Rafael Correa como presidente de la República del Ecuador quien marca una etapa de estabilidad durante 10 años. Es a partir de las propuestas, reformas y transformaciones promulgadas en su gobierno donde

"la educación tiene especial importancia tanto para la construcción de un régimen de bienestar que apunta a garantizar los derechos sociales y pagar la deuda social, como para el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas esenciales y el cambio de matriz productiva" (Restrepo y Stefos, 2017, p. 26). Desde este contexto cabe subrayar que la educación pasa a ser declarada como interés público otorgándole una prioridad dentro de los planes gubernamentales y la inversión social.

Es así como a los sistemas educativos en todas sus etapas se plantean cambios profundos a su gestión. Rojas (2011) plantea que en el caso de la Reforma Universitaria fue un punto clave hacia un trabajo en favor de la calidad y calidez; esto debido a que durante la época neoliberal surgieron una gran cantidad de Instituciones de Educación Superior (IES) que no contaban con procesos o capacidades pertinentes para su gestión y luego de un amplio proceso bajo la promulgación de la Ley Orgánica de Educación Superior - LOES, cincuenta y tres instituciones fueron cerradas.

No únicamente bastó con ello, sino el Gobierno de Rafael Correa empezó una serie de intervenciones y reforzamiento de las capacidades de las IES públicas, tomando la decisión de crear universidades emblemáticas: Universidad Nacional de Educación "UNAE" (Chuquipata), IKIAM Universidad Regional Amazónica (Tena), Universidad de las Artes (Guayaquil) y Yachay Tech (San Miguel de Urcuquí), mismas que buscarán la transformación en los ejes estratégicos y la matriz productiva del país desde una visión humanista desde la justicia social, la democracia y el Buen Vivir.

Un reto para el país: buen vivir, tecnología y educación

El Ecuador en el año del 2008 replantea su carta constitutiva, impulsando así un cambio, no únicamente jurídico; sino, también epistémico y social en la formulación de sus leyes, aspecto que se puede constatar en una narrativa de sus leyes, ya no desde un estado-céntricasino de tipo antropocéntrico, tomando en cuenta la esencia central de un diálogo desde el respeto, valoración y rescate de la integralidad del ser humano, su entorno y la naturaleza (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008). Para lograr lo antes expuesto, estableció al ´Buen Vivir´, como marco de referencia que se aproxima a la idea de entender "una forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito" (SEMPLADES, 2013, p. 14).

De esta forma el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (SEMPLADES, 2013), se expuso como parte de los nuevos aportes de la política pública, algunos aspectos fundamentales tales como impulsar un cambio de matriz productiva entendida como la idea de dar el paso de una economía basada en bienes tangibles hacia una economía de intangibles o servicios, donde la tecnología juegue un papel preponderante desde la optimización de recursos, formación del talento humano y la consecución de una soberanía económica y cognitiva.

En lo que respecta, al reto que en el Ecuador se pueda impulsar el desarrollo cognitivo articulado con una visión de elevar el nivel educativo, generar una propuesta formativa inclusiva, así como democratizar el conocimiento a un sector más amplio de la población, El Plan Nacional del Buen Vivir (SEMPLADES, 2013), estableció como línea base tres de sus

doce objetivos mismos que hacen referencia al impulso de la tecnología y la educación: Objetivo 2: auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad, Objetivo 10: impulsar la transformación de la matriz productiva y Objetivo 11: asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.

En el caso de la política pública en el Ecuador, se propuso la reflexión de la tecnología a partir de la definición del marco conceptual del ´Buen Vivir´, para contribuir al desarrollo de la formación de sujetos críticos desde programas de formación y capacitación a nivel nacional desde aportes de las IES emblemáticas mencionadas anteriormente.

En este punto, la idea que pretende establecer este trabajo es dar a conocer que el caso del Ecuador, la definición de una línea base de política pública, genera las condiciones para reflexionar sobre diferentes aspectos que propendan una trasformación educativa y las implicancias de la tecnología en ella. Lo cual permite reconfigurar un sistema de educación hacia la desterritorializar con propuestas que rompan determinismos tecnológicos y sean dialógicas con los contextos.

Es así como el pensar una política pública a paradigma del ´Buen Vivir´, como esquema enunciativo invita a dar el paso de una economía tradicional basada en la manufactura, hacia una economía basada en el conocimiento, intentando plantear un esquema formativo basado en la construcción colectiva e intercultural de los saberes, para que los actores sociales puedan alcanzar empleado a la tecnología como un recurso para interconectarse, auto-convocarse y autoformarse, para de esta forma crear una ruptura con la visión tradicionalista y territorial de la educación misma que era entendida únicamente desde la presencia física en instituciones y abriendo espacios hacia lo que Cobo y Moravec (2011) llaman los aprendizajes invisibles, abiertos y granulados desde diferentes espacios.

Para lograr lo antes expuesto, no es suficiente el cambio de la matriz productiva, desde la dotación de infraestructura tecnológica, la definición de agendas o la construcción de políticas públicas. Para ello también se requiere una revolución del conocimiento, concebida como una forma diferente de producir y consumir. Es por ello por lo que el ´Buen Vivir´ permite generar una inflexión y nuevo esquema mental y cultural del relacionamiento del sujeto con el entorno, sus actuaciones educativas, la naturaleza y uso crítico de la tecnología.

Es relevante mencionar que, pese a todos los avances realizados, el modelo económico que sostiene al Ecuador aún se sustenta en la extracción de recursos naturales, donde las limitadas condiciones tecnológicas no permiten lograr procesos de industrialización para el paso de materias primas hacia productos terminados. Pese a ello, sustentando una realidad más alentadora, se puede mencionar últimos diez años ha crecido el interés por la definición de políticas nacionales en materia de ciencia, tecnología e innovación, lo que ha provocado escalar en corto tiempo a nivel regional la composición del Producto Interno Bruto - PIB en relación a aspectos vinculados con los servicios o bienes intangibles y los procesos de industrialización (SENPLADES, 2012)

El análisis antes referido, permite pensar la manera de resolver las limitaciones en el desarrollo de la industrialización y migración a una economía basada en los servicios e intangibles, el generar aportes desde el sector educativo a partir del diseño de programas de formación y capacitación que provoquen condiciones para instituir nuevas estructuras productivas, orientadas al desarrollo de la construcción de innovaciones desde los propios contextos y realidades socioculturales.

Las tendencias de promoción de la educación a nivel regional apuntan al fuerte impulso de ámbitos como la capacitación y transferencia del conocimiento al talento humano en el sector educativo. Con respecto a este último punto se pueden mencionar casos de éxito como el finlandés, donde la clave de su sistema de educación radica en la alta preparación a los maestros en ámbitos como la pedagogía, la especialización en cada uno de sus campos de formación y la praxis docente.

Lo antes expuesto, permite plantear una idea renovada de concebir la política pública en educación, la cual no tendrá que estar circunscrita a la visión única del Estado, como agente concentrador del diseño de políticas programáticas para el fomento de la ciencia, tecnología y educación; sino, también generar sinergias con otros sectores como el privado el cual permitirá dinamizar la economía desde un modelo de educación dual donde las IES puedan generar espacios de discusión y reflexión donde la vinculación con la comunidad juega un rol trascendental desde la identificación de necesidades sociales, para que de esta forma se articulen la política pública, las comunidades y las demandas del país a partir del ´Buen Vivir´ que busca motivar nuevas formas de co-construir y re-pensar desde principios básicos con un enfoque biocéntrico, cooperativo, complementario y recíproco como base para proyectos de vida (Álvarez, 2016).

Con lo antes expuesto, se ha observado la proliferación de ofertas educativas basadas en el uso de tecnologías educativas. Es por esta razón que el Consejo de Educación Superior - CES (2015) creó el Reglamento para carreras y programas académicos en modalidades en línea, a distancia y semipresencial o de convergencia de medios, donde se impulsa desde la política pública para Instituciones de Educación Superior, la generación de oferta educativa flexible, abierta y descentralizada que atienda a un sector más amplio de la sociedad.

Bajo estas propuestas la Secretaría de Ciencia Tecnología e Innovación - SENESCYT (2018), arrancó el programa de educación superior virtual el mismo que con el apoyo de cinco Instituciones de Educación Superior esperan formar a 30.000 personas en carreras de tercer nivel, los cuales han sido excluidos de modalidades de estudio presencial. Cabe mencionar también que diferentes IES han apostado por contribuir a nuevos espacios educativos desde diferentes modalidades de estudio que abren la oportunidad a diferentes actores (Universidad Tecnológica Indoamérica, 2018; Universidad Nacional de Educación, 2018).

A modo de cierre: retos y propuestas

Desde esta perspectiva a manera de corolario, en lo que respecta a los retos que enfrenta la tecnología y la educación en el camino trazado y replanteado por el nuevo marco normativo de la política pública en el Ecuador, se ha generado una importante línea base, que ve en las nuevas cartas constitutivas como la Constitución de la República (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008), el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 (SENPLADES, 2013), el Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017 - 2021 (SENPLADES, 2017), como la oportunidad para pasar de un estadocentrismo a una visión que vuelca su interés en el sujeto, la naturaleza y su entorno.

En este sentido el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, generan propuestas de reflexión social y espacios educativos, flexibles, abiertos, descentralizados que impulsan la idea de una democratización del conocimiento a un sector más amplio de la población; ya que, en el caso del país según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INEC (2016), el acceso a la infraestructura de computadores en el hogar alcanzó un 27,6% en materia de internet del 36,0%, es así como es indudable los esfuerzos que se han realizado para fortalecer la penetración de internet debido que únicamente entre el 2011-2016 ha aumentado en más de 13 puntos.

Si bien es cierto, Latinoamérica es considerada como un territorio con un rezago en temas educativos, pese a ello donde a partir del gobierno de Rafael Correa y su sucesor Lenin Moreno, la educación adquiere un carácter prioritario, planteando cambios de mayor envergadura, tales como la Reforma a las IES y la dotación de equipos e infraestructura que si bien es cierto podría parecer pequeños pasos han transformado en parte los sistemas educativos.

Es así como el tener presente la transformación educativa desde la construcción colectiva e intercultural de saberes, fortalecer una economía basada en el conocimiento e impulsar nuevas estructuras productivas y de innovación son pasos necesarios que rompen paradigmas desde el ´Buen Vivir´. Este enfoque supone una apuesta por la capacitación y transferencia de conocimiento al sector educativo, propiciando ofertas más flexibles, abiertas y descentralizadas con el fin de generar nuevas políticas educativas.

Estos desafíos suponen el impulso de estrategias educativas innovadoras, que reconozcan los saberes de los pueblos y las comunidades locales, así como la perspectiva de género desde aulas diversas; es decir, realizando un proceso de doble hermenéutica, en cuanto la educación como impacto en la sociedad y ésta en los procesos formativos, dando especial lugar a las comunidades que se ven excluidas, a los grupos de personas vulnerables e impulsando y potenciando formas de concienciación para la transformación social como superación de las injusticias y la discriminación.

De esta forma una educación que se planifique desde un enfoque intercultural, inclusivo y diverso que atienda a los derechos diferenciales de los pueblos, trabajando de cerca con las identificación y atención de necesidades, es la propuesta hacia la construcción, democratización y participación de los proyectos de vida de los ciudadanos, donde el "gotamiento de los paradigmas tradicionales obliga a acercarnos a la realidad desde otras formas de aprehender y conocer, y esto debe verse reflejado en la formación docente buscando la prosperidad de la sociedad ecuatoriana y el Vivir Bien (Rodríguez, Aguilar y Apolo, 2017; Collado, Madroñero y Álvarez, 2018).

Para ello cabe resaltar que la educación no se traduce en un proceso de transmisión y reproducción del conocimiento; sino, en un proceso dialógico constante de saberes, de visibilización, de búsqueda de contrastes y diferencias, de rutas alternativas a lo instaurado como únicas verdades, abriendo la posibilidad de reconocernos como diferentes actores de la sociedad, donde exista una interlocución constante entre las instituciones educativas formales con espacios de participación ciudadana y por tanto transformación social.

Son muchos los desafíos que le esperan a la educación ecuatoriana, y sus aportes serán cruciales para lograr el ´Buen Vivir´, cuestión que depende de las voluntades políticas y ciudadanas, así como del compromiso de todos los actores del proceso educativo por construir un modelo de educación que respete a la persona y a sus derechos humanos.

Referencias

Álvarez, F. (2016). Universidad emblemática de formación de maestros y maestras para el Buen Vivir. Un acercamiento a una propuesta de identidad. En 1ra Ed. *Hacer Bien, Pensar Bien y Sentir Bien* (pp. 1-11). Azogues: Universidad Nacional de Educación.

Apaza, A. (2016). Breve historia de la educación en el Perú. *Apuntes Universitarios. Revista de Investigación*, *6*(2), 111-124.

Arata, N. y Southwell, M. (2014). Itinerarios de la historiografía educativa en Latinoamérica a comienzos del siglo XXI. En Arata, N. y Southwell, M. (Comps.) 1ra Ed. *Ideas en la educación latinoamericana: Un balance historiográfico* (pp. 9-43). Gonnet: UNIPE: Editorial Universitaria.

Araujo, D., y Bramwell, D. (2015). *Cambios en la política educativa en Ecuador desde el año 2000.* (1ra. Ed.). Paris: UNESCO. Recuperado de http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232430s.pdf

Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador.* Montecriti: Asamblea Constituyente del Ecuador. Recuperado de http://www.planificacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2014/02/Presentaci%C3%B3n-Atlas-Quito-con-dise%C3%B1o-17-02-14.pdf

Ayala-Mora, E. (1994). La relación Iglesia-Estado en el Ecuador del siglo XIX. *Procesos: revista ecuatoriana de historia,* (6), 91-115.

Cobo, C., y Moravec, J. (2011). *Aprendizaje invisible. Hacia una nueva ecología de la educación*. Barcelona: Publicacions i Edicions Universitat de Barcelona.

Collado, J., Madroñero, M., y Álvarez, F. (2018). Educación transdisciplinar: formando en competencias para el buen vivir. *Ensaio, 26*(100), 619.644.

Consejo de Educación Superior - CES. (2015). *Reglamento para carreras y programas académicos en modalidades en línea, a distancia y semipresencial o de convergencia de medios*. Quiro: Consejo de Educación Superior. Recuperado el 04 de junio de 2018 desde http://www.ucsg.edu.ec/wp-content/uploads/2018/01/pdf/reglamento_para_carreras.pdf

De Tezanos, A. (2005). El camino de la profesionalización docente. *Revista PRELAC*, (1), 60-77.

Di Filippo, A. (2007). La Escuela Latinoamericana del Desarrollo: Tensiones epistemológicas de un movimiento fundacional. *Cinta de Moebio*, (29), 125-154.

Gallegos, M. (2008). La nueva fase de políticas de la calidad educativa en Latinoamérica y el Caribe: medición y evaluación del rendimiento académico. *Revista Latinoamericana De Estudios Educativos*, *38*(1), 9-34.

García, A. (2003). *Estudio del Conocimiento de las carreras que se ofertan en el país y la demanda de ellos por parte de los futuros bachilleres de la ciudad de Guayaquil* (Tesis de grado). Guayaquil: Universidad Santiago de Guayaquil.

García-Sánchez, B. (2010). Pensamiento de Simón Rodríguez: la educación como proyecto de inclusión social. *Revista Colombiana de Educación*, (59), 135-148.

Gómez, A. (2010). Ideas y pensamientos educativos en América Latina: de la escolástica colonial al posneoliberalismo educativo. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, *40*(2), 115-152.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INEC (2016). *Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC´S).* Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Recuperado el 09 de junio de 2018 desde http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/TIC/2016/170125.Presentacion_Tics_2016.pdf

Krawczyk, N. (2002). La reforma educativa en América Latina desde la perspectiva de los organismos multilaterales. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, *7*(16), 627-663.

Luna, M., y Astorga, A. (2011). Educación 1950-2010. En A. Bonilla y M. Luna. *Informe cero. Ecuador 1950-2010* (pp. 291-306). Quito: Estado del país. Recuperado el 31 de mayo de 2018 desde http://www.flacso.org.ec/docs/estadopais.pdf

Ocampo, J. (2007). Simón Rodríguez, el maestro del libertador. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, *81*(9), 81-102.

Restrepo, R., y Stefos, E. (2017). *Atlas del derecho a la educación en los años de la revolución ciudadana: una aproximación a las transformaciones*. Azogues: Universidad Nacional de Educación.

Rigal, L. (2004). *El sentido de educar. Crítica a los procesos de transformación educativa.* Buenos Aires: Miño y Dávila.

Rodríguez, L. (2014). Historia de la educación latinoamericana: aportes para el debate. En N. Arata y M. Southwell (Comps.). *Ideas en la educación latinoamericana: Un balance historiográfico* (pp. 65-78). Gonnet: UNIPE: Editorial Universitaria.

Rodríguez, M., Aguilar, J., y Apolo, D. (2018). El Buen Vivir como desafío en la formación de maestros: aproximaciones desde la Universidad Nacional de Educación del Ecuador. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, *23*(77), 577-596.

Rojas, J. (2011). *Reforma universitaria en el Ecuador. Etapa de transición. Innovación Educativa, 11*(57), 59-67.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador – SEMPLADES. (2012). *Atlas de las desigualdades socioeconómicas del Ecuador.* Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador. Recuperado de http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador - SEMPLADES (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.* Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador. Recuperado de http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador – SEMPLADES. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017 - 2021.* Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador. Recuperado de http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf

Secretaría de Ciencia Tecnología e Innovación - SENESCYT. (2018). *El programa de educación superior virtual impulsado por la SENESCYT ofrecerá 30.000 nuevos cupos*. Quito: Secretaría de Ciencia Tecnología e Innovación. Recuperado de https://www.educacionsuperior.gob.ec/el-programa-de-educacion-superior-virtual-impulsado-por-la-senescyt-ofrecera-30-000-nuevos-cupos/

Terán, R. (2017). Laicismo y educación pública en el discurso liberal ecuatoriano (1897-1920): una reinterpretación. *Historia Caribe*, *12*(30), 81-105.

Torrejano, R. (2012). La educación a finales del periodo colonial (1787-1806): entre lo útil y lo inútil. *Revista Universidad EAFIT*, *46*(158), 64-81.

Universidad Nacional de Educación. (2018). Convocatoria Programas de Posgrado Universidad Nacional de Educación. Azogues: Universidad Nacional de Educación http://www.unae.edu.ec/single-post/convocatoriaposgrado

Universidad Tecnológica Indoamérica. (2018). Magíster en Educación mención en Pedagogía en Entornos Digitales. Quito: Universidad Tecnológica Indoamérica. Recuperado de http://www.uti.edu.ec/oferta-academica/posgrados/maestria-en-educacion-mencion-en-pedagogia-en-entornos-digitales/

Wright-Mills, C. (1986). *La imaginación sociológica.* México. D.F: Fondo de Cultura Económica.

Políticas públicas en Latinoamérica y el derecho a leer

Public policies in Latin America and the right to read

Melisa Gisela Maina
CIECS (Centro de Investigaciones y Estudios en Cultura y Sociedad)
Universidad Nacional de Córdoba. CONICET Argentina.

Resumen: *En este capítulo, se analizan los planes nacionales de lectura latinoamericanos (PNL) con el fin de comprender la situación regional, junto a las relaciones de políticas culturales establecidas por organismos internacionales. En este caso, UNESCO que propicia evaluaciones de los planes y elaboración de guías para la creación de PNL. Todo esto nos permite reflexionar y preguntarnos cómo las políticas educativas interfieren en cuestiones tan intrínsecas y propias de los sujetos como la conformación de una relación genuina con la lectura como práctica cultural y derecho ciudadano. Algunas de las preguntas que circulan son: ¿Cómo y por qué surgen los planes nacionales de lectura? ¿Cómo explicamos una apuesta decidida por la lectura en diferentes países que, aunque próximos culturalmente, atraviesan situaciones particulares y tienen necesidades diferentes? Se revisarán críticamente las relaciones entre lectura, democracia y sociedad, a través de análisis documentales de las políticas.*

1. Introducción

> "(…) en nuestras sociedades obsesionadas con la rentabilidad, uno debe a cada rato demostrar que la lectura "sirve" para algo, para el recorrido escolar, para la ciudadanía, para la salud…".
> *Michelle Petit* (2015)

El papel ardiendo bajo los ojos impenetrables de agentes del estado. Pasaje de una novela de Ray Bradbury, pero también inicios de las etapas más duras de la humanidad. Historia y ficción demuestran que lectura y estado tienen una compleja relación que se descompone en claros y oscuros. Imágenes incisivas que se mezclan con la obligación de un estado de "construir" lectores en pos de una mejora cultural y económica. Es de conocimiento público que la lectura es un tema controversial para los estados y sus sociedades, ya que las políticas de lectura construyen un imaginario sobre el cual se asientan los ideales y las aspiraciones de la construcción de una nación desarrollada con mejoras culturales y económicas. En este capítulo nos proponemos deconstruir las políticas públicas de educación como parte de un entramado complejo de revisiones sociales y

culturales. El objetivo es comprender los múltiples factores que articulan una política pública de estado en relación a la lectura en diferentes países de América Latina. Pensar una región de lectores permite armar y desarmar cartografías en función de los cambios mundiales. De esta forma, nos preguntamos cómo inciden las políticas internacionales y las decisiones propias de cada país en la configuración de imaginarios sobre la lectura.

A partir del 2000 se observa una fuerte impronta de los estados latinoamericanos por construir lectores. La pregunta es si los lectores pueden ser construidos, si las prácticas de lectura tan íntimas y propias pueden articularse directamente con una propuesta de política pública. Hipotetizamos que en las decisiones se mezclan tres ejes: en primer lugar, el estigma de una sociedad que no lee lo suficiente: existe un mandato social que circula de manera silenciosa pero imperativa y proviene de los padres, docentes y de la sociedad en general, sobre la obligación de la lectura y sus efectos terapéuticos entre otros (Petit, 2001, p.22). Así, las sociedades modernas tienen una evaluación constante sobre la cantidad y la calidad de libros que su población lee por año. Esa cifra permite construir o evaluar diferentes decisiones políticas sobre las necesidades de lectura en una nación.

En segundo lugar, el evidente déficit en los resultados de los exámenes internacionales en toda Latinoamérica: "América Latina y el Caribe se ubica nuevamente a la cola del ranking internacional de calidad educativa." (Bos, Elías, Vegas y Zoido, 2016, p.1). En tercer lugar, la dificultad de los estados para garantizar el acceso a la lectura como derecho público cultural de la sociedad. Entendemos que la lectura constituida como derecho cultural tiene diferentes aristas de acceso a toda la población. Así pueden estar en un mismo espacio, las personas y los libros y no necesariamente ese derecho estar garantizado.

Entonces ¿Qué medimos? ¿Los planes de lectura como políticas inclusivas y de derecho de igualdad pueden formar una nación de lectores? ¿Cómo se mide la implementación de la lectura?

2. Algunas aproximaciones teóricas

Para establecer una linealidad cronológica comenzaremos delineando algunos nodos iniciales de planes de lectura. Desde 2004 y junto con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el Plan Iberoamericano de lectura (ILíMITA), se han creado espacios de discusión y reflexión en torno al tema de la lectura y su fomento, que han dado como fruto los documentos: *Agenda de políticas públicas de lectura en 2004* y *Una región de lectores: estudio comparado de planes nacionales de lectura en Iberoamérica en 2005*.

Además, se estructuraron, a través de la participación de expertos, las bases para la formulación de planes consignadas en el documento *Guía para el diseño de planes nacionales de lectura*, publicado en 2007. Esto surge como respuesta a la solicitud, que varios países hicieron al organismo denominado Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC), de ofrecerles herramientas prácticas para la formulación de un programa de estas características. Es necesario destacar que los planes nacionales de lectura suelen ser programas "inconmensurables", en sentido de ser articulaciones complejas que llegan a todos los actores de la lectura: lectores, docentes, bibliotecarios, adultos, mediadores de todo tipo. Proceso que se complejiza en la suma de líneas de acciones que se plantean en diferentes contextos sociales: escuelas, barrios y centros culturales.

Consideramos importante revisar los conceptos trabajados, por eso comenzamos por la definición de Plan de lectura ofrecida en la *Guía de planes de lectura*: "Un PNL es un proyecto liderado por las instituciones del Estado de un país, para concretar y fortalecer su política pública de lectura mediante la concertación y la articulación de esfuerzos adelantados por diversos actores: la sociedad civil organizada, la empresa privada y la academia, entre otros."(Isaza Mejía, Sánchez Lozano, 2007, p.20) En esta definición surge la relación entre tres partes: la academia (universidades), la empresa y la sociedad.

El concepto de lectura surge después: "La lectura es tanto un placer como un desafío lingüístico, cognitivo y estético, es un hecho privado y a la vez una experiencia a compartir, un camino para la construcción de mundos internos, pero también una condición para pensar y transformar la realidad que vivimos." (Isaza Mejía, Sánchez Lozano, 2007, p. 26) Retomamos estos dos puntos porque los conceptos permiten reflexionar cómo se llevan a cabo esas políticas públicas de formación de lectores. Aparecen tres nociones fuertes e interrelacionadas: lectura como proceso cognitivo, lectura como práctica sociocultural y lectura como derecho.

La concepción de la lectura tiene implicancias epistemológicas. Es decir, no es lo mismo pensar la lectura como parte de la alfabetización que relacionar la lectura como un derecho del ciudadano que puede potenciar la vida democrática de estados-nación en desarrollo y expansión.

Esto supone tener en cuenta las dimensiones cognitivas, afectivas, públicas y privadas de la lectura y en función de esta conceptualización se organizan una serie de articulaciones entre la familia, la escuela y el estado, sin perder de vista al lector, como actor principal. Con respecto a los estudios sobre el campo podemos citar a Gustavo Bombini, quien plantea una necesidad de evaluar los planes con otras perspectivas metodológicas: "Los datos recogidos ya no asumen la forma de una estadística sino de la narrativa, nos hablan acerca de otros modos en que la lectura puede ser valorada en nuestras sociedades, ya sea en el ámbito escolar o fuera de él" (2004, p.32).

Ivana Mihal (2009) explica las relaciones entre región y nación y posteriormente (2012) analiza las relaciones entre cultura y desarrollo en Argentina y Brasil. Blanca Rosmira Mayorga Vergara (2013) analiza la implicancia de las políticas de lectura en Colombia.

¿Pero cómo medimos los esfuerzos de construcción de una sociedad letrada? ¿Cómo se evidencia ese esfuerzo colectivo? Una de las posibilidades es la cuantificación de la lectura en América Latina. Es decir, se vuelve imperante mostrar un número que refleje los esfuerzos de la sociedad por alcanzar una sociedad letrada. En 2006, se crea la Red regional de responsables de políticas y planes nacionales de lectura (Redplanes), colectivo de entidades y personas que comparten el interés por la lectura y que analizan y monitorean los planes de lectura.

Según estos estudios los planes y programas de lectura se han multiplicado en la región en este siglo. Si bien algunas naciones desarrollaron planes y programas de lectura en la década de 1990, a partir del año 2000 encontramos un reporte de acciones que tienen estatus de planes de lectura en diez países de la región.

Esto implica revisar una serie de situaciones en relación a la problemática de la conformación de "una región de lectores" en pleno proceso político y cultural. Según estos estudios, el desarrollo de planes nacionales de lectura (diferenciadamente de planes de alfabetización, pero no necesariamente desarticulados de ellos) en los países que integran

la región comprendida por este estudio (América Latina y el Caribe, España y Portugal), es ya una práctica regular. Esto se relaciona con el contexto político latinoamericano, como podemos leer en la siguiente cita de Manuel Garretón:

> Hemos indicado que lo que está en juego es la reformulación de un modelo de desarrollo y la reconstrucción de las relaciones entre Estado y sociedad, que los autoritarismos en algunos casos, y las reformas neoliberales y la dinámica de globalización en todos, han traído a los países. Y ello es una tarea eminentemente política como lo es, también, la construcción de un bloque regional. (2006, p.112)

En una época de tiempos complejos a nivel global, la estructura de un bloque regional permite de alguna forma enfrentar la compleja situación latinoamericana e intrínsecamente decidir sobre la conformación de la identidad lectora de sus ciudadanos. Es un tiempo complejo, desigual, de una serie de tomas de decisiones que redefinen la situación del estado ante la sociedad. "Proceso de construcción de una nueva forma de soberanía" (2006, p. 112) lo llama Garretón y se relaciona con un proceso de conformación de una región a través de lazos y de un piso cultural común. El nombre de un estudio exploratorio de CERLALC se relaciona con este concepto de nuevas cartografías mencionada en la introducción: *No se quede por fuera del mapa* con el propósito de levantar un mapa de los planes, programas, proyectos y acciones de fomento de la lectura que se adelantan en la región, y profundizar en el conocimiento de sus dinámicas y características.

La necesidad de conformar una identidad que traspase las líneas políticas, las fronteras geográficas construyen una nueva forma de pensar los límites terrestres. El título además se construye en imperativo, expresión de búsqueda en la construcción de una identidad latinoamericana.

3. Metodología: ¿una región de lectores?

Analizaremos cuatro planes nacionales de lectura a grandes rasgos: Argentina, Chile, Colombia y México. Se decidió trabajar con estos planes porque son cuatro países con dos planes consecutivos en el tiempo. Se analizaron fuentes documentales de los lineamientos de las políticas públicas. Los planes nacionales de lectura se implementan en toda Latinoamérica, pero esos planes tienen diferencias en relación a la apropiación de cada país. Eso está en completa relación con el ciclo de políticas educativas, Jefferson Mainardes sostiene: "Los textos de las políticas tendrán una pluralidad de lecturas en razón de la pluralidad de lectores" (2006, p.53). En este caso, nos referimos a la inconmensurabilidad de los planes nacionales de lectura y sus múltiples facetas. A su vez, existen modelos «exportables» que ofician de paradigmas.

El abordaje del ciclo de políticas revisado por Mainardes (2006), de orientación posmoderna se basa en los estudios de Stephem Bal y Richard Bowe, investigadores ingleses del área de políticas educacionales. Este abordaje destaca la naturaleza compleja y controversial de la política educacional, enfatiza los procesos micropolíticos y la acción de los profesionales que se ocupan en el nivel local e indica la necesidad de articular los procesos macro y micro en el análisis de las políticas educacionales. El autor sostiene que

la diseminación de influencias internacionales puede ser entendida desde tres maneras: el flujo de ideas de redes políticas, "préstamos de políticas" y la venta de soluciones del mercado político y académico.

En este caso, nos posicionamos en esa situación para retomar algunas "soluciones" ofrecidas o recomendadas por agencias multilaterales (Banco Mundial, UNESCO, entre otras). A partir de esto, debemos considerar además la gestión que realiza el CERLALC. Esto no puede ser entendido sin pensar una instancia de promoción ligada a las líneas del mercado. En esta línea, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Europeo (OCDE), la UNESCO y el FMI pueden ser consideradas agencias que ejercen influencias sobre el proceso de creación de las políticas nacionales.

Esas leyes otorgadas por la globalización promueven la migración de políticas, pero esa migración no es una mera transposición o transferencia, sino que recontextualizadas dentro de los contextos nacionales específicos. Debemos tener en cuenta lo sostenido anteriormente, estos planes tienen carácter nacional y que reconocen el ejercicio no sólo como parte de la alfabetización sino también como mecanismos de participación ciudadana. A modo de rompecabezas, los países latinoamericanos se fueron acoplando a los planes nacionales de lectura en una necesidad imperiosa de conformar una región ante organismos internacionales.

En el 2005, cuando se comenzó el Plan Iberoamericano de Lectura (ILíMITA) como Programa Cumbre había nueve países. Mientras que, en 2015, ya eran veinte los países que establecían planes de lectura. Así podemos revisar la conformación de un bloque cultural y regional para afrontar las complejidades de la globalización al pensarlo en tres frentes: el estigma por una sociedad poco lectora, las mejoras en las evaluaciones internacionales, búsqueda de fortalecimiento del derecho del ciudadano.

A su vez, se establecen una serie de evaluaciones sobre los planes para realizar un seguimiento sobre su implementación. Con esto nos acercamos a las dos publicaciones importantes de CERLALC que recuperan los puntos centrales de los planes de lectura latinoamericanos. Estas publicaciones son: *Una región de lectores* (Peña, Isaza Mejía, B, 2005) y *Una región de lectores que crece. Análisis comparado de planes nacionales de lectura en Iberoamérica* 2013 (Álvarez Zapata, 2014). Estos análisis de planes tienen un claro efecto de control sobre las relaciones entre sociedad y cultura y el lugar que ocupa el estado como potenciador o no de esa relación.

4. Resultados

Con respecto a los períodos de de conformación de los planes, podemos relevar los siguientes datos: Argentina 2003-2007/2007-2013, Chile 2010-2013/ 2015-2020, Colombia 2002-2006 2010-2014, México 2001-2006, 2016-2018.[1]

En Argentina el primer objetivo es "Propiciar la construcción de un país de lectoras y lectores, que tengan en la lectura una base sólida de sustentación del crecimiento, y a la información como una herramienta para la inclusión social; la democratización, como aporte esencial al desarrollo humano y el fortalecimiento de su identidad" (Álvarez Zapata,

1 Cuba representa un caso paradigmático y particular con respecto a la alfabetización y las políticas de lectura por eso no será analizado en este estudio.

201, p. 22)Esto está en clara interrelación con lo analizado anteriormente, la lectura como proceso cognitivo, práctica cultural y derecho ciudadano.

Con respecto a la evaluación que se le hace, CERLALC tiene en cuenta que "Uno de los principales desafíos es la articulación de acciones entre las distintas jurisdicciones y sus dinámicas particulares, a fin de optimizar los recursos en juego." (Álvarez Zapata, 2014, p.25). De esta forma se examina las diferentes fragmentaciones que se realizan en todo el terreno nacional y que se suma a una vieja discusión de federalización de la educación. De esta forma, a partir de la política educativa se pone en el centro de la discusión la disposición del territorio y la inferencia del rol del estado en cada región del país.

A su vez establecía un programa de "Libros y Casas" (2007) del Ministerio de Cultura, que entregaba bibliotecas en cada vivienda social, así como las ediciones del Programa "Primeros años" del Ministerio de Desarrollo Social para comedores comunitarios, guarderías, hospitales y espacios afines.

En Chile, el plan se presenta con un eje marcado: "La lectura es un derecho de todos y todas" Desde esta mirada, el Plan Nacional de la Lectura 2015-2020 se inscribe en un "proyecto de cambio social, cultural, de participación y de democratización, para concretar y fortalecer una política pública de lectura" (Parra, 2017, p.33).

Los antecedentes se sitúan en programas realizados en el marco del Plan *Lee Chile Lee* 2010-2014 e iniciativas de fomento de lectura impulsadas por la comunidad y entidades público-privadas, entre otros. Además, se consideraron los resultados del Primer estudio de comportamiento lector a nivel nacional (CNCA, 2011) y la Encuesta de comportamiento lector 2014 (CNCA, 2014). La lectura no sólo se trabaja en instituciones educativas, sino que también se realizan actividades en diferentes contextos culturales y sociales, como por ejemplo capacitaciones y talleres, ferias de libros y actividades durante las vacaciones.

El Plan Nacional de Lectura en Colombia, denominado "Leer es mi cuento" tiene un objetivo: Incrementar el número de lectores, la cantidad de lecturas y su calidad, en el entendido de que la lectura es un medio al alcance de todos para el progreso personal y el mejoramiento de la calidad de vida y, por tanto, una herramienta esencial para la equidad". (Parra, 2017, p. 36) Ese objetivo es cuantitativo: "(…) un país de lectores incrementando los índices de lectura de 1,9 a 3,2 libros leídos por habitante."(Peña, Izasa Mejía, 2005, p.53)

Existe una serie de programas que se dedican al fomento de la distribución democráticas de las prácticas culturales, uno de ellas es la lectura. Con este fin, se han creado salas de lectura descentradas de las instituciones escolares, en bibliotecas como en hospitales. Estos espacios ofrecen también acciones para la cualificación de agentes culturales en esta transición integral de la educación inicial.

En México se denomina *México lee*, el objetivo es: "Garantizar las condiciones de uso y producción cotidiana de materiales escritos en el marco de los proyectos de enseñanza y aprendizaje para hacer posible que los alumnos lean y escriban de manera autónoma, crítica y significativa." (2017, p.112)

En relación con los planes mencionados anteriormente, las acciones que se postulan son a nivel de instituciones educativas, pero también en centros culturales, lugares públicos y barrios. La Secretaría de Cultura de México sostiene: "Por primera vez en la historia de las instituciones culturales y educativas, se lanza un programa único en el que participan de manera coordinada y concurrente ambos sectores" (2017, p. 49)

Los planes nacionales de lectura articulan diferentes núcleos: empresas, instituciones educativas y la sociedad. Los nombres refieren a afirmaciones positivas en relación a la

lectura: leer es mi cuento, Lee Chile lee, México lee. Con respecto a las dificultades, los países coinciden en la falta de articulación entre las regiones, los problemas para sostener las acciones en el tiempo (cambios políticos provocan desestabilizaciones) y la falta de relaciones entre los diferentes agentes. La inconmensurabilidad que los define, es el origen de su punto débil. Sumado a una característica Latinoamérica: la discontinuidad de políticas públicas con los cambios de gobierno

Ahora bien, los resultados de comprensión lectora en PISA en 2015 posicionan en un lugar destacado (dentro de América Latina) a Chile que lidera el ranking regional en lectura (puesto 42) (Bos "et al." 2016, "en línea"), le sigue CABA[2] en el 48, México en el 56 y Colombia en el 61 puesto.

Observamos entonces que es capcioso comparar resultados de comprensión lectora con acciones de planes nacionales de lectura. Los cuatro países posicionan como antecedente relevante, los bajos resultados en comprensión lectora para desarrollar planes nacionales de lectura, y en virtud de los resultados expuestos, podríamos decir que no está cumpliendo con los objetivos. Sin embargo, se apelan a construcciones diferentes de lectura. Mientras que los exámenes internacionales evalúan competencias lectoras (que necesitan de un entrenamiento específico), las actividades son tendientes a proyectar la lectura como experiencia estética. La incongruencia es revisar la apuesta a mejorar comprensión lectora a partir de diferentes ejes de promoción a la lectura.

En sintonía con los números, la encuesta nacional de lectura de Colombia realizada en 2017 arroja un resultado de índice de lectura de 2,9%. En el portal digital del Ministerio de Cultura de Colombia, aparecen las siguientes cifras: "igualamos a países como Argentina (2,9%), Chile (2,9%) y superamos a México (1,7%)." (Santamaría Botero, 2018, "en línea").

Estos datos nos dicen que se produjo una mejora en el consumo de libros, pero ¿realmente accedemos a una mejora en la lectura entendida como derecho constitutivo del ciudadano?

Entonces ¿cómo lograr el desarrollo de una nación de lectores? Los planes nacionales de Lectura: ¿puede garantizar esto? ¿En qué medida? Mihal dice al respecto: "La lectura entendida como un recurso cultural se constituye también en un lugar de conflicto entre los espacios que compiten por posicionarse en el mercado en pos de potenciar sus recursos (2012, p. 8) La arriesgada pregunta es si estamos formando un lector o un consumidor. Es difícil establecer una línea divisoria entre una actividad que lleve a una reflexión profunda o un consumo de libros.

Las políticas de lectura se relacionan con la educación de modo directo. Según Guillermo O`donell la educación tiene que ver con la construcción de consenso que contribuye a consolidar un orden social determinado. Así en Latinoamérica podemos entender la educación como central en la ficción de igualdad, ya que las escuelas surgieron como un elemento de igualación social: "Por eso el estado es, como toda relación social, una relación de fuerza. Y por eso, también, su derecho y sus instituciones, a pesar de la faz de neutralidad que recomponen continuamente están atravesados por la lucha y las contradicciones de la sociedad (O´Donell, 1997, p. 223)" A su vez, los organismos internacionales como la OECD conceptualizan la lectura como capital importante de un estado:

2 Se tomaron sólo los resultados del Conurbano bonaerense.

> Las destrezas lectoras no son solo importantes para los individuos, sino para las economías en su conjunto. Los responsables políticos, entre otros, están llegando al reconocimiento de que, en las sociedades modernas, el capital humano – la suma de lo que los individuos de una economía saben y pueden hacer – puede ser la forma más valiosa de capital. (2013, p. 54)

Esa forma de capital humano significa un anhelo de los países en función de las presiones imperantes de los organismos internacionales. El riesgo es convertir a la lectura en una mercancía cuantificable, en algo que "sirve" para mejorar la cuantificación, pero sin lograr una conformación cabal del lector en tanto ciudadano de derechos. Louise Rosenblatt [3]articula de manera interesante la relación entre lectura y democracia. Sostiene que a mayor contacto con la literatura, los ciudadanos adquieren mayor sensibilidad y la capacidad de ponerse en el lugar del otro. "Una sociedad democrática, cuyas instituciones y procedimientos tanto políticos como económicos se desarrollan y remodelan constantemente necesita ciudadanos con la imaginación necesaria para poder lo que significan las doctrinas políticas con los seres humanos. "(1938, p.208) Las relaciones entre democracia y lectura pueden potenciar las relaciones con la real eficacia de un derecho ciudadano.

5. Conclusiones: relaciones sociedad/lectura/democracia

Las relaciones entre sociedad/lectura y democracia son complejas: ¿Cómo se relacionan los derechos de los ciudadanos con la lectura? ¿En qué medida los planes nacionales de lectura son tan importantes que nuclean a toda la sociedad?

¿Y a su vez como esos planes se relacionan con el acceso a la educación? En América Latina el 90 % pudo terminar la primaria entre 2014-2015 según bases de SITEAL. Ese proceso de expansión de la escolaridad "de hecho y de derecho" se ha visto aumentado desde la Declaración de los Derechos Humanos según este autor. Pero en esas marchas y contramarchas no permiten realizar un derecho efectivo para cada ciudadano. Esto tiene que ver con una bifurcación de ciertas cuestiones que atienden a diferentes retrocesos en el acceso a la educación en América Latina. Pablo Gentili sostiene "la suma de porciones de un derecho no garantiza las condiciones de la realización que le dan sentido y determinan su necesidad histórica" (Gentili, P., Apple, M, y Tadeu Da Silva, 1997, p. 81) Esto quiere decir que si bien se han garantizado el acceso universal de la educación en América Latina, todavía no están dadas las condiciones para que ese sujeto pueda desarrollarse plenamente en el derecho a la educación, en su conformación como ciudadano libre en una democracia. Puede acceder a la escuela, pero no están dadas las condiciones objetivas de existencia para que su permanencia esté garantizada y que el acceso sea "real". Con esto nos referimos a comprender un genuino proceso de enseñanza-aprendizaje.

Reflexionando sobre las redes de articulación de este gran "monstruo" de planes latinoamericanos, que tiene múltiples patas en diferentes niveles de políticas a nivel macro, pero también en relaciones de micro políticas. ¿Cómo se articula una política internacional con la lectura como acto democrático? Porque estamos ante dimensiones tan amplias que traspasan fronteras internacionales y lugares tan privados como es la conformación de una

3 Si bien es un libro que data de 1938, las posiciones que enlaza la autora entre lectura y democracia son de vital actualidad para comprender la situación de algunos procesos educativos.

subjetividad a partir del tránsito por la lectura como actividad propia y de conformación de un camino, de una forma de vida, de decisiones que implican transformaciones en la forma de entender el mundo.

A su vez pensando en las líneas de Gentili, a pesar de que probablemente el derecho a la lectura no se desarrolle completamente y tenga múltiples aristas a revisar, permite poner en el centro de la cuestión el acceso a libros y de la práctica de lectura de los sectores más vulnerables de la sociedad. Es de público conocimiento que pueden estar todas las condiciones dadas: el libro, el niño-adolescente, el docente, el contexto, pero no se genere la aproximación entre el libro y la lectura. Pero la contracara es que también abre una brecha de luz de acceso a otras formas de pensar la conformación de los estados-nación y la garantía del derecho a la lectura como consolidación de la democracia.

Referencias

Álvarez Zapata, D. (2014). Una región de lectores que crece. Análisis comparado de planes nacionales de lectura en Iberoamérica 2013. Bogotá: *CERLALC*. Recuperado de https://www.mecd.gob.es/dam/jcr:691a8fa0-b5da-417d-919b-98c7aed753f3/region-lectores-iberoamerica2014.pdf

Bombini, G. (2004). La lectura como política educativa. *Revista Iberoamericana de Educación* (N° 46) Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Madrid-España. (pp. 19-35). Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/800/80004603.pdf

Bos, M., Elías, A., Vegas, E., y Zoido, P. (2016). América Latina y el Caribe en PISA 2015: ¿Cómo le fue a la región? doi: https://publications.iadb.org/handle/11319/7991#sthash.qongbZKj.dpufhttp://dx.doi.org/10.18235/0000542

Garretón, M. (2006). Modelos y liderazgos en América Latina. *Nueva sociedad* (Nº 205, vol 1) (pp. 102-113) Recuperado de http://www.liderazgos-sxxi.com.ar/bibliografia/Manuel-Antonio-Garreton-M..pdf

Gentili, P., Apple, M. y Tadeu Da Silva, T. (1997). *Cultura, política y Currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública*. Buenos Aires: Losada.

Isaza Mejía, B., y Sánchez Lozano, M. (2007*). Guía para el diseño de planes nacionales de lectura*. Bogotá; CERLALC. Recuperado de https://docplayer.es/6701045-Guia-para-el-diseno-de-planes-nacionales-de-lectura.html

Mainardes, J. (2006). Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & Sociedade,* vol. 27, núm. 94, enero-abril, pp. 47-69. Brasil: Centro de Estudos Educação e Sociedade. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87313712003

Mayorga Vergara, B. (2013). *Planes de lectura en Colombia en el marco de la década de 2000 – 2010.* Universidad Nacional de Colombia. Tesis de maestría en Educación. Recuperado de http://www.bdigital.unal.edu.co/42976/1/4868068.2013.pdf

Mihal, I. (2009). Plan Nacional de Lectura: notas sobre una política de promoción de la lectura. *Revista Pilquen*, (11) Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-31232009000100004&lng=es&tlng=es.

Mihal, I. (2012). Cultura y desarrollo: Planes Nacionales de lectura en Brasil y Argentina. *Políticas Culturais em Revista*. 2 (5). 115-134. Recuperado de file:///C:/Users/Melisa%20Maina/Downloads/6719-20270-1-PB%20(5).pdf

O´Donell, G. (1985). Apuntes para una Teoría del Estado En Oszlak, O. Comp. *Teoría de la Burocracia Estatal*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Peña, L., e Isaza Mejía, B. (2005). *Una región de lectores que crece. Análisis comparado de planes nacionales de lectura en Iberoamérica*. Bogotá: CERLALC.

Petit, M. (2001). *Lecturas: del espacio íntimo al espacio público*. México: FCE.

Parra, S. (2017). *Planes nacionales de lectura en Iberoamérica 2017: Objetivos, logros y dificultades.* Bogotá: CERLALC.

Rosenblatt, L. (2002). *La literatura como exploración*. México: FCE.

OECD. (2013). *Marco y pruebas de evaluación de pisa 2012. Matemáticas, lectura y ciencias*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España.

Santamaría Botero, E. (2018). Los colombianos aumentaron el promedio de libros leídos por año. Ministerio de Cultura de Colombia. Recuperado de http://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Paginas/Los-colombianos-aumentaron-el-promedio-de-libros-le%C3%ADdos-por-a%C3%B1o.aspx

Secretaría de Cultura de México. (2017). *Programa de Fomento para el Libro y la Lectura 2016-2018*. México: Dirección General de Publicaciones. Recuperado de https://observatorio.librosmexico.mx/files/programa_de_fomento_para_el_libro.pdf

SITEAL. *Sistema de Información de tendencias educativas en América Latina.* UNESCO. Tasas de escolarización de primaria. Recuperado de http://www.siteal.iipe.unesco.org/base_de_datos/consulta?i=1#

Educación y Territorio. Las universidades regionales en Chile

Education and Territory. The regional universities in Chile

Felipe Rivera Polo
Biblioteca del Congreso Nacional, Chile
Doctorando en Educación y Sociedad,
Universidad de Barcelona

Cristina Alonso Cano
Departamento de Didáctica y Organización Educativa. Facultad de Educación.
Grupo de investigación consolidado ESBRINA (2017 SGR 1248)
Universidad de Barcelona

Resumen: *Históricamente, las universidades regionales se han visto en una situación de subordinación respecto al centro, que han visto limitada su capacidad de construir propósitos diversos por la estructura de financiamiento. Tanto en un sistema universitario de orientación nacional como en uno de mercado, las universidades regionales han debido mirar a Santiago y no a sus regiones, lo que ha generado un sistema regional universitario plano y homogéneo. Este déficit es tan marcado, que diversos estudios nacionales e internacionales han señalado dicha debilidad como una de las fragilidades del sistema universitario chileno. Este capítulo explora las causas y la experiencia internacional respecto a como favorecer una mayor vinculación de las universidades con su medio e impactar en el desarrollo local.*

1. Introducción

El presente capítulo, es una reflexión desde los antecedentes históricos y políticos del sistema de educación superior universitaria chileno mirado desde el punto de vista territorial, es decir, como ha sido abordada por las universidades la construcción política del espacio (geográfico, cultural, soberano, económico, etc.). El territorio así expuesto, debe ser entendido como aquella escala que orienta una determinada construcción del saber y vocación de acción institucional. El territorio, por tanto, no representa una escala constante de un determinado orden físico o geográfico, sino una disputa permanente entre concepciones de soberanía, donde cada una de ellas establece sus principios de legitimidad (escala), entendidos como una determinada materialización del poder en el espacio expresado como una concepción del territorio, los recursos, la cultura y la diferencia (Raffestin, 2011).

En este sentido, toda universidad es territorial, en tanto responde a una determina concepción del poder en el espacio donde sus principios resultan legítimos. De igual forma, todo poder buscará generar instituciones que sean isomórficas (coherentes) a los principios de legitimidad que lo sustentan y reproducen. De esta forma, las universidades no representan entes autónomos a las condiciones que las hacen posibles.

Este trabajo busca explorar la discusión respecto a como surgen y se desarrollan históricamente las universidades regionales en Chile, entendidas éstas, como aquellas universidades que construyen un saber y vocación orientadas a un espacio sub-nacional. La pertinencia de esta pregunta, estriba en que múltiple evidencia internacional ha mostrado que dicha escala ha resultado crucial para impulsar el desarrollo local, el bienestar de su población y menor desigualdad entre territorios al interior de un país (OCDE, 2009 y 2007; OCDE/BM, 2009). En el caso de Chile, esta pregunta por las universidades regionales y su vinculación con el medio, es especialmente atingente, pues es este aspecto donde muestra un mayor rezago, siendo una de las debilidades de nuestro sistema de educación superior universitaria.

La conformación de un programa político sobre el espacio, es una pregunta ineludible para entender cómo el territorio se ha inscrito en las universidades. Desde el establecimiento de la República en Chile en el siglo XIX, ya sea por su inspiración moderna y, posteriormente, por la influencia de Ratzel (1975), la concepción del territorio ha derivado hacia la pregunta por una geografía de los Estados Nacionales. Esto se expresa en la apelación del Estado a una comunidad imaginada (nación) que reivindica un territorio y una lengua (Anderson, 1993) y reclama, por lo extensión, su soberanía sobre los habitantes de dicho espacio.

Hobsbawm (2000) señala, que toda nación fue una región, en tanto aquellos regionalismos que efectivamente obtienen la victoria política, se tornan nacionalismos. De esta forma, el Estado Nacional tiene como proyecto constitutivo la construcción de un discurso de homogeneidad cultural (Touraine y Rivera-Vargas, 2017). En el caso de Chile, la región que se impone al reto del país, es el valle central, donde se ubica Santiago como centro neurálgico. Así, toda conformación de fronteras supone un acto de colonización, entendida ésta como la "*expansión de una sociedad sobre nuevas tierras y, en este sentido, colonización implica conquista territorial*" (Moraes, 2015: 231). La instalación misma de los Estados Nacionales representaría una suerte de colonialismo republicano (Harambour, 2012).

La pregunta por las regiones, en el caso chileno, dice relación con la estructura político administrativa con que el Estado-nación toma o cede control de un territorio, es decir, analiza el grado de autonomía y límites que goza un grupo humano en un determinado espacio político, pregunta que resulta pertinente, en tanto establece el nivel libertad que puede aspirar una universidad que se dice regional en el sistema de educación superior chileno. Así, "*la combinación o proporción áurea de centralización y descentralización depende del alcance del siempre cambiante contrato social entre el Estado y la sociedad civil, contrato social, dígase de paso, extremadamente feble en América Latina, por debilidad congénita de uno de los firmantes, la sociedad civil*" (Boisier, 2004: 28). Esta regionalización puede darse en tres modalidades (o tipos ideales), a) funcional: accionar limitado a una función concedida por un Estado Nacional; b) Territorial: gestión multifuncional de agentes nombrados por el Estado limitado a un espacio territorial, y c)

Política: gestión autónoma y con presupuesto propio de un espacio territorial (Ibídem).

Existen en la actualidad diversas fuerzas descentralizadoras, que se inscriben en lo que ha dado a llamarse la sociedad del conocimiento. Una de ellas es el desarrollo científico y tecnológico que generan importantes cambios en la producción industrial, comunicaciones, transporte, etc., que demandan sistemas de decisiones más descentralizados. Dentro de este campo, son las universidades uno de los actores principales, y están llamadas tanto a generar dicho proceso, como a volcarlo sobre su territorio. Las otras tres fuerzas son la Reforma del Estado; las Tendencias Privatizadoras y la Demanda Autonómica de la Sociedad Civil (Ibídem).

2. Una aproximación desde el concepto de territorio al problema de la Universidad Regional chilena

La Universidad chilena pública como proyecto moderno en el siglo XIX, es el fiel reflejo de las condiciones que la hicieron posible: se piensa a sí misma como una Universidad Nacional. Ello se debe a las condiciones como se expande el Estado-nación en el proceso de unificación y centralización del poder político y económico, sometiendo al molde de la nación -muchas veces por la fuerza- a las heterogéneas formas de vida que habitan en lo que entiende o reclama como su "*espacio soberano*". De esta forma, la universidad nacional chilena se podría definir en su origen, como una fuerza que codifica todo saber como nacional, para construir un verosímil de país (expresado en un espacio, una geografía, una flora, una fauna, una historia, una cultura nacional), y, por extensión, ayudar mediante este proceso a la posibilidad misma de existencia del Estado. Todo programa de conocimiento universitario en el siglo XIX y gran parte del XX representó, por tanto, un proyecto generativo de nación, ya sea fagocitando o expandiendo el radio de lo nacional, o, en su acepción negativa, rechazando y/o excluyendo aquello que no se dejaba someter a dicho molde.

Bajo esta perspectiva, el Estado-nación es indisoluble en la génesis de la universidad nacional pública, se plantea como horizonte y fin de toda su acción. El reclamo de autonomía y criticidad que exige para sí la universidad nacional en Chile y América Latina, se basa en una concepción "*expansiva*" de ésta (UDUAL, 2011), que es expresión del vínculo directo y sin intermediario que reclama con el Estado. Por tanto, este vínculo sobrepasa al poder político temporal, pues es un compromiso del intelecto para con la idea misma de Estado-nación, incrustada en la base de su identidad institucional (Marsiske, 2004).

No obstante, este reclamo autonomista, la universidad nacional chilena no ha sido inmune a las circunstancias históricas y políticas del país (Levy, 1986), que se ha expresado en una tensión permanente entre gobierno y universidad, con resultados variables en las pretensiones de control, por un lado, y las de autonomía, por el otro (Bernasconi, 2007). El hecho relevante para el caso chileno, es que la universidad nacional ha respetado el rol conductor y regulador del sistema del gobierno, que puede leerse también, en que no obstante el respeto a su autonomía nominal, no ha podido escapar al efecto de control de las políticas reguladoras del sistema, especialmente mediante el financiamiento. Visto de manera inversa, las universidades chilenas son muy sensibles a las políticas públicas, en tanto tienen escoso margen de acción fuera de los mecanismos públicos de financicación.

Tanto las universidades confesionales -creadas a fines del siglo XIX y XX- como las universidades regionales ciudadanas (Concepción, Austral y Técnica Federico Santa María), significaron una respuesta crítica al modelo nacional universitario promovido desde el Estado, en tanto este era insensible a su realidad regional o creencias. Sin embargo, esta mirada crítica al estar sometidas a políticas homogéneas de financiamiento y regulación, su comportamiento dentro del sistema universitario no distó mucho de las universidades públicas nacionales.

La estrecha relación entre universidad y Estado-nación se rompe con el giro copernicano que da la dictadura con su reforma del sistema de educación superior en 1981. Desde un punto de vista territorial, la primera transformación radical de la trayectoria de la universidad nacional pública, fue la separación de sus sedes regionales de su casa central, las que se transformaron de facto en universidades regionales. Es decir, es la dictadura la que crea las universidades bajo una lógica territorial *no nacional*. Este gesto no puede reducirse a la simple crítica de un despotenciamiento de las universidades nacionales (Universidad de Chile y Técnica del Estado) para despolitizarlas o purgarlas, sino que se da en un contexto de un espíritu fundacional, que trasciende lo educacional, que se expresa, también, en una nueva arquitectura de división político-administrativa del país, conocido como regionalización, que entrañaría una mirada desarrollista (Boisier, 2000).

Un segundo elemento de transformación radical del sistema de educación superior, fue el ingreso de operadores privados. A pesar de existir universidades privadas con anterioridad a la reforma, tanto confesionales como ciudadanas, esta reforma abrió el campo a la expansión de capitales privados, sociedades de inversión y grupos de interés diverso al sector de la educación superior. Ello tuvo impacto directo en la expansión de la cobertura, pero la ausencia de regulación (pues no estaban sujetas a financiamiento público directo), impactó en un crecimiento inorgánico y con déficit en materia de calidad. No obstante esta apertura del sistema a una diversidad de propósitos, el comportamiento de estas instituciones privadas tendió también en reconocerse como mas igualeistema, el comportamiento de estas instituciones tendi que pudiesen reconocerse como mas iguale a una relativa homogeneidad, que no escapó de las tendencias centralizadoras del sistema, pero que en vez de una matriz nacional, se orientó por un centralismo corporativo y/o de tamaño de mercado.

La desagregación de los campus regionales de las universidades estatales y la aparición de los actores privados, diversificó la oferta, que se vio reforzada por el tercer elemento de transformación radical en la reforma de 1981, como fue la estructura de financiamiento de las universidades. La dictadura declaró dentro del contexto de la reforma, su intensión de promover la competencia entre instituciones basada en la asignación de recursos en función de la calidad, pero el efecto real de su política fue la reducción drástica del gasto público en educación superior y la transferencia de dicho gasto a las familias. No obstante, reservó ciertas prebendas para las universidades anteriores a la reforma (tanto estatales como privadas tradicionales), pero lo acotado de los montos más que orientar la competencia por la calidad, llevó a que las universidades a buscar capturar matrícula para sobrevivir como única estrategia.

Ha sido una constante histórica del sistema de educación superior chileno el uso, por parte del poder político, de la asignación de recursos como mecanismo para ejercer control sobre las universidades. El financiamiento ha sido el factor conductor de "*voluntades*".

El resultado de esta estrategia es que, con independencia de los cambios descritos y la identidad autonómica de las universidades, el sistema ha tendido a reacciones de manera relativamente homóloga, es decir, las respuestas han manifestado altas dosis de coincidencia tanto de universidades públicas como privadas, lo que lo que ha generado un sistema plano, de pocos matices (Levy, 1986, Rivera et al., 2016).

Esta homogeneidad ha generado escasa o nula diversidad de propósitos entre instituciones, que es lo que cabría esperar de universidades con vocación territorial regional, lo que es especialmente relevante para un país como Chile, que representa una realidad diversa tanto geográficamente, poblacionalmente, culturalmente y de recursos. El resultado de esta homogeneidad, es que las regiones se han visto relegadas a una situación de subordinación respecto al centro. Esto ha limitado las posibilidades de pensarse a sí mismas desde las regiones[1], fuera de la lógica nacional o, posteriormente a la reforma de 1981, de la lógica centralista del mercado, limitando de manera severa la posibilidad de vincularse territorialmente y definir una diversidad de propósitos acorde a las necesidades locales (Rivera et al., 2018), que limita su posibilidad de impactar en el desarrollo local o endógeno.

Como es de esperar, las diversas evaluaciones nacionales e internacionales del sistema de educación superior chileno, muestran una serie de déficits en su vinculación territorial local (Aequalis, 2012; Tiffin y Kunc, 2011; AUR, 2010; CUECH, 2009; OCDE/BM, 2009; CAPES, 2006), que representa una desventaja para los territorios regionales tanto al interior del país, como en sus posibilidades de competitividad internacional. Siguiendo los planteamientos Krugman (1991), este déficit representa una minusvalía territorial, pues las universidades serían una palanca para el desarrollo regional a través de la creación de conocimiento, capital humano; transferencia de conocimiento; innovación tecnológica; liderazgo regional, infraestructura de conocimiento, e influencia en el medio regional (Drucker y Goldstein, 2007).

Este déficit regional en materia universitaria, es un ejemplo más de un fenómeno más profundo, como es al carácter altamente centralizado de Chile, en especial si se toma como referencia el tamaño de su economía, territorio y población (Von Baer y Torralbo, 2012). Esto redunda en políticas públicas uniformes, insensibles a las particularidades y necesidades territoriales, las que tienen que amoldarse a políticas sectoriales rígidas definidas desde el centro. Esta situación ha generado una respuesta crítica desde las regiones, que se ha expresado a través de diversas movilizaciones y demandas regionales por mayor autonomía desde la última década (Valenzuela, 2015), donde coincidentemente junto a la elección directa de autoridades, la demanda por una universidad comprometida regionalmente ha sido una constante en todas las regiones (CAPDDR, 2014).

Por otra parte, en la actualidad se observan diversas fuerzas descentralizadoras, que se inscriben en lo que ha dado a llamarse la sociedad del conocimiento. Una de ellas es el desarrollo científico y tecnológico que generan importantes cambios en la producción industrial, comunicaciones, transporte, etc., que demandan sistemas de decisiones más descentralizados. Dentro de este campo, son las universidades uno de los actores principales, y están llamadas tanto a generar dicho proceso, como a volcarlo sobre su

1 Hay que tener en claro que las regiones también son una construcción del centro, no existen como entidad autónoma de quien las creó como unidad de administración gubernamental.

territorio[2] (Boisier, 2004). Es decir, la universidad territorializada, adquiere relevancia que no ha tenido con anterioridad, lo que exige a las políticas públicas un nuevo trato o un nuevo mecanismo de financiación sensible a la diversidad de propósito y realidad regional.

La persistencia en la historia de Chile de políticas carentes de una mirada territorial, responden a una lógica de control centralista. Ya sea desde la perspectiva del Estado-nación como del centralismo coorporativo privado (grandes grupos empresariales), las regiones se han visto sometidas a los intereses del centro, que ha terminado desvinculando a las universidades regionales de su medio.

Desde el punto de vista del Estado-nación, ello puede explicarse en el hecho de que el Estado ve en toda "*excepción*" un peligro de pérdida de la mirada nacional. Esto responde, finalmente, a una manera de entender el país, por parte del Estado, en una lógica unitaria (un Estado, una nación, una política, un mercado). Ello redunda en que los territorios no pueden manejar de manera autónoma su destino, que, en términos prácticos, puede resumirse, en que carecen de la posibilidad de manejar un presupuesto propio para sus priorizar sus estrategias regionales diferentes a las diseñadas desde el poder central (Valenzuela, 2015).

Por su parte, con posterioridad a la reforma de 1981, el mercado tampoco ha representado una fuerza descentralizadora y generadora de diversidad de propósitos, sino todo lo contrario, las universidades han privilegiado la captura de matrícula como mecanismo de financiamiento. Esto se constata en la tendencia a crear sedes extrarregionales en aquellos lugares con mayor densidad demográfica y actividad económica para capturar mayor matrícula. Las Universidades Privadas han implementado preferentemente esta estrategia, pero no han estado exentas las Privadas CRUCH y, en menor medida, las Públicas. En la práctica, ello ha perjudicado a las regiones más aisladas o pequeñas poblacionalmente, que son generalmente las más ricas en recursos naturales.

3. El ocaso de la universidad nacional

Con anterioridad a las reformas de los años 80 del régimen militar, el sistema universitario chileno de educación superior estaba conformado por dos universidades estatales y seis universidades privadas, configurando un sistema mixto de provisión de educación terciaria, pero de características particulares, pues todas las instituciones eran financiadas por el Estado, lo que le daba gran homogeneidad al sistema (Levy, 1986), con independencia de la estructura de propiedad. Esta homogeneidad se expresó en que no presentaban diferencias sustantivas en tres aspectos claves, como son su organización interna, la autonomía que gozaban para el desarrollo de sus funciones y su estructura de financiamiento público (Zapata et al., 2011).

Las reformas de la década de los 60 del sistema universitario chileno, fue el período donde mayor fuerza adquirió la orientación nacional del sistema universitario chileno. En materia de cobertura, ésta se triplicó entre 1967 y 1973; aumento del gasto público; hubo una mayor profesionalización y desarrollo científico; y en términos de su funcionamiento, como señala Brunner (2011), estas reformas refozaron tanto la oligarquía académica (Clark,

2 Las otras tres fuerzas son la Reforma del Estado, las Tendencias Privatizadoras y la Demanda Autonómica de la Sociedad Civil

1998) como su capacidad de negociación con el Estado. Esto tuvo como consecuencia una serie de problemas, como el crecimiento inorganico de las universidades metropolitanas hacia las provincias (llegando a conformar 19 sedes en 12 ciudades diferentes), duplicidad de carreras y aumento sostenido del gasto público.

Las sedes provinciales de las universidades metropolitanas eran un medio para ampliar las oportunidades de financiación del estado y captar talento provincial, pero su impacto en una perspectiva más amplia del desarrollo regional fue modesto o nulo (Leihy y Salazar, 2012). El vínculo entre universidad y Estado-nación se daba en términos de metas económicas nacionales, no de carácter provincial (Carrier y van Vught, 1989). Era una universidad nacional desarrollista.

Con el advenimiento del régimen militar, procede una profunda reforma del sistema de educación superior, que, en su rasgo más destacado, es la provisión privada de educación universitaria y la reestructuración del sistema público y privado tradicional. En los primeros años del régimen militar las universidades son intervenidas en sus aspectos de gobierno y control, para posteriormente en 1981 darle un giro copernicano al sistema que Garretón (1985) define como fundacional. Este giro es una extraña mixtura entre las ideas de la seguridad nacional (Garretón, 1985), los principios economicistas neoliberales (Brunner, 2011; Garretón 1985), el pensamiento gremialista (Salazar y Liehy, 2013) y la planificación desarrollista de impronta nacionalista (Boisier, 2000).

No obstante, estas diversas fuerzas de inspiración de las reformas de 1981, se ha impuesto la tesis de que lo que prima en esta reforma es la mirada neoliberal que busca dar primacía al mercado como agente regulador (Brunner, 2009 y 2011). En términos gruesos, implicó una reducción drástica del gasto público que ahora son asignados mediante mecanismos competitivos (no asegurado) y el traspaso de los costos de la educación a las familias. Esta tesis es contrapuesta por Salazar y Leihy (2013), quienes no obstante reconocer componentes del pensamiento económico neoliberal en la reforma, plantean que es el pensamiento gremialista el que imprime finalmente su sello.

Dicho razonamiento se basa, en que para el pensamiento neoliberal el aumento de la inversión en educación es un estímulo para la competitividad de los países (Becker, 1993), pero lo que efectivamente hace la reforma de 1981 es reducir el gasto, pues, como señalan Guzmán y Larraín (1981), fue el financiamiento asegurado por parte del Estado lo que explicaría el crecimiento inorgánico de las universidades, siendo la competencia académica entre universidades por recursos lo que pasaría a ejercer como agente generador de calidad en las instituciones.

Para que ello sea efectivo, tienen que igualarse las universidades públicas con las privadas, pues ninguna puede tener una posición de preeminencia en la interpelación del Estado para que funcione la competencia (Thayer, 1996), pues serìa una distorsión del mercado, debiendo ser la calidad basada en la competencia académica el único factor diferenciador, y no la estructura de propiedad. Ello plantea el fin de la relación entre el Estado-nación y la universidad nacional, que se transforma en un actor más en el mercado de ideas. Esta crisis de identidad, persiste hasta la actualidad, siendo especialmente patente en la Universidad de Chile, la universidad nacional por antonomasia.

Desde la mirada territorial, en cambio, paradojalmente el proceso de reforma llevada a cabo por la dictadura, representó una primera aproximación a principios territoriales dentro del sistema de educación superior, que, con posterioridad al proceso de regionalización, buscaría potenciarlo con la instalación en todas las regiones de una universidad, mediante

la separación de las sedes regionales de las universidades nacionales (Leihy y Salazar, 2012). Sería estrecho reducir esta medida a una simple estrategia de reducción de la influencia de la Universidad de Chile y Técnica del Estado, sino que también fue un intento de apalancamiento del desarrollo local en las regiones (Vogeli, 1979). Boisier (2000) plantea que está política representó uno de los pocos aciertos en materia de políticas públicas del gobierno militar, que encontraría su explicación en la influencia que en el mundo militar tuvo el pensamiento desarrollista llevado a cabo por Odeplan en el gobierno de Eduardo Frei. Esta afirmación encuentra asidero cuando se analiza las palabras del ministro de Educación, el Contra Almirante Arturo Troncoso, quien plantea en 1975 la conveniencia de agrupar programas y sedes universitarias "*con miras a que el proceso de regionalización tenga en el futuro palancas eficaces en la enseñanza superior*"[3].

Esta perspectiva desarrollista que da origen a las universidades regionales en 1981, contrastó, en los hechos, con la reducción drástica del financiamiento de la educación universitaria, donde los escasos estímulos estaban centrados en factores de control de la oferta y la demanda, expresado en el ingreso de los mejores 20.000 puntajes en las pruebas de selección (Prueba de Aptitud Académica), donde las universidades regionales públicas estaban en desventaja respecto de las universidades metropolitanas y privadas tradicionales en términos de prestigio. No obstante, este aporte se mantuvo (Aporte Fiscal Indirecto) pero su reducido monto no logró orientar el sistema a la calidad esperada, por lo que los recursos se entregan bajo criterios presupuestarios basados en criterios históricos, creciendo la presión sobre los aranceles, créditos y becas.

Esta acción centralizadora del sistema, terminó homogenizando a las universidades regionales públicas (Leihy y Salazar, 2012), pues la ausencia de fondos basales, desincentivó el desarrollo de características distintivas en función de su emplazamiento territorial (Hawes y Donoso, 1997), sino que todas privilegiaron la supervivencia ajustando sus carreras y programas a la captura de matrícula regional y replicando el modelo de la Universidad de Santiago a escala regional (Hawes y Donoso, 1997). Como es fácil prever, las nuevas universidades regionales estaban mal preparadas para satisfacer los supuestos de la competencia en una lógica de mercado, en especial en comparación con las universidades metropolitanas, por la falta de un cuerpo académico estable, con déficit en capacidades técnicas y planes estratégicos claros (CEES, 1991).

4. La universidad regional en la época neoliberal

Con el retorno de la democracia en 1990, el gobierno de Patricio Aylwin trata de reformar el sistema de educación superior, pero los enclaves legales autoritarios lo impiden, pues al estar regulado por una Ley Orgánica Constitucional, implicaba quorums equivalentes a una reforma constitucional. Por ello la estrategia fue desechar el camino de una reforma, e ir desarrollando progresivas regulaciones del sistema que permitieran modificar su funcionamiento mediante incentivos financieros (Bernasconi y Rojas, 2004).

En este punto se ha asentado la tesis de que comienza en este período una progresiva mayor regulación del sistema de educación superior, que habría modificado paulatinamente los rasgos definitorios de éste (Brunner, 2009 y 2011; Bernasconi y Rojas,

3 Diario El Mercurio, 30 de noviembre 1975.

2004; Allard, 1999). No obstante, compartimos el criterio de Salazar y Leihy (2013) y de Zapata y otros (2011), quienes plantean que más que un quiebre con el período anterior, lo que ocurre es un retorno al programa gremialista inconcluso durante el régimen militar, que privilegiaba políticas que incentivaban la competencia académica (calidad) entre instituciones para prodigarse recursos. Dichas regulaciones, por tanto, no serían expresión de un cambio de paradigma, sino la realización efectiva de los principios que venían del período anterior, o lo que Salazar y Leihy (2013) definieron como el "*manual invisible*".

Desde una óptica territorial, la relativa homogeneidad (de sobrevivencia) que habían presentado las universidades regionales públicas y tradicionales en el gobierno militar, comienza a resquebrajarse, adquiriendo características divergentes entre ellas. Esto se explica, en una parte importante, por la democratización de los gobiernos universitario, donde comienzan a insinuarse diversas estrategias de adaptación. Por otro lado, la "*marca*" de tradicional comenzó a jugar un rol de mercado atractivo, que bien administrado, comenzó a rendir positivamente en términos de captura de matricula como sello de calidad, ya sea a nivel nacional (académicas) o como actor regional relevante (pertinencia).

Otras universidades regionales públicas ocuparon la "marca" tradicional como una manera de expandir sus operaciones (cobertura) y generar mayores ingresos instalando sedes en otras regiones, principalmente en grandes aglomerados urbanos, como Santiago, Concepción y Valparaíso (Zapata et. al., 2003), desvinculándolas de su región. Estas diferentes estrategias generaron una gradiente entre dos polos de tipos de universidades: la mono regionales (orientadas ya sea a la calidad académica o la pertinencia regional) y multi regionales (orientada a la cobertura) (Prieto y Noel, 2008).

En el caso de las universidades privadas post 1981, la mayoría de aquellas que obtuvieron su autonomía, orientaron su acción como las públicas multiregionales, desarrollando estratégicas en los mismos términos de aumentar su cobertura y capturar matrícula. Así, muchas universidades privadas partieron con estrategias muy cuidadas de crecimiento y pertinencia local, y una vez liberadas de la supervisión estatal y adquirida la plena autonomía, revelaron su agenda oculta, cambiando radicalmente de política, expandiendo sus operaciones a diferentes regiones del territorio nacional (Zapata, et al., 2003). Paradigmático de esta estrategia, es que la mayoría de aquellas universidades privadas post 1981 que habían sido fundadas en regiones, trasladan sus casas centrales o rectorías a Santiago (Rivera et al., 2016). Son estas instituciones las que explican la expansión agresiva de la matrícula en Chile, las que aplicaron estrategias de mercado y modelos gerenciales de conducción (Brunner, 2009).

La consolidación de una lógica de mercado durante los años 90, que se manifiesta en la expansión de la oferta de programas académicos y sedes universitarias de manera agresiva, empuja a un cambio en la política pública de educación superior, que Salazar y Leihy (2013) denominan como la "*agenda neoliberal*". Esta agenda neoliberal representa un cambio de enfoque que surge en 1997, donde ahora no sólo se promoverá la competencia cualitativa, entendida como calidad académica; sino también, la competencia cuantitativa, es decir, la expansión de la cobertura.

Estos cambios de orientación que buscaban tanto aumentar la autonomía universitaria, como, al mismo tiempo, fortalecer el control remoto del sistema mediante incentivos por parte del Estado (Neave y van Vught, 1991), se resume en cuatro ejes principales (Brunner y Uribe, 2007):

1. Desacoplar a las universidades CRUCH de la competencia por matrícula y las lógicas de mercado mediante aportes directos basados en proyectos centrados en la calidad y la pertinencia de los programas, lo que debía estar vinculado a resultados (contratos de desempeño).
2. Apoyar el aumento de la cobertura, pero intervenir sobre el tema de la calidad vinculando el acceso al financiamiento de los aranceles (ayudas estudiantiles) a la acreditación institucional.
3. Transparencia del mercado, mediante la creación de un sistema de información pública, que permita tomar decisiones informadas respecto a la selección de una carrera e institución.
4. Mejorar los mecanismos de gestión interna, mediante la evaluación del desempeño, la fijación de estándares de las carreras de pregrado, acreditación de todos los doctorados, entre otras medidas.

De más está decir, que el subsidio a la demanda generó un crecimiento exponencial de la matrícula privada, lo que se vio reforzado a partir del año 2006, con la creación del Crédito con Aval del Estado (CAE). Por otra parte, los recursos para competir por calidad académica, se han transformado en un objetivo atractivo para algunas universidades privadas creadas con posterioridad a la reforma de 1981, los que progresivamente se han ido extendiendo a estas instituciones, primero mediante el Sistema Único de Ingreso (SUA) que da acceso a la gratuidad (2015-2016), y la actual reforma aprobada en 2018, que contempla la modificación de la composición del CRUCH para que puedan ingresar universidades privadas, pudiendo acceder al Aporte Fiscal Directo (AFD) y la coordinación del sistema de educación superior. Desde el punto de vista territorial, el efecto de estas políticas no dista mucho de lo observado con antelación en la universidad en el siglo XX. No obstante tratarse de diferentes "*estímulos*", sus efectos han sido homólogos a los del desarrollismo, a decir: concentración de rectorías en Santiago de otrora universidades de vocación regional, fortaleciendo el centralismo del sistema, replicando lo que fue el modelo de universidades estatales hasta el año 1981, de sedes regionales, con baja calidad académica, duplicidad de programas de formación entre instituciones y desconectados del desarrollo local. Desde el punto de vista del impacto en el desarrollo local, las universidades con presencia regional, poco han impactado en esta área, como lo señalan los informes antes mencionados, siendo ejemplo patente de ello, la baja diversificación de nuestra matriz productiva, que continúa basándose en una economía extractiva con poco valor agregado (OCDE, 2015).

5. Conclusiones

Universidades regionales: globalmente competitivas, localmente comprometidas

La OCDE (2007) sostiene en su informe del año 2007, que las universidades regionales deben ser globalmente competitivas y localmente comprometidas. Ello plantea, por exclusión, que no es el Estado-nación el espacio desde donde deben mirarse las universidades regionales para encontrar su sentido de época, pues cada vez más la

competitividad, el encadenamiento productivo y las cadenas de valor, están dadas más a una escala de ciudad que de país, lo que debe ser analizado a una escala internacional (competitividad) y local (significatividad). Esto se inscribe en lo que Saskia Sassen (1999) denominó *ciudad global*, que pareciese ser la manera en que el espacio y el poder se articulan en la actualidad, conformando una nueva forma de territorialización para el siglo XXI. Ello plantea una redefinición radical de cómo se ha construido una política hacia las universidades regionales desde el centro.

A este respecto, la tendencia en Chile ha ido por caminos contrarios, pues las fuerzas centralizadoras, de cerrazón a las comunidades locales en la dirección universitaria, estímulos homogéneos que no reconocen la diversidad de propósito, la competencia entre instituciones por dichos estímulos y una gestión supeditada a la Contraloría General de la República (en el caso de las públicas) que impide una mayor agilidad en las decisiones institucionales, restringiendo las posibilidades de avanzar en el camino que señala la evidencia internacional como exitoso.

Habrá que evaluar como impactará la reforma al sistema de educación superior de 2018 a la manera como las universidades se vinculan con su territorio. Por el momento, resulta paradigmático de las trabas que evidencia el sistema, revisar el estudio de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE, 2014), el cual analiza las razones que impiden la vinculación entre las universidades regionales y los Gobiernos Regionales (GORE), señalando una serie de aspectos que entrabarían dicha relación:

- Tanto las universidades regionales como el GORE miran a Santiago para poder dialogar directamente, pues dependen administrativamente y son evaluados desde allá, lo que genera una fragmentación de propósitos.
- Las necesidades y demandas tienen tiempos diferentes, siendo los del GORE a corto plazo (4 años), y los de las universidades regionales es más largo.
- Los instrumentos orientadores para fortalecer las relaciones con sentido de colaboración entre el GORE y las universidades regionales, como son los Planes de Desarrollo Regional, son laxos y poco operativos para generar una colaboración permanente.
- Se incentiva la competencia y no la asociatividad con los actuales mecanismos de financiamiento entre los actores regionales educativos.
- No existe una visión compartida entre el GORE y las universidades regionales en torno al horizonte común que requieren las regiones.
- Una cultura de desconfianzas entre los GORE y las universidades regionales.

Resulta pertinente en este punto, plantear que existen pocas posibilidades de revertir estas tendencias centralizadoras del sistema universitario chileno sin cambio importantes en los diversos niveles del sistema. Por un lado, a nivel general del sistema, el carácter homogéneo de las políticas educativas en Chile, han generado respuestas estándares de las universidades, por lo que respuestas más sensibles a las regiones de parte de las universidades, implica imprimir una lógica territorial diferencial a las políticas. Ello se expresa, en primer término, de una estructura de financiación que entrege mayor atribución a las regiones en la asignación de recursos. Por otra parte, implica modelos de gobierno con menor injerencia del centro sobre las decisiones. Finalmente, ello se traduce

en nuevos equilibrios de poder al interior de las universidades, donde lo local-regional pueda encontrar un cauce de expresión y alineación de voluntades.

Lo que muestra la experiencia internacional

Es relevante volver a insistir en esta conclusión, la abrumadora evidencia que diferentes organismos internacionales (OCDE, 2009 y 2007) e investigadores (Krugman, 1991; Stensaker et al., 2007; Jongbloed et al., 2008; Santiago et al., 2008; Ferlie et al., 2008; Larsen et al., 2009) han encontrado respecto al impacto positivo que tiene la vinculación de las universidades con su comunidad para el desarrollo local y regional. Bajo estos parámetros, la vinculación con el medio, o tercera misión, se entiende como el compromiso con el bienestar de su región (Martin y Etzkowitz, 2000); responder a las necesidades sociales de su entorno (Stiles, 2002) o, en su matriz "emprendedora", la prestación de servicios ad hoc a la realidad local (Clark, 1998). Esta función que juegan las universidades regionales a nivel territorial, se ve favorecida por la posibilidad de proyectar relaciones a largo plazo con los actores del territorio (Boucher et al., 2003), que permite respuestas más eficientes y eficaces a las necesidades y realidades donde éstas están insertas.

Diversas investigaciones, preferentemente en el norte de Europa, han estudiado las estrategias implementadas para fortalecer la vinculación de las universidades con su comunidad y así potenciar el desarrollo local y su competitividad internacional. Las estrategias más relevantes han sido: i) los cambios en los modelos de gobiernos universitarios integrando a actores locales a su gestión; ii) gestión moderna basada en la autonomía y la rendición de cuentas; iii) asociación entre instituciones de educación superior regionales y microrregionales y, iv) políticas sensibles al territorio y la diversidad de propósitos de las universidades en función de las necesidades regionales.

- *Modelos de gobierno universitario*: Diversos estudios muestran una progresiva transferencia de poder de decisión desde el personal académico a cargos gerenciales y/o actores locales externos (Stensaker et al., 2007; Jongbloed et al., 2008; Santiago et al., 2008; Ferlie al., 2008; Larsen et al., 2009). La involucración de grupos de interés locales en la toma de decisiones se ha manifestado en diferentes estrategias y no exentas de conflictos. Holanda, por ejmplo, reemplazó los consejos con preeminencia de académicos, por consejos compuestos totalmente por representantes externos, ya sea políticos regionales, actores industriales y de otras universidades (Larsen et al., 2009). Suecia, en cambio, aumentó los actores externos a expensas de las elites académicas, que fueron desplazados de las Presidencias por agentes de la industria y las autoridades políticas (Kim, 2001). Noruega ha explorado nuevos equilibrios basado en la integración de actores externos e internos a los consejos universitarios, pero a diferencia de Suecia, no hay un grupo hegemónico, lo que los obliga a establecer acuerdos haciéndolos más flexible (Larsen et al., 2009). Finlandia diferenció a las universidades Estatales basadas en elites académicas, de los politécnicos con dependencia regional, municipal o fundaciones privadas, con clara vocación local y empresarial (Larsen

et al., 2009). Hay que tener en consideración que las tensiones que generan este tipo de reformas, plantea interrogantes respecto al tamaño, composición y atribuciones de los órganos de decisión (Woodfield y Kennie, 2007).

- *Gestión autónoma y rendición de cuentas*: Se observa con el ingreso de actores externos a la gestión el establecimiento de modelos más ejecutivos, autónomos y descentralizados (Clark, 1998; Olsen y Maassen, 2007; Maassen, 2008; Larsen et al., 2009). Se pasa de modelos democráticos a una gestión ejecutiva con énfasis en la rendición de cuentas, evaluaciones sistemáticas y objetivos estratégicos (Ferlie et al., 2008). La OCDE señala que una serie de países como el Reino Unido, Alemania, Japón, Singapur y Tailandia, modificaron el estatus de sus universidades públicas dándoles mayor autonomía, dichas "reformas administrativas han variado desde flexibilizar las normas restrictivas hasta dar a las universidades el estatus de corporaciones de derecho privado" (OCDE/BM, 2009: 280). Casos similares hay en Holanda, Austria y los países Nórdicos (Larsen et al., 2009).
- *Asociatividad entre Universidades Regionales*: Otra estrategia ha sido propiciar contextos de mayor cooperación e integración entre instituciones, aprovechando sinergias y economías de escala. Noruega en 1994 fusionó 98 universidades regionales en 26 instituciones, con el objetivo de mejorar su gestión económica, administrativa, académica y de vinculación local (Gornitzka et al., 1998; Larsen et al., 2009). En Inglaterra, 5 universidades del noreste (Knowledge House) establecieron una alianza para apoyar a empresas locales mediante servicios especializados (OCDE, 2009). Estrategia similar ha emprendido Finlandia, con apoyo a las empresas y sus necesidades de capital humano local (Ibídem).
- *Políticas sensibles al territorio y propósitos diversos*: Políticas sensibles al territorios, reconocen que no todas las instituciones regionales tienen que responder a los mismo estímulos o propósitos (OCDE/BM, 2009). Es importante la flexibilidad y el reconocimiento de que no todas las instituciones de educación superior se orientan a la investigación de punta, no obstante, pueden encontrar un nicho desde donde aportar a la región. Ello plantea que los objetivos de excelencia no deberían ser insensibles a los objetivos de equidad.

Esta evidencia muestra que el proceso de vinculación entre una universidad y su medio, debe pasar necesariamente por una reformulación, ya sea de sus órganos de dirección, modelo de gestión, asociatividad y/o marco regulatorio. La vinculación no es sólo una predisposición discursiva o una apertura simbólica, sino que debe manifestarse en hechos concretos y prácticos de democratización del poder por parte del Estado-nación, reconociendo el carácter de excepcionalidad de las realidades regionales, retornando a la comunidad regional la soberanía sobre su búsqueda del bienestar.

Universidades Regionales en el siglo XXI

Como cierre, resulta evidente que la universidad nacional en Chile, se encuentra en una situación de desorientación, pues a su situación central en la conformación de un sistema de educación superior, en la actualidad representa una idea más dentro de un

mercado de ideas que se predispone como teóricamente neutral entre todas ellas. Pero esta neutralidad esconde una predilección por el mercado como principio ordenador del sistema universitario y de educación superior en general. Lo paradójico, es que tanto las universidades nacionales como las universidades de mercado, han tendido a concentrarse en el centro estrategia y campo de operación.

Las universidades regionales representan una oportunidad no sólo de potenciar el desarrollo local y nacional, sino también, de integrar mayor heterogeneidad a un sistema plano y estancado en materia de calidad e impacto. Por ello resulta relevante ver cual es el desarrollo de las universidade regionales de Aysén y O'Higgins, en tanto son las primeras universidades regionales desde las universidades ciudadanas en el siglo XX, que nacen con la pregunta por su vocación territorial desde su génesis. De igual forma, el contexto de la reforma al sistema de educación superior de 2018, plantea la vinculación con el medio como mecanismo de acrecitación, que es la vía de acceso a la financiación pública y el acceso al Crédito con Aval el Estado (CAE).

Finalmente, hay que tener presente que todo estos hechos se darán en concomitancia con la futura elección diecta de autoridades regionales (Gobernadores Regionales), lo que transformará a las regiones no sólo es un espacio administrativo del poder central, al cual se han transferido riesgos y una adminsitración delegada desde el poder central. Así, hay que observar como este nuevo escenario político y de equilibrios de poder, impacta en una nueva concepción del territorio y su vocación por parte de las universidades regionales.

Referencias

Aequalis. (2012). *Propuestas para la Educación Superior: Foro Aequalis y las transformaciones necesarias*. Santiago, Chile: Ograma Impresores-Aequalis.

Allard, R. (1999). Rol del Estado, políticas e instrumentos de acción pública en educación superior en Chile. *Estudios Sociales 102*(4), 15-82.

Agrupación de Universidades Regionales (AUR). (2010). *Universidades y compromiso regional. Antecedentes, realidades y desafíos*. Recuperado de www.auregionales.cl/documentos/documento-finalaur2010.pdf

Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y diffusion del nacionalismo.* México D. F., México: Fondo de Cultura Económica.

Becker, G. (1993). *Human capital*. Chicago, USA: University of Chicago Press.

Bernasconi, A., y Rojas, F. (2004). *Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.

Bernasconi, A. (2007). Is there a Latin American model of the university? *Comparative Education Review 52*(1), 27-52.

Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista Eure 90*(30), 27-40.

Boisier, S. (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *Revista EURE 77*(26), 81-107.

Boucher, G., C. Conway., y E. Van Der Meer. (2003). Tiers of engagement by universities in their region's development. *Regional Studies, 37*(9), 887–897.

Brunner, J., y D. Uribe (2007). *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

Brunner, J. J. (2011). Visión histórica de la evolución del sistema de educación superior chileno: hitos desde 1967 a la fecha. En Jiménez, M. y F. Duran del Fierro (edit). *Un Recorrido por la Historia Reciente de la Educación Superior Chilena 1967 – 2011*. Santiago, Chile: Aequalis / Universidad Santo Tomás, 21-42.

Brunner, J. J. (2009). *Educación superior en Chile. Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

Carrier, D., y F. Van Vught. (1989). Recent developments in the governance of higher education and higher education curricula. En F. van Vught (edit). *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*. London, Englabd: Jessica Kinsley Publishers, 73-96.

Comisión de Estudios de la Educación Superior (CEES). (1991). *Una política para el desarrollo de la educación superior en la década de los noventa. Informe de la Comisión de Estudios de la Educación Superior*. Santiago, Chile: Comisión e Estudios de la Educación Superior.

Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. (CAPDDR) (2014). *Informe Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. Propuesta de política de Estado y agenda para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile*. Santiago, Chile: Presidencia de la República de Chile. Recuperado de https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf

Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (CAPES). (2008). *Los desafíos de la educación superior chilena. Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior*. Recuperado en www.ubiobio.cl/web/descargas/InformeCAPfinal.pdf

Clark, B. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organisational Pathways of Transformation*. New York, USA: International Association of Universities and Elsevier Science.

CUECH. (2009). *Nuevo Trato con el Estado: Fortaleciendo la educación superior estatal.* Recuperado de http://www.uchile.cl/uchile/download.jsp?document=51009&property=attachme nt&index=0&content=

Drucker, J., y H. A. Goldstein. (2007). Assessing the regional economic development impacts of universities: a review of current approaches. *Int. Reg. Sci. Rev. 30*, 20–46.

Ferlie, E., Musselin, C. y Andresani, G. (2008). The Steering of Higher Education Systems: A Public Management Perspective. *Higher Education 56*(3), 325-348.

Garretón, M. A. (1985). La intervención militar de las universidades: 1973-1985. En M. A.

Garretón, M.A., y Martínez, J. (1985). *Universidades chilenas: Historia, reforma e intervención*. Santiago, Chile: Ediciones SUR.

Gornitzka, Å., Kyviz, S., y Larsen I.M. (1998). The Bureaucratisation of Universities. *Minerva 36*(1), 21-47.

Guzmán, J., y H. Larraín (1981). Debate sobre nueva legislación universitaria. *Realidad 22*. 19-32.

Harambour, A. (2012). *Borderland Sovereignties. Postcolonial Colonialism and State Making in Patagonia. Argentina and Chile, 1840s-1922*. Recuperado de https://dspace.sunyconnect.suny.edu/handle/1951/59684

Hawes, G., y S. Donoso (1997). *Las universidades con aportes estatales post-reforma de 1981 informe sobre la educación superior en chile 1997*. Santiago, Chile: Corporacion de Promocion Universitaria.

Hobsbawm, E. (2000). *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona, España: Editorial Crítica.

Jongbloed, B.; J. Enders y C. Salerno (2008). Higher Education and its Communities: Interconnections, Interdependencies and a Research Agenda. *Higher Education 56*, 303-324.

Kim, L. (2001). Conflicts Within Swedish Higher Education Policy. *International Higher Education* 23. Recuperado de www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/News23/text013.htm

Krugman, P. (1991). Increasing returns and economic geography. *J. Polit. Econ. 99*(3), 483–499.

Larsen, I. M., P. Maassen., y B. Stensaker (2009). Four Basic Dilemmas in University Governance Reform. *Higher Education Management and Policy 21*(3), 41-58.

Leihy, P. S., y J. M., Salazar. (2012). Institutional, Regional and Market Identity in Chilean Public Regional Universities. En R. Pinheiro; P. Benneworth & G. A. Jones (edit). *Universities and Regional Development: A critical assessment of tensions and contradictions (*pp.141-160). New York, USA: Routledge.

Levy, D. C. (1986). *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*. Chicago, USA: University of Chicago Press.

Maassen, P. (2008). The Modernisation of European Higher Education. National Policy Dynamics. En A. Amaral; I. Bleiklie y C. Musselin (eds.). *From Governance to Identity*, *Festschrift for Mary Henkel*. Dordrecht, Holanda: Springer Science, 95-113.

Marsiske Schulte, R. (2004). Historia de la autonomía universitaria en América Latina. *Perfiles Educativos 26*(105-106), 160-167.

Martin, B., y H. Etzkowitz (2000). The origin and evolution of the university species. *VEST*, *13*(3/4), 7-32.

Moraes, A. (2015). Movilidad y formación colonial. *Revista Transporte y Territorio 13*. 227-239.

Neave, G., y F. Van Vught (1991). Conclusión. En G. Neave., y F. Van Vught (comp). *Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa*. Barcelona, España: Gedisa Editorial, 377-399.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2015). *Education at a glance 2015. OECD indicators*. Paris, Francia: OECD Publishing.

OCDE. (2009). *Educación superior en el desarrollo regional y de ciudades*. Paris, Francia: OCDE Publishing.

OCDE. (2007). *La educación superior y las regiones: globalmente competitivas, localmente comprometidas*. Paris, Francia: OCDE Publishing.

OCDE y Banco Mundial (BM). (2009). *La educación superior en Chile*. Santiago, Chile: OCDE/BM/Ministerio de Educación de Chile.

Olsen, J., y P. Maassen. (2007). European Debates on the Knowledge Institution: The Modernisation of the University at the European Level. En P. Maassen & J. P. Olsen (eds.), *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht, Holanda: Springer Science, 3-22.

Prieto, J., y M. Noel. (2008). Universidades regionales: algunos desafíos para las instituciones y las políticas publicas. En *Reforma de la Educación Superior*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 445–467.

Raffestin, C. (2011). *Por una geografía del poder*. Michoacán, México: Ediciones El Colegio de Michoacán.

Ratzel, F. (1975). *Antología geopolítica*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Pleamar.

Rivera-Polo, F., Rivera-Vargas, P., y Alonso-Cano, C. (2018). Una mirada territorial al sistema universitario chileno. El caso de la Universidad regional de Aysén (UAY). Estudios pedagógicos , 44(1), 427-443."

Rivera, F., Rivera-Vargas, P., y Alonso, C. (2018). Aproximación desde una mirada territorial al sistema universitario chileno. El caso de la Universidad regional de Aysén (UAY). *Revista Estudios Pedagógicos*, en prensa.

Salazar, J. M., y P. S. Leihy. (2013). El manual invisible: Tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010). *Archivos Analíticos de Políticas Educativas 21*(34), 1-35.

Santiago, P., Tremblay, K., Basri, E., y E. Arnal. (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society Volume 1*. Paris, Francia: OECD Publishing.

Sassen, S. (1999). *Ciudad global: Nueva York, Londres y Tokio*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.

Stensaker, B., J. Enders., y H. de Boer. (2007). *Comparative Analysis, Final report of the project: The Extent and Impact of Governance Reform across Europe*. Bruselas, Belgica: European Commission.

Stiles, D. (2002). Higher Education Funding Council (HEFC). Methods in the 1990s: National and Regional Developments and Policy Implications. *Public Administration, 80*(4), 711-731.

Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE). (2014). *Programa gobiernos regionales y universidades una institucionalidad para el desarrollo regional*. Santiago, Chile, SUBDERE (Mimeo).

Thayer, W. (1996). *La crisis no moderna de la universidad moderna. (Epílogo del conflicto de las facultades)*. Santiago, Chile: Editorial Cuarto Propio.

Tiffin, S. y M. Kunc. (2011). Measuring the roles universities play in regional innovation systems: a comparative study between Chilean and Canadian natural resource-based regions. *Science and Public Policy 38*(1), 55–66.

Touraine, A., y Rivera-Vargas, P. (2017). Actores, conflictos y reformas en sociedades de comunicación global. En P. Rivera-Vargas., Sánchez E., Morales-Olivares, R y Butendieck-Hijerra. S. (coords.). *Conocimiento para la equidad social: pensando Chile globalmente*. (pp. 33-40). Santiago de Chile: Colección Políticas Públicas – USACH.

Unión de Universidades de América Latina (UDUAL) (2011). *Conclusiones Foro: La autonomía universitaria hoy: experiencias y desafíos en América Latina*. Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/373/37319139008.pdf

Valenzuela, E. (2015). Territorios rebeldes por la autonomía en el ciclo de protestas y transformaciones políticas en Chile. En E. Valenzuela (edit). *Territorios rebeldes. Autonomías versus presicracia centralista* (pp.13-20). Santiago, Chile: Universidad Alberto Hurtado Ediciones.

Vogeli, B. (1979). *El sistema universitario de los estados unidos y su posible aplicación en chile*. Santiago, Chile: Universidad Técnica del Estado.

Von Baer, H., y F. Torralbo (2012). *Chile Descentralizado y Desarrollado: Fundamentos y propuestas para construir una política de Estado en descentralización y desarrollo territorial en Chile*. Temuco, Chile: Edición del Instituto de Desarrollo Local y Regional, Universidad de La Frontera.

Woodfield, S., y T. Kennie. (2007). Top Team Structures in UK Higher Education Institutions: Composition, Challenges, and Changes. *Tertiary Education and Management13*(4), 331-348.

Zapata, G. (Coord.); I. Tejeda y A. Rojas (2011). Educación Superior en Chile-Informe Nacional. En *CINDA, Educación Superior en Ibero América: Informe 2011*. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo.

Zapata, P., Lagos, F., Fleet, N., y Briceño, B. (2003). *Sedes de instituciones de educación superior*. Santiago, Chile: Comisión Nacional de Acreditación de Pre.

Construir la equidad desde los sujetos. Una propuesta al margen del discurso interpretativo dominante sobre la escuela.

Building the equity from the subjects. A proposal in the fringes of the dominant interpretive discourse on the school.

Pablo Neut Aguayo,
Universidad de Barcelona

Raquel Miño Puigcercós,
Universidad de Barcelona

Resumen: *El abordaje de la equidad del sistema escolar chileno se ha llevado a cabo sobre la base de un discurso interpretativo dominante (DID) centrado en las estructuras y las funciones del sistema antes que en la experiencia históricamente situada de los actores educativos. En esta perspectiva, el sentido de la educación –o su crisis- constituiría el efecto "residual" de los logros o déficits presentes en tales estructuras. Así, el DID ha instituido una relación entre política, investigación y experiencia escolar cuyo resultado se traduce en la invisibilización de esta última dimensión. Posicionándonos en una perspectiva problematizadora y crítica en torno a esta matriz interpretativa, en el presente trabajo sostenemos la necesidad de asumir la vertiente experiencial y subjetiva como un factor decisivo en la evaluación de la equidad del sistema escolar.*

1. Introducción

La noción de equidad, aunque históricamente novedosa y políticamente resistida[1], se ha instalado de manera definitiva en las últimas décadas, adquiriendo una preminencia al momento de calibrar los niveles de justicia de los sistemas educativos (López, 2005).

En el caso chileno, el grado de equidad del sistema escolar ha sido evaluado tradicionalmente a partir de diversos criterios o indicadores, como la evolución de la cobertura, la segmentación socioeconómica de la oferta educativa, los resultados en pruebas estandarizadas nacionales e internacionales o los índices de integración de grupos históricamente excluidos.

A pesar de la diversidad de indicadores, y de las metodologías utilizadas para dicha evaluación, subyace en el análisis un tipo de razonamiento que se construye y valida asumiendo la "objetividad" del asunto en cuestión. Así, la equidad se entendería como

1 Debido fundamentalmente al desplazamiento que supuso respecto de la idea más clásica de "igualdad", la misma que había servido de horizonte ideal en el proyecto y la construcción histórica de la "escuela republicana" europea y americana.

un problema sistémico y medible: cuántos recursos gasta el Estado, cuán eficazmente se gestionan, cuál es el grado de diferencia en los resultados, qué proporción estadística de la población escolar posee tal o cual característica, en qué porcentaje determinados grupos sociales acceden o no acceden, se diferencian o se asemejan, se relacionan o se distancian, etc.

El hegemónicamente asumido carácter sistémico del fenómeno en análisis –que es teóricamente capturado y políticamente movilizado mediante un diagnóstico que pone énfasis casi unilateral en la cuantificación-, ha terminado por producir una perspectiva que lo aborda como una problemática de índole 'impersonal'. Es decir, vaciada del contenido de la experiencia y del sentido otorgado a ella por sus mismos actores, quienes, a su vez y consecuentemente, son estudiados "impersonalmente".

En el presente capítulo proponemos que esta perspectiva responde a la extensión y pregnancia de un discurso interpretativo dominante (Touraine, 2007) en el campo educativo nacional cuya lógica instituye un tipo específico de relación entre las políticas públicas, la investigación educativa y el estatuto que se le atribuye a la experiencia de los actores escolares, el cual se traduce en la subordinación e "invisibilización" de esta última. Posicionándonos en una perspectiva crítica en torno a este discurso interpretativo dominante (DID), en este trabajo sostenemos la necesidad de asumir la dimensión experiencial y subjetiva como un factor decisivo en la evaluación de la equidad del sistema escolar, particularmente el sentido que los propios actores construyen en torno a su escolarización.

Para respaldar nuestra propuesta, centraremos el argumento en esta última dimensión y en el contexto de la educación secundaria chilena. Inicialmente expondremos cómo ha sido abordada la cuestión del "sentido de la educación" en las políticas públicas y la investigación educativa nacional. Posteriormente analizaremos la estructura del discurso interpretativo dominante que soporta dicho abordaje y las relaciones que instituye entre política, investigación y experiencia educativa. Finalmente, ilustraremos las limitaciones de este DID y propondremos una rearticulación de la relación enunciada, la que podría redituar en la elaboración de políticas públicas más significativas y relevantes para la experiencia de los actores escolares. O, dicho de otra manera, en la materialización de una educación escolar más equitativa[2].

2. El abordaje en torno al sentido de la escolarización

En Chile, el actual sistema escolar se ha edificado sobre un conjunto de reformas cuyo objetivo era responder a un diagnóstico general que señalaba la crisis de su modelo formativo. En efecto, de manera casi inmediata al retorno a la democracia[3], se impuso un consenso

2 Este capítulo corresponde a un avance teórico-bibliográfico inicial en el contexto de elaboración de la tesis doctoral y es previo a la fase de trabajo de campo y producción de información empírica. De allí su formato ensayístico.

3 En 1990 se produce el fin de la dictadura cívico-militar encabezada por Augusto Pinochet Ugarte desde 1973. En el ámbito educativo, durante la década de 1980 se efectuaron diversas reformas tendientes a liberalizar y descentralizar el sistema. En el caso de la educación secundaria, y siguiendo los principios neoliberales de economistas como Milton Friedman, se optó por privilegiar la subvención a la demanda mediante una política de *voucher* que estimuló la expansión de la oferta privada en educación, al tiempo que la provisión pública fue transferida desde el Estado central a los municipios (Fábrega et al., 2013). Esta política, y el consiguiente rol subsidiario que ejercería el Estado en materia educativa, fue consagrada con la publicación de la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE) el 10 de marzo de 1990, el último día en el mando de la dictadura cívico-militar.

-expresado más por "expertos", políticos y gremios interesados que por los propios actores escolares- en torno al carácter crítico en el que se encontraba la educación chilena. En este diagnóstico, las dificultades se extendían transversalmente por las distintas esferas del sistema educativo, manifestándose tanto a nivel macro (inequidad, baja calidad, escasa pertinencia curricular, etc.) como micro (enseñanza esquemática y rígida, relaciones autoritarias, falta de autonomía, etc.). Estas "alarmantes" constataciones sirvieron de base para la elaboración de una conclusión categórica: la educación chilena vivía una profunda *crisis de sentido* (Cariola y Cox, 1991; Lemaitre, 1992; Mena y Rittershaussen, 1991; Mineduc, 1994)[4].

Así se expresaba en el documento que impulsó la creación del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Enseñanza Media (MECE-MEDIA), una de las principales políticas públicas implementadas para paliar la deficitaria situación antes descrita:

> "la educación media está hoy en una grave crisis de sentido, tanto para la sociedad en su conjunto, como para los jóvenes que acceden a ella. Su estructura y currículos son anacrónicos; sus resultados son de pobre calidad; las oportunidades que ofrecen son altamente inequitativas" (Mineduc, 1994, p. 14).

La crisis de sentido, como se aprecia en el extracto, se asociaba a la desigualdad, la escasa calidad, los resultados y el currículum. En concreto, a estándares e indicadores "objetivos" y medibles, los que, en su aplicación, expresarían la pérdida de significación en torno a los procesos de escolarización por parte del estudiantado. De esta manera, si inicialmente la problemática era señalada como un asunto de los sujetos (los jóvenes), rápidamente los mismos son subordinados a indicadores sistémicos (calidad, equidad, desigualdad). Serían estos últimos, pues, los referentes prioritarios para evaluar la *crisis de sentido* de la educación escolar chilena.

La implementación de la reforma al sistema de educación secundaria realizada durante la década de los noventa no produjo la superación del diagnóstico crítico. En efecto, a comienzos del siglo XXI, este emergió con renovado vigor. En esta oportunidad, sin embargo, no fueron académicos, "expertos" ni políticos quienes lo levantaron, sino que los propios actores escolares –ahora muchas veces a contracorriente de las ideas de los primeros-. Con un amplio repertorio de acción colectiva y a través de diversos hitos de movilización estudiantil (como el "mochilazo" en el año 2001[5] y la "revolución de los pingüinos" del año 2006[6]), los estudiantes insistieron en la necesidad de transformar el sistema educativo nacional[7].

4 El carácter consensual de este diagnóstico ha sido reconocido en los estudios referenciados y en otros realizados con posterioridad (Molina, 2008). Sin embargo, desde la historiografía social de la educación se ha cuestionado el momento de producción del mismo. Así, los sectores adeptos a la recién depuesta dictadura se habrían opuesto inicialmente a los intentos reformistas, posición en la que se mantendrían, al menos, hasta el año 1994 (Neut, 2018).

5 Movilización de estudiantes secundarios que exigían la mantención de una tarifa preferencial en el trasporte público e impedir que la administración del "pase escolar" (tarjeta que garantizaba dicha tarifa) fuese concedida a los privados (empresarios de transportes).

6 Movimiento que congregó a cientos de miles de estudiantes de secundaria en Chile. Mediante paros de actividades y "tomas" u "ocupaciones" de centenares de colegios, en muchos casos durante meses, exigían la derogación de la LOCE, la expansión de la educación pública y la desmunicipalización del sistema escolar, entre otras demandas. Fue, hasta ese momento, la mayor movilización social existente en Chile desde el retorno a la democracia.

7 Insistencia que se reactualizaría con el ciclo de movilizaciones abierto en el 2011 y vigente hasta la actualidad

Como consecuencia de la insistente presión, el gobierno de Michelle Bachelet creó en el año 2006 el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, instancia encargada de elaborar un diagnóstico integral del sistema educativo y generar propuestas para su mejora. En el inicio de su informe final, el consejo afirmaba que "el diseño del sistema educacional, en todos sus niveles, depende del significado que la sociedad asigne a la educación. Por lo mismo, la pregunta acerca del sentido de la educación -¿Para qué educar?- debe presidir nuestro trabajo" (Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006, p. 58).

Nuevamente la problemática del sentido se instalaba como un eje medular de la "cuestión educativa". Sin embargo, tras esta declaración inicial, y luego de una somera descripción de las funciones de la escuela y los fines de la educación (el '¿para qué educar?'), el informe se concentra en temas como los indicadores de la calidad, el marco institucional, el sistema de administración y financiamiento, la estructura de los ciclos de enseñanza y el currículum. El sentido de la escolarización fue, una vez más, abordado a partir de una lógica sistémica donde los indicadores globales operarían como causas basales o determinantes que, en su línea descendente, se encarnarían en la subjetividad de los actores escolares, produciendo –o inhibiendo- el deseado "sentido".

La lógica política y el tipo de razonamiento que acabamos de reseñar no han sido exclusivos de las iniciativas públicas, sino que se extienden igualmente al ámbito académico e investigativo. En efecto, tras las reformas aludidas, diversos autores nacionales consignaron la carencia de significación de la escuela chilena, tanto desde una perspectiva global en torno a los procesos de escolarización "modernos" (Flores, 2001; Hevia, 2006), como de su manifestación concreta en el escenario local (Abarca, Hidalgo y Tari, 2012; Sánchez y Santi, 2009). En este último caso, por ejemplo, se acusaba la existencia de una triple crisis de sentido. En palabras de los autores:

> "la mercantilización de la educación ha provocado el distanciamiento entre el estado y la sociedad civil, y sobre todo respecto de los jóvenes estudiantes populares, lo cual se expresa en tres crisis de sentido:
> 1. Crisis de calidad, debido a los magros resultados obtenidos por los establecimientos educacionales municipales y algunos subvencionados en los índices de medición SIMCE, PSU e internacionales [….]
> 2. Crisis de inequidad, debido a las diferencias de rendimiento entre colegios particulares, subvencionados y municipales [….]
> 3. Crisis de segmentación social de los establecimientos. Se ha producido un proceso de apartheid educativo entre los establecimientos" (Sánchez y Santi, 2009, pp. 444-445).

Como se puede apreciar, el razonamiento aplicado en las políticas públicas se hace extensivo al análisis académico. Aquí, la cuestión del sentido de la educación se homologa directamente a los factores sistémicos que hemos venido señalando. De esta manera, tanto desde la perspectiva de las políticas públicas como de buena parte de la investigación educativa, la presencia o carencia de sentido de la educación secundaria en Chile se verificaría fundamentalmente a través de las estructuras y los "efectos" del sistema (calidad, financiamiento, desigualdad, etc.), presuponiendo, cuando no una determinación directa, al menos una acción fuertemente estructurante sobre la experiencia concreta de los actores escolares y los modos de significación de la escolaridad que estos desarrollan.

3. La configuración de un discurso interpretativo dominante en torno al sentido de la educación

Lo señalado hasta aquí da cuenta de una matriz de pensamiento que, aún con variantes significativas, persevera en una lógica constituyente, la que estimula la reproducción de un discurso interpretativo dominante (DID) en el ámbito educativo chileno[8].

Para Touraine (2007), el DID corresponde al "conjunto de representaciones que constituye una mediación, pero sobre todo la construcción de una imagen de la vida social y de la experiencia individual […. Este] se fragua entre ese grupo de transmisores constituido por profesores, periodistas, editores e incluso políticos que se aferran a una imagen general de la sociedad" (pp. 32-33). Ahondando en esta noción, el autor continúa:

> "Lo típico de un discurso interpretativo dominante es que no es una simple ideología que protege y estimula los intereses del grupo dirigente; es una creación estrictamente intelectual, una representación de la sociedad, de la acción de las instituciones y de las conductas individuales y colectivas que se interponen entre el Estado, los poderes económicos y políticos, por un lado, y los marcos de la acción social y colectiva por otro" (Touraine, 2007, p. 70).

De esta manera, el discurso interpretativo dominante constituye el tipo de representación social que media la relación entre las estructuras generales y la experiencia de los sujetos, generando un espacio de posibilidades y límites para la acción aquellos. En este sentido, el DID tiene una dimensión performativa, es decir, una capacidad instituyente respecto de lo que enuncia[9]. De allí su relevancia en la configuración de la realidad social y en la posibilidad de preservación, intervención o transformación de la misma.

En el caso que venimos revisando, la matriz del DID sobre el sentido de la escolarización en Chile configura una particular relación entre la política, la investigación y la experiencia educativa. En efecto, si el sentido de la educación se ha vinculado preferentemente a la presencia de determinadas cualidades en las estructuras del sistema o, en otras palabras, a los "efectos medibles" que revelan la situación de estas estructuras (con categorías como calidad, igualdad, etc.), entonces la política pública se ha focalizado en el desarrollo de dichas cualidades o en la producción de tales efectos. Por su parte, la investigación educativa se ha preocupado de demostrar el grado de acercamiento/cumplimiento o alejamiento/incumplimiento en torno a los indicadores elaborados para evaluarlas[10].

8 Es necesario señalar que este discurso interpretativo dominante no se circunscribe exclusivamente al ámbito nacional, sino que tiene una extensión de carácter global en las ciencias sociales. Del mismo modo, el DID no constituye un recurso o repertorio asociable directamente a alguna tendencia política o ideológica. De hecho, ha sido enarbolado tanto por posiciones conservadoras como desde las trincheras progresistas y de izquierdas (Touraine, 2007). En el caso educativo, también se ha destacado la connivencia de distintas posiciones políticas y pedagógicas en un mismo registro comprensivo o lógica interpretativa dominante (Martín, 2010).

9 Por motivos de extensión y profundidad no podemos profundizar en este punto. Al respecto, Flores y Sabrero (2011) elaboran una aproximación teórica en torno al carácter perfomativo de los discursos sobre política educativa.

10 Este tipo de relación ha generado un discurso que, aunque reclama la "objetividad" de los enfoques cuantitativos y/o científicos, se desplaza continuamente de la descripción a la prescripción (proponiendo indicadores "ideales" e interpretando desde ellos la realidad educativa, habitualmente en términos de carencia o déficit) y de la interpretación "situada" a la teleológica (evaluando el grado de cercanía o lejanía respecto de tales indicadores predefinidos más que reconociendo la historicidad de las relaciones escolares). Esta situación ha sido destacada por Stephen Ball (1989) quien advierte en dicho tipo de discurso "la tendencia a deslizarse inadvertidamente del análisis a la prescripción" (p. 23).

En este contexto interpretativo, en consecuencia, se ha minusvalorado la experiencia de los actores escolares como constructores/portadores de un saber en el campo educativo. Los directivos, los profesores y, particularmente, los estudiantes han sido relegados de la evaluación en torno al grado de equidad del sistema escolar chileno. Su inclusión, de hecho, se ha utilizado preferentemente como un mecanismo "ilustrativo" tendiente a validar o ejemplificar las conclusiones ya establecidas a partir del análisis "sistémico" antes que para generar un conocimiento que, alejado de las posiciones prescriptivas, emerge de la propia experiencia escolar.

Tal como Touraine (2007) sostiene la existencia de un discurso interpretativo dominante que proyecta la imagen de "una sociedad vacía" (p. 63), es decir, "una sociedad sin actores, completamente sometida a determinismo externos" (p. 28), el DID educativo en Chile refleja la supuesta representación de una "escuela vacía", "sin actores y sin sujeto" (Touraine, 2007, p. 46). Es por ello que cuando se ha hablado de *crisis de sentido* en las políticas públicas y en gran parte de la investigación educativa nacional, la referencia hegemónica es a las funciones y "efectos" de la escuela –ideales o reales- antes que a los sujetos que vivencian este espacio[11]. En palabras de Molina y Oliva (2015):

> "la tendencia general en estos debates es concebir al sujeto como "efecto" o "reflejo" de una estructura o un sistema -educativo en nuestro análisis-, y no como fuente primaria de construcción de esta. En términos sintéticos, en estas concepciones el sujeto no habla y no está en el origen del sentido; por el contrario, es hablado por la ley y la cultura, ya sea para afirmarlo o negarlo/invisibilizarlo" (Molina y Oliva, 2015, p.1131)

El sentido, pues, se ha puesto del lado de las "estructuras", subsumiendo en ellas a los sujetos que lo producen. Operatoria que, por su misma lógica interna, ha obviado -cuando no "expropiado"- la experiencia concreta de los actores escolares y el saber que de ella emerge.

Es este núcleo interpretativo el que quisiéramos problematizar en el siguiente acápite, fundamentando la necesidad de incluir la experiencia de los actores escolares como una instancia privilegiada para definir los sentidos de la educación y, con ello, evaluar la equidad del sistema escolar chileno.

4. Políticas de sentido y disputas por la significatividad

Desde que Bourdieu (1995) desarrollara su tesis en torno a la escolarización como proceso de imposición de significaciones (la denominada "violencia simbólica"), el tema de la construcción de significado y sentido ha ganado relevancia en la discusión pública sobre políticas educativas. Sin embargo, y es lo que recurrentemente se le criticó al autor, esta imposición no sería "unidireccional", "acabada" e "implacable". Las significaciones de la cultura dominante, aunque hegemónicas, no se encarnarían directa e ininterrumpidamente en la subjetividad de los actores escolares.

11 Brailovsky (2009) refuerza esta relación señalando que "el sentido que maestros, alumnos y familias atribuyen a su experiencia en la escuela constituye, hay que admitirlo, un objeto algo inaprensible. Es más sencillo interpretar indicadores, reconocer regularidades en lo fenoménico, incluso diseñar estructuras eficaces de intervención" (p. 7).

Probablemente los mayores esfuerzos dirigidos a contradecir el carácter "absoluto" de la *reproducción* han provenido de los teóricos de la pedagogía crítica quienes, a través del concepto central de "resistencia", revelan los intersticios de dicho proceso y las formas de contestación que le enfrentan (Giroux, 1983, 2004; Willis, 2017). En esta perspectiva, existirían posiciones y culturas estudiantiles antiescolares y contrahegemónicas que interrumpirían los intentos de imposición unilateral de las significaciones escolares dominantes.

Desde entonces, el debate en torno a los procesos de reproducción/resistencia avanzó significativamente por diversos derroteros. Sin embargo, su extensión e influencia ha dejado instalado el cuestionamiento sobre la pretendida neutralidad de la institución y de la política educativa. En adelante, por tanto, ambas han sido representadas como un terreno de disputa.

En el caso de la política educativa esta disputa se torna estratégica, ya que se desarrolla precisamente respecto de las significaciones que intenta imprimir la escolarización y la performatividad que ejercen sus discursos (Popkewitz y Brennan, 2002)[12]. Como señalan Flores y Sobrero (2011):

> El énfasis aquí no está en la educación como producto –final, concluido, acabado– sino como práctica "generadora" de sentido. Desde esta mirada, entendemos las políticas educativas no sólo como conjunto de prácticas institucionales –que regulan las relaciones entre actores e instituciones– sino también como prácticas discursivas que producen los sistemas de razón que circulan entre las instituciones y las fronteras nacionales, estructurando el campo de la acción de lo posible, inscribiendo los principios de rendimiento y modos de subjetivación [….] así, la producción de recuerdo/olvido que instalan los discursos de política educativa constituye una práctica cultural que se inscribe en el marco de relaciones de poder, en un campo de lucha por imputar sentidos" (Flores y Sobrero, 2011, pp. 324-325).

El sentido de la educación, como se puede apreciar, no estaría objetivado en un conjunto de prescripciones medibles, sino que sería el resultado, siempre abierto, de un conflicto entre perspectivas e intereses contrapuestos.

Considerando este lineamiento, la perspectiva sistémica en la que se soporta el DID demuestra sus límites. En efecto, si la relación que instituye entre política, investigación y experiencia educativa se basa en una determinación descendente desde la primera y en la presunción de que dicho ascendiente se encarnaría directamente en la subjetividad estudiantil, entonces la definición e imputación de los sentidos escolares no emergería desde la experiencia de los sujetos escolares, relegada a la categoría de efecto "residual" de las condiciones estructurales. Así, por la misma lógica interna del DID, los sentidos "triunfantes" u "oficiales" no serían sancionados en una relación de comunicación con aquellos que construyen los propios actores educativos.

En este contexto, la ignorancia o invisibilización –intencionada o no- de estos últimos podría tener una incidencia significativa en la generación de un sistema poco inclusivo y

12 En esta dimensión, la escuela constituiría lo que Berger y Luckmann (1996) califican como una de "aquellas instituciones cuya labor incluye el procesamiento social de sentido" (p. 9).

antidemocrático, el mismo que, al omitir los sentidos construidos por los sujetos escolares y su grado de aproximación, confrontación y/o apropiación respecto de los "oficiales", estimularía la configuración de nuevos escenarios de inclusión/exclusión.

En concreto, una política educativa que estatuye sentidos sin considerar aquellos que desarrollan los propios actores escolares y, en consecuencia, una escuela cuya actividad se torna significativa para algunos jóvenes (con sentido) e insignificante (sin sentido) para otros es constitutivamente una política y una escuela inequitativa. Y para conocer si esta es la situación actual –o no- resulta indispensable investigar la experiencia escolar y los procesos de significación que esta desencadena[13]. De allí la centralidad que adquiere esta dimensión en la evaluación de la equidad del sistema escolar chileno.

Ahora bien, al nivel político o estratégico de definición de los sentidos de la educación, se agrega uno intermedio o funcional que opera en el ámbito de la materialización de las políticas públicas. En éste, los procesos de significación de la experiencia se constituyen como un mediador entre las políticas y la realidad educativa. En palabras de Molina y Oliva (2015):

> "la emergencia de configuraciones de sentidos y subjetividades sobre la educación secundaria pública en Chile, se expresa en nuevos sentidos que se constituyen en elementos mediadores entre la experiencia escolar de los sujetos estudiantes y las políticas educativas implementadas -a escala global y local-; obstaculizando o facilitando con ello el logro de una educación secundaria con alta relevancia personal -y social-, calidad académica y mayores grados de equidad" (Molina y Oliva, 2015, p. 1127)

La situación descrita por los autores puede ser interpretada en clave "política" o desde el prisma de la técnica y la eficiencia. En el primer caso, se puede argüir la relación de continuidad o de confrontación entre la imputación de sentido del sistema y aquellos construidos por los actores, dinámica que desembocaría en una relación de compatibilidad o resistencia. En el segundo tipo de lectura, los sentidos efectivos de los sujetos escolares se constituirían en intermediarios que favorecerían o inhibirían la efectividad de las políticas públicas.

Salvando las distancias que median entre estas matrices interpretativas, lo que quisiéramos destacar es que en ambas se rehabilita el estatuto de la experiencia escolar, erigiéndola como una condición de posibilidad para la acción efectiva en el campo educativo. Esta revalorización supone no solo un posicionamiento crítico en torno al DID desarrollado en dicho campo, sino una modificación de la relación existente entre la política, la investigación y la experiencia escolar, la que se caracterizaría por la emergencia de interrelaciones e interfaces complejas (Molina y Oliva, 2015) y no por una determinación directa y descendente desde la primera.

De esta manera, tanto desde el nivel político y estratégico como del intermedio funcional, la inclusión protagónica de las voces de los actores y de su experiencia en la configuración del campo educativo escolar, representa no sólo una instancia privilegiada sino una condición necesaria -ética, política y fácticamente- para el logro de mayores niveles de equidad en la escuela chilena.

13 Necesidad aún más acuciante en la medida que la investigación empírica –minoritaria y alejada del DID- ha señalado la existencia de un horizonte de sentido fragmentado entre los estudiantes chilenos en torno a su experiencia escolar (Molina, 2008).

5. Consideraciones finales: construir la equidad desde los sujetos

El abordaje de la equidad del sistema escolar chileno se ha llevado a cabo sobre la base de un discurso interpretativo dominante centrado en las estructuras y funciones del sistema antes que en la experiencia históricamente situada de los actores educativos. En esta perspectiva, el sentido de la educación –o su crisis- constituiría el efecto "residual" de los logros o déficits presentes en tales estructuras.

A su vez, este tipo de abordaje ha instituido una relación entre política, investigación y experiencia escolar cuya lógica interna se soporta en una subordinación a la primera –que operaría en una línea de determinación descendente- y cuyo resultado se traduce en una invisibilización de la última.

En una posición que problematiza esta matriz, hemos argumentado que la evaluación de la equidad educativa debe considerar los procesos de significación de la escolaridad y que, en tanto éstos son desarrollados por los sujetos –los actores educativos-, su experiencia debe constituir un elemento de primer orden en tal "estimación".

Esto supone una reestructuración de la relación instituida por el discurso interpretativo dominante, invirtiendo su lógica interna. Así y en la práctica, el reconocimiento de los sentidos que construyen los actores escolares a partir de su experiencia –cuestión relativa a la investigación-, y la inclusión de los mismos en la elaboración de las directrices públicas y en la definición del "sentido global de la educación" –cuestión relativa a la política educativa, podría redundar en la construcción de una escuela más democrática –polifónica- y significativa para quienes la habitan. Es decir, en una escuela más equitativa.

Referencias

Abarca, P., Hidalgo, F., y Tari, G. (2012). Crisis de sentido de la educación formal: resistencias y construcción de la juventud popular post-dictadura. *Extramuros: revista de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación*, (11), 85-100.

Ball, S. (1989). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Madrid-Barcelona: M.E.C-Paidós.

Berger, P., y Luckmann, T. (1996). Modernidad, pluralismo y crisis de sentido. *Estudios Públicos*, (63), 1-54.

Bourdieu, P., y Passeron, J. (1995). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanz.* Barcelona: Laia.

Brailovsky, D. (2009). *Sentidos perdidos de la experiencia escolar*. Buenos Aires: Noveduc.

Cariola, L., y Cox, C. (1991). La educación de los jóvenes: crisis de relevancia y calidad de la educación media. En M. Mena y S. Rittershaussen (Eds.). *La juventud y la enseñanza media* (pp. 23-42). Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. (2006). Informe Final. Recuperado de http://unicef.cl/web/informe-final-del-consejo-asesor-presidencial-para-la-calidad-de-la-educacion/

Fábrega, F., Aguirre, C., Blanco, Ch., Canals, C., Mena, C., y Paulus, N. (2013). *Diseccionando el 'voucher' en Chile: Dela teoría a la realidad.* Resultado de investigación finalizada. Recuperado de http://www.ificc.cl/sites/default/files/F%C3%A1brega%2C%20F.%20et%20al.%20%282013%29.pdf

Flores, L., y Sobrero, V. (2011). Subjetividad y política: consecuencias para el discurso educativo. *Revista Estudios Pedagógicos*, *37*(2), 315-327.

Flores, L. (2001). El sentido de la educación y las transformaciones antropológicas del mundo moderno. Primera aproximación al fenómeno de la violencia en el contexto escolar. *Pensamiento Educativo*, (28), 105-128.

Giroux, H. (1983). Teorías de la reproducción y la resistencia en la nueva sociología de la educación: un análisis crítico. *Cuadernos Políticos*, (44), 36-65.

Giruox, H. (2004). *Teoría y resistencia en educación*. México DF: Siglo XXI.

Hevia, R. (2006). Frente a la crisis de sentido, una pedagogía de la confianza. *Revista PRELAC*, (2), 70-75.

Lemaitre, M. (1992). Los jóvenes y la educación media. En S. Rittershaussen y J. Scharager (Eds.). *Análisis y proyecciones en torno a la educación media y el trabajo* (pp. 7-34). Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.

López, N. (2005). *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

Mena, M., y Rittershaussen, S. (Eds.) (1991). *La juventud y la enseñanza media: una crisis por resolver*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.

Martín, E. (2010). *La escuela sin funciones. Crítica de la sociología de la educación crítica*. Barcelona: Bellaterra.

MINEDUC. (1994). *Fundamentos, estrategias y componentes del programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media*. Santiago: Ministerio de Educación.

Molina, W., y Oliva, I. (2015). Interfaces complejas en políticas educativas y de juventud: sentidos e identidades. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, *13*(2), 1125-1140.

Molina, W. (2008). Sentidos de la enseñanza media desde la experiencia escolar de estudiantes de liceos municipales. *Revista Estudios pedagógicos*, *34*(1), 105-122.

Neut, S. (2018). El conocimiento escolar en disputa en Chile: el caso del currículum fracasado de 1992. *Currículo sem Fronteiras,* 18(2), 614-638.

Popkewitz, T., y Brennan, M. (2002). *El desafío de Foucault. Discurso, conocimiento y poder en la educación*. Barcelona: Pomares.

Sánchez, R y Santis, J. (2009). Educación, Juventud y Mundo Popular: antecedentes, perspectivas y avances de una relación distante, fragmentaria pero esperanzadora. En OPECH, *Juventud y Enseñanza Media en Chile del Bicentenario. Antecedentes de la revolución pingüina* (pp. 439-456). Recuperado de http://www.opech.cl/Libros/doc4.pdf

Touraine, A. (2007). *La mirada social. Un marco de pensamiento distinto para el siglo XXI*. Barcelona: Paidós.

Willis, P. (2017). *Aprendiendo a trabajar*. Madrid: Akal.

Financiamiento de la Educación Superior en Chile a través del Crédito con Aval del Estado (CAE). Una oportunidad para la inclusión o el aumento de la brecha social

Financing Higher Education in Chile through the Credit with State guarantee (CAE). A opportunity for inclusion or increase of the social gap

René Rivera Bilbao
Universidad Gabriel Mistral, Chile

Víctor Climent Sanjuan
Departamento de Sociología,
Universidad de Barcelona

Almendra Espinoza Rivera
Universidad Alberto Hurtado, Chile

Pablo Rivera Vargas
Departamento de Didáctica y Organización Educativa,
Universidad de Barcelona

1. Introducción

El Crédito con Aval del Estado (CAE) [1], fue una medida implementada en el gobierno de Ricardo Lagos[2], bajo el argumento que el Estado tiene restricciones presupuestarias y por tanto requiere del soporte de la banca para asegurar el acceso y el financiamiento de la educación superior. Este sistema se basa en la entrega de un crédito otorgado por el sistema financiero a las instituciones de educación superior, que aceptan estudiantes que ingresen a primer año o que cursen alguna carrera profesional. El CAE tenia como principal destinatario aquellos estudiantes con dificultades económicas para financiar sus estudios de educación terciaria.

1 Es un beneficio establecido por la ley N.º20.027, aprobada por el Congreso Nacional y el Ministerio de Educación de Chile.

2 Ricardo Lagos Escobar; presidente de Chile periodo 2004-2010

La génesis del CAE, se vincula estrechamente con el modelo de desarrollo social y económico chileno iniciado durante la dictadura militar (1973-1989). Fue en 1981, que bajo la justificación de cubrir la creciente demanda de matrículas en educación superior, el Estado permitió la creación de instituciones universitarias (sin fines de lucro) que fuesen de capital privado. Para facilitar esta modalidad de financiamiento se "bancarizó"[3] el sistema educacional, permitiendo el acceso de la banca a la educación superior, con tasas promedio de 60% anual. Así mismo, una vez que el país retorna a la democracia (1990), los gobiernos de la Concertación[4] consideraron en su programa que favorecer el acceso a la educación superior era la herramienta que debería impulsar a Chile al desarrollo pleno como nación (Rivera y Paredes, 2008; Aránguiz y Rivera, 2011; Rivera-Polo, Rivera-Vargas y Alonso-Cano, 2018). Esto motivó que en el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) se creara el Sistema de Créditos con Garantía del Estado (2005) para estudios superiores. Antes de aprobar este proyecto, la única alternativa para los estudiantes económicamente más vulnerables, era postular al "Fondo Solidario de Crédito Universitario"[5] el cual sólo beneficiaba a los estudiantes de las 25 universidades tradicionales del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas[6]. El nuevo crédito, se transformo en la Ley 20.027, promulgada el 1 de junio de 2005, otorgando el beneficio a miles de jóvenes que necesitaban apoyo económico sin importar si estudiaban en una institución pública o privada, o que formara parte, o no, del Consejo de Rectores. Desde la puesta en macha de la Ley en 2006 hasta 2011 más 360 mil estudiantes obtuvieron el CAE (Salazar, y Leihy, 2013).

Inicialmente la tasa de interés del CAE era de un 5,8%, a diferencia del "Fondo Solidario de Crédito Universitario" que era de un 2%. La gran diferencia porcentual y, por ende, el alto endeudamiento de los estudiantes con CAE, impulsó una gran movilización estudiantil y social en 2011 que paralizó las universidades durante unos 6 meses y que buscaba regular el financiamiento universitario[7]. Con el fin de resolver el conflicto, el entonces Ministro de Educación, Felipe Bulnes, anunció el 17 de agosto del 2011, que el Gobierno asumiría el costo fiscal de 100 mil millones de pesos anuales[8] para bajar la tasa de interés del CAE de un 5,8% a un 2%. Además, se crearía una Agencia estatal que se haría cargo, a contar de marzo del año 2013, del sistema de financiamiento de los estudiantes de educación superior. La Ley fue promulgada el año 2012, sin embargo, el movimiento estudiantil comenzó a demandar una educación superior pública, de calidad y gratuita, lo que nuevamente trabó el diálogo con el Gobierno. Además, se identificó que una parte importante de los estudiantes y ex estudiantes no pudieron verse favorecidos con esta nueva regulación.

3 Se entregó a la banca la facultad de financiar la Educación Superior a miles de estudiantes por medio del otorgamiento de créditos que contarían con el aval del Estado, en el supuesto de no pago de la deuda por parte del obligado.

4 Concertación de Partidos por la Democracia (conocida también como Concertación) era una coalición de partidos políticos, de izquierda, centroizquierda y centro, que gobernó Chile desde el 11 de marzo de 1990 hasta el 11 de marzo de 2010, siendo hasta 2013 el principal referente opositor al gobierno de centroderecha de Sebastián Piñera. Posteriormente, sus partidos se unieron con otras fuerzas de centroizquierda e izquierda para formar la Nueva Mayoría que, desde el 11 de marzo de 2014, es la coalición oficialista.

5 Veinticinco universidades del Consejo de Rectores para costear de forma total o parcial los aranceles de las carreras.

6 El Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas es el organismo que reúne las universidades estatales y privadas tradicionales chilenas que fuesen anteriores a 1981 o que derivaran de ellas. Más información sobre las universidades que la componen en: http://www.consejoderectores.cl/universidades (Consultado el 27/09/2017).

7 Además de la gran cantidad de tomas en los colegios secundarios en algunas regiones.

8 Equivalentes a 135 millones de euros aprox (2018).

En relación a este grupo no contemplado en esta negociación y en la repactación de la deuda, los principales problemas que encontraron fueron los siguientes (Salazar y Leihy, 2013); tener anteriormente un crédito CORFO[7], tener deudas de más de 2 meses con el sistema anterior del CAE, o haber abandonado sus estudios. Además, un grupo importante también optó por no acogerse a esa negociación, por haber finalizado sus estudios o estar próximos a hacerlo. El principal problema que se presentó, tuvo que ver con las altas tasas de intereses de sus deudas y con la constatación de que, en la mayoría de las titulaciones, a excepción de algunas ingenierías y carreras del área de la salud, los ingresos mensuales en el ejercicio profesional, ocupaban más de un 30% en el servicio de pago de la deuda CAE (Espinoza, y González, 2011).

Ante estos antecedentes resulta necesario analizar si las anteriores medidas han favorecido la inclusión social de la población por medio de la educación superior. En el presente capítulo se exponen parte de los resultados obtenidos en una investigación que evaluó el impacto del CAE, con el fin de establecer si este representa una oportunidad para la equidad y la integración social, o por el contrario, es un promotor de inequidad y de control social de la ciudadanía. Se propuso analizar su funcionamiento en base a las siguientes cuatro dimensiones:

- Procesos de privatización y mercantilización de la Educación Superior en Chile.
- Gestión gubernamental del CAE en relación al endeudamiento de los usuarios.
- Caracterización de los hogares que tienen integrantes realizando sus estudios de educación superior mediante el CAE.
- Percepción de los estudiantes que han financiado sus estudios universitarios con el CAE.

2. Metodología

La investigación fue abordada a partir de un proceso de combinación de estrategias cuantitativas y cualitativas. A nivel cuantitativo, se utilizaron datos secundarios[9] provenientes de informes y estudios de organizaciones e instituciones de reconocida legitimidad científica y académica en el ámbito del análisis de políticas educativas y económicas en Chile. En relación a la información cualitativa, se llevaron a cabo las entrevistas activas (Denzin, 2001, 2003; Holstein, y Gubrium, 1995, 2000), que fueron aplicadas a 2 grupos. En primer lugar, a expertos en el campo temático abordado. En segundo lugar, a 10 estudiantes que financiaron sus estudios universitarios mediante el CAE, todos perteneciente al mismo estudio de grado y a la misma universidad. Finalmente, con la información obtenida, se ha realizado un proceso de triangulación de estrategias de análisis, creando, para el caso de las dimensiones 1, 2 y 3, un sólo gran corpus de contenido que, en la línea Denzin (2003), Scribano y De Sena (2009), permitieron dar cuenta integralmente de las evidencias. Para el caso de la dimensión 4, esta se ha desarrollado esencialmente a partir de las manifestaciones de los 10 estudiantes entrevistados, a modo de construir un discurso que diera luces de la experiencia y trayectoria de los propios involucrados respecto al CAE.

9 Ver Valles (1997): "Datos secundarios representan, datos censales, literatura política, biografías, ficheros de distintas instituciones, memorias, publicaciones, periódicos, etc." (p. 121).

3. Resultados

Los principales resultados obtenidos en este estudio se inclinaron desde un comienzo hacia la equidad de acceso. Primeramente, se hizo necesario separar las equidades de acceso de otra serie de "equidades"[10] estudiadas en la educación superior. La focalización en la equidad de acceso, se debió a que en Chile ocurrió un proceso de ampliación de la base estudiantil (en un momento avanzado), por lo que, la temática sobre la calidad quedó atrasada en el debate hasta los movimientos estudiantiles del 2006 y 2011.

3.1. El acceso "lo es todo"

Primero acceso, luego calidad, ésta parece la hoja de ruta de las políticas de educación superior de los gobiernos chilenos. Sin embargo, la equidad de acceso es un concepto que puede enfocarse no solo desde la capacidad económica de los estudiantes que no logran dar el paso de la educación secundaria a la terciaria, sino también para conocer las diferencias de acceso entre géneros, áreas geográficas, etnia u otra variable de clasificación similar.

También, surgieron diferencias entre la equidad de acceso financiera y la académica. La primera centrada en el acceso de quiénes están aceptados en el sistema por sus resultados en las pruebas de selección y que no cuentan con los recursos; la segunda centrada en los resultados de las pruebas de selección y su relación con el establecimiento de origen del estudiante. Bajo el predicamento descrito, los estudiantes tienen fuertes convicciones que lo principal es el acceso y luego la calidad, lo que se enlaza con sus discursos sobre el mercado del trabajo y con la cultura organizacional.

Si bien la principal razón de este estudio era conocer aportes con vista a mejorar la equidad de acceso a través del funcionamiento del CAE, es interesante que primeramente el acceso solía importar luego de los resultados de la PSU, considerándose como único modo de acceso a la universidad. Sin embargo, en la práctica esto cambió con las instituciones que no utilizan los puntajes PSU para definir el acceso a sus programas y solo utilizan el criterio del pago como requisito principal. Lo anterior es ratificado en el discurso de los estudiantes, la equidad la ven como la posibilidad de acceder al CAE para ingresar a la educación superior, otorgándole un carácter discriminador al sistema de selección PSU. Cuando el requisito principal era pasar el filtro académico, es decir el puntaje PSU, el CAE no tenía mayor influencia en mejorar la equidad de acceso de la población de alumnos que mayoritariamente provenían de hogares pobres. En este contexto, el CAE paso a entregar una oportunidad a los estudiantes traspasando la barrera académica.

En cuanto a la presencia del Estado, este proporciona una "ayuda estudiantil" a través de la garantía estatal del crédito, promocionando así la anhelada equidad de acceso financiera. Bajo esta perspectiva, el crédito significaría un avance, permitiendo el acceso a recursos económicos para estudios superiores a grupos que no los poseen. Sin embargo, el estudiantado señala que no es ayuda cuando se trata de un crédito, sobre todo si esto conlleva una tasa de intereses que significa utilidad para la institución financiera que, además, tiene asegurada la recompra de la cartera con sobre-tasa de hasta un 30% sobre el valor nominal.

10 Lemaitre cita como tipos de equidades estudiadas en la educación terciaria la equidad en las oportunidades de estudio; la equidad de acceso; la equidad en la permanencia; y la equidad en los resultados

3.2. Educarse y Endeudarse

Para contextualizar el análisis al discurso, señalamos la particularidad del sistema de educación superior en Chile:

- Alto porcentaje de matrícula en establecimientos privados
- Aranceles de alto costo
- Filtro académico (PSU) funciona solo en algunas instituciones (CRUCH y privadas adheridas al uso de la prueba de selección)

Así mismo, en relación a las cuatro dimensiones plateadas en un comienzo, la promesa del aumento del acceso a la educación superior, se habría cumplido ampliamente, ya que en el año 2005 (antes de que comience a operar el CAE) se registró una matrícula total de 663.679 alumnos, mientras el año 2015 se llega a 1.232.701 matriculados. Sin embargo, el 70% de este aumento se concentra en sólo veinte instituciones[11]. Lo anterior se condice con la percepción de los estudiantes, quienes perciben el aumento de la cobertura en educación superior, sin cuestionamiento de pertenencia a un determinado grupo, entregando mayor relevancia a la posibilidad de ingresar a la universidad y tener acceso al financiamiento del CAE. Si bien, los estudiantes reconocen que significa una deuda que los acompañará durante al menos ~~por~~ 15 años, le confieren mayor importancia al rol de apoyo a sus estudios, no discriminando en su discurso que el destino de los fondos avalados por el Estado sea mayoritariamente a IES de carácter privado. Precisamente ~~es~~ en estas instituciones es donde se concentra el 66,5% de los alumnos que acceden al CAE, y 67,4% de los recursos que por esta vía ha recibido desde el año 2006 todo el sistema de Educación Superior chileno, lo que equivale a más de $2,3 billones. Sólo el grupo Laureate International, ha recibido casi $600 mil millones a través del CAE. En cuanto a la matrícula de los establecimientos estatales, esta sólo aumentó en 17.321 alumnos y su participación en el total se reduce a sólo 15,3%, convirtiéndose en un apéndice del sistema de Educación Superior.

El total de recursos entregados por los bancos entre 2006 y 2015 a través del CAE a las instituciones de Educación Superior acreditadas, es de $3,44 billones. Sólo cinco bancos se han adjudicado el 95% de los créditos.[12] Para hacer este negocio aún más atractivo para la banca, el Estado se comprometió originalmente a subsidiar a los bancos participantes, comprando cada año el 25% de los créditos entregados con un sobreprecio del 6%. Sin embargo, entre 2006 y 2015, el fisco ha recomprado un 48% de los créditos con un sobreprecio que llega a casi un 30% y equivale a más de $450 mil millones. En relación a los porcentajes de recompra, los bancos Corpbanca, Itaú y Scotiabank, presentan más del 50% de los créditos entregados que ya han sido adquiridos por el fisco y en cuanto al recargo, destaca el BCI, el cual recibió un considerable sobreprecio de 55,5% por los créditos que el fisco le compró. De esta forma, mientras en 2006 el CAE representaba el 2,4% del presupuesto de la partida de Educación Superior, hoy ya supera el 35% y el fisco compromete recursos por $610.087 millones. El argumento de la escasez de recursos para a acudir a la banca, claramente dejó de ser válido. Si consideramos los distintos tipos de créditos otorgados por la banca para financiar la Educación Superior, se puede observar que mientras en marzo de 2010 se registraban en torno a 270 mil jóvenes endeudados, en

11 i) Laureate International; ii) Santo Tomás; iii) INACAP y iv) Pontificia Universidad Católica. Adicionalmente, en este listado, se encuentran aquellas universidades investigadas por lucro, tales como la Universidad San Sebastián, Autónoma, Central, del Desarrollo, entre otras.

12 Scotiabank, Corpbanca, Estado, Itaú y BCI.

septiembre de 2015 ya se ha llegado a casi 700 mil. Además, el monto de la deuda total se ha triplicado. El CAE explica el 85% de la deuda total. En pocas palabras, en Chile, educarse y endeudarse es parte de la misma ecuación.

3.3. Endeudado, pero profesional

En resumen, con la creación y la profundización del CAE en términos de gobernanza, se privatizó y mercantilizó el sistema de educación superior chileno; se estableció un lucrativo nicho de negocio para la banca asistido por el Estado y se implementó un dispositivo de control social sobre el presente y futuro de muchos estudiantes a través de la deuda. A su vez, el discurso de los estudiantes, aun cuando estaban en conocimiento que pasaban a ser clientes, siempre está dirigido a validar la presencia de la banca en la educación superior, legitimándola como una herramienta de apoyo para alcanzar mayores oportunidades en la vida. Asumen que el Estado no puede financiar todo y a todos; que el hecho de haber contraído una deuda los hizo ser más responsables con sus estudios; y que es de justicia asumir un costo que, como contraparte, los beneficiará en su calidad de vida e ingresos monetarios, además de posicionarlos de mejor forma en el mercado laboral. Llama la atención que contrario a las cifras obtenidas, consideran que la presencia de financiamiento privado y el aval del Estado ha permitido un aumento de las plazas ofertadas por las IES, facilitando el acceso a carreras profesionales y licenciaturas, especialmente a los sectores de bajos ingresos, a estudiantes trabajadores y a quienes no obtuvieron en los procesos de selección el puntaje necesario para ingresar a las instituciones tradicionales de educación superior. Así mismo, no expresan opinión por el sistema de recompra implementado para hacer atractivo el negocio a la banca privada.

Cabe mencionar que, a pesar de la percepción de la muestra de este estudio, las críticas y movilización de sectores estudiantiles organizados, como la CONFECH[13], se han declarado contrarios a herramientas de este tipo, y aún más contrarios al pago en la educación terciaria en las instituciones estatales.

4. Discusión y conclusiones

En la etapa final de esta investigación las visiones sobre la educación terciaria se cruzaron con la ideología o con preconcepciones de miradas académicas. Por lo antes citado se expuso la diferencia entre la visión sociológica encarnada en Bourdieu (2012) y su interés por la distribución del capital escolar o la visión de Durkheim sobre la solidaridad social, enfrascándose con la visión del capital humano encarnado en Becker, la cual se centra en cálculos individuales para asumir inversiones en educación. Esta diferencia de enfoque es a menudo intento de síntesis en temas educacionales[14] buscando los puntos de acercamiento entre ambas disciplinas.

13 CONFECH: Confederación de Estudiante de Chile, que agrupa a estudiantes de distintas casas de estudios superiores

14 Schwartzmann y Cox señalan: "Estas dos maneras de mirar la educación pueden ser descritas en términos de dos tradiciones de análisis de las cuestiones educativas: una proveniente de la economía y otra de la sociología. En la mirada clásica de los economistas, el papel central de la educación es la formación de recursos humanos, sin el cual los otros factores de producción –capital, trabajo, recursos naturales- no tienen cómo agregarse y generar beneficios y bienestar (Becker 1964). En la mirada clásica de los sociólogos, la educación es, por excelencia, el cemento de la cohesión social, sin la cual las instituciones modernas, la división social del trabajo y los mercados mismos no logran funcionar adecuadamente (Durkheim, 1893, 1922)

Datos tales como, que la estructura del crédito con garantía estatal sea similar a la del Fondo Solidario señalan que los criterios de selección de beneficiarios, focalizándose en los de menores recursos, ha sido exitoso. Sin embargo, aún existe un problema que apunta de vuelta a las carencias del sistema educacional chileno, el crédito en sí. Las demandas estudiantiles alzan la vista sobre el crédito con garantía estatal, y señalan que son los estudiantes más pobres los que acceden en masa a esta herramienta con los endeuda por mas de una década, con la promesa de cursar carreras avaladas por un dudoso sistema de acreditación, y aventurandolos a incierta capacidad de pago. El crédito con garantía estatal se situá en un terreno complejo; por un lado, como una herramienta vital para el acceso a la educación superior; y por otra, como el inicio de una larga deuda económica para muchas familias.

Si bien, las demandas del movimiento estudiantil generaron cambios al crédito en los porcentajes de interés al proponerse una baja del 6% al 2% en el discurso presidencial de julio del 2011, mientras no se mejore el acceso universal a la educación superior, el Crédito con Garantía Estatal continuara siendo un recurso obligado para estudiantes que no cuentan con los recursos necesarios para hacer frente a los aranceles universitarios.

Es necesario concluir, que son las instituciones financieras las ganadoras del sistema, ya que pueden elegir buena parte de la nómina de los créditos que toman al poder vender los créditos menos atractivos al Estado. De una u otra forma se tiende a homologar, o camuflar, la equidad social con el acceso al sistema financiero como instrumento de redistribución u herramienta de desarrollo social. De igual manera, el presente trabajo permitió a los investigadores la comprensión respecto al sistema de financiamiento de la educación superior en Chile. Conocer de primera fuente la incidencia que tiene en los egresados y en sus familias, el haber financiado sus estudios con el CAE, comprobar que no solo adquieren un título profesional, sino también una deuda que ha de acompañarlos por al menos 15 años. Todo esto nos hace pensar que el país debe estudiar a la brevedad otra forma de apoyar a quienes ayudan al desarrollo del capital humano de esta nación.

Finalmente, la relevancia y efectividad que representa el CAE como instrumento de equidad social, esta siendo cuestionado al día de hoy, gracias al descontento manifestado primeramente por los movimientos estudiantiles y sociales, provocando el necesario debate al interior del Estado y sus poderes, al interior de los gremios y en el Congreso. Sin embargo, asumir cambios de esta magnitud requiere una conciencia política del problema y es ahí donde las posturas ideológicas, la subordinación de las esferas políticas al poder e intereses económicos hacen predecir, como ha sido la tónica en la ultima década, cambios cosméticos más que de fondo a este problema social.

Referencias

Aránguiz, C., y Rivera, P. (2011). Los desafíos de la universidad en la formación del siglo XXI: del profesional al ciudadano universitario. *Imagonautas: revista Interdisciplinaria sobre imaginarios sociales*, *1*(1), 52-75.

Banco Mundial. (2011). Programa de Crédito con Aval del Estado (CAE) de Chile. Análisis y Evaluación. Recuperado de http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/Informe-Programa-de-Cr%C3%A9dito-con-Aval-del-Estado-versi%C3%B3n-espanol-2011-05-27.pdf

Becker, G. (1964). Human Capital, 1st ed. New York: Columbia University Press for the National Bureau of Economic Research. Recuperado de http://www.nber.org/chapters/c3730.pdf

Bernasconi, A., y Rojas, F. (2004). Informe sobre la educación superior en Chile, 1980-2003. Editorial Universitaria.

Bourdieu, P. (1979) Los tres estados del capital cultural. Sociológica, 5, 11–17.

Bourdieu, P. (2012). Los Tres Estados del Capital Cultural. Recuperado de http://sociologiac.net/biblio/Bourdieu-LosTresEstadosdelCapitalCultural.pdf

Brunner, J. J. (1993). Educación terciaria: Chile en el contexto internacional comparado. Recuperado de www.brunner.cl

CEPAL. (2007b). Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina. Santiago de Chile, Chile: CEPAL Ediciones.

Denzin, N. (2001). The reflexive interview and a performative social science. Qualitative Research, 1 (1), 23–46.

Denzin, N., y Lincoln, Y. (2003). Introduction. The discipline and practice of qualitative research. Recuperado de *www.redalyc.org/pdf/2971/297124031005.pdf*

Foucault, M. (2002). The order of things: An archaeology of the human sciences. London: Routledge.

Durkheim, É. (1893). La división social del trabajo. Madrid: Biblioteca Nueva.

Durkheim, É. (1922). Educación y Sociología. Madrid: Popular.

Espinoza, O., y González, L. (2011). Políticas de Educación Superior y Equidad en el Bicentenario: Balance del Primer Año de Gobierno de Piñera. En Barómetro de Política y Equidad. El primer año. Modelo para armar, 2, 86–100. Santiago. Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert. Recuperado de http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro02-04.pdf

Foucault, M. (2002). The order of things: An archaeology of the human sciences. Psicología Press.

Giddens, A. (2001). Sociología. Madrid: Alianza.

Giddens, A., Beck, U., y Lash, S. (1997). Modernización reflexiva: política, tradición y estética en el orden social moderno. Alianza Editorial.

Holstein, J. A., y Gubrium, J.F. (1995). The Active Interview. Thousand Oaks, CA: Sage.

Holstein, J. A., y Gubrium, J.F. (2000). The Self We Live By: Narrative Identity in a Postmodern World. New York: Oxford University Press.

Lemaitre, M. J. (2005). Equidad en la educación superior: Un concepto complejo. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 3 (2), 70–79.

Mizala, A., y Romaguera, P. (2004). Remuneraciones y tasas de retorno de los profesionales chilenos. En J.J. Brunner y P. Meller (Ed). Oferta y demanda de profesionales y técnicos en Chile. 87–129. Santiago de Chile: Editorial RIL.

OECD. (2008). Tertiary education for the Knowledge Society. Special features: Governance, Funding, Quality. 1. Recuperado de http://www.oecd.org/education/skills-beyondschool/tertiaryeducationfortheknowledgesocietyvolume1specialfeaturesgovernamcefundingqualityvolume2specialfeaturesequityinnovationaboutmarketingternationalisation.htm#1

OCDE. (2014). Society at a Glance. OCDE social indicators. The crisis aftermath. Recuperado de http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/society-at-a-glance-2014_soc_glance-2014-en#page1

PNUD. (2006). Expansión de la educación superior en Chile. Hacia un nuevo enfoque de la equidad y calidad. Temas de Desarrollo Humano Sustentable, 10. Santiago de Chile, Chile: PNUD.

Rivera, P., y Paredes, J.P. (2008). Por una democracia incluyente y participativa. En C. Bascuñan, G. Correa, J. Maldonado, y V. Sánchez. *Más acá de los sueños, más allá de lo posible: la concertación en Chile*. (1). 251-315. Santiago de Chile: Editorial LOM.

Rivera-Polo, F., Rivera-Vargas, P., y Alonso-Cano, C. (2018). Una mirada territorial al sistema universitario chileno. El caso de la Universidad regional de Aysén (UAY). Estudios pedagógicos, 44(1), 427-443."

Salamanca, J. (2000). El crédito como instrumento para financiar el acceso y la mantención de estudiantes en las instituciones de educación terciaria en Chile. Estudio de caso 52. Santiago de Chile, Chile: Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Salazar, J. M., y Leihy, P. (2013). El Manual Invisible: tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980–2010). Archivos analíticos de políticas educativas, 21(34), 1–38. Recuperado de https://doi.org/10.1057/palgrave.hep.8300114

Schwartzmann, S., y Cox, C. (2009). Políticas educativas y cohesión social en América Latina. Santiago de Chile, Chile: Editorial Uqbar.

Scribano, A., y De Sena, A. (2009). Construcción de conocimiento en Latinoamérica: algunas reflexiones desde la auto-etnografía como estrategia de investigación. *Cinta moebio* 34. 1–15. Recuperado de https://www.moebio.uchile.cl/34/scribano.html

Sin educación no hay justicia social

Without education there is no social justice

Juana M. Sancho Gil
Universidad de Barcelona

No nos atrevemos a hacer muchas cosas
porque son difíciles, pero son difíciles porque
no nos atrevemos a hacerlas. Lucio Anneo Séneca.

Resumen: *Este capítulo parte de la tesis de la imposibilidad de desarrollar, ampliar y mantener sociedades basadas en la justicia social sin prestar una atención especial a la educación. Comienza con una breve aproximación a la evolución de la noción de justicia social en la cultura occidental, donde se empieza a revelar la importancia de la educación. Sigue con una necesariamente concisa incursión a las concepciones optimistas y pesimistas (o más realistas) sobre el desarrollo y el bienestar en el mundo actual, poniendo el énfasis en el importante número de personas sin acceso a derechos mínimos, entre ellos a la educación. Finalmente plantea el sentido de educación entendida como cuidado global de los individuos, tal como plantean algunos sistemas educativos, y como forma de poder pensar-se, sentir y actuar más allá de los estrechos marcos establecidos por el contexto socio-económico-cultural y la propia "escuela".*

1. Una larga e (aparentemente) inalcanzable meta

No sé si existirán sociedades, culturas, o grupos de individuos con capacidad de ser, de tomar decisiones sobre sus vidas y las de los demás, que hayan logrado encontrar una redistribución empática de los recursos vitales y del poder. Yo, al menos, no conozco ninguna. La historia del mundo a la que he tenido acceso, las historias que he podido leer (con sus diferentes versiones) y las sociedades en las que he tenido la oportunidad de convivir no se caracterizan, ninguna de ellas, por estar basadas y poner en práctica el "principio moral que lleva a dar a cada uno lo que le corresponde o pertenece"[1]. Aunque algunas intenten tenerlo en cuenta mucho más que otras. Ni tampoco por procurar dar sentido y materialidad a la noción relativamente reciente de "justicia social".

Aunque autores como Sampay (1974) argumentan que el concepto de justicia social se corresponde al de "justicia distributiva" de Aristóteles, la aparición la noción de "justicia social" se tiende a situar en Europa, en el siglo XVIII, en revistas inspiradas por el espíritu de la Ilustración, que entendían la "justicia social" como una obligación del monarca. También comienza a estar presente en las obras de teólogos italianos católicos, sobre todo de la Compañía de Jesús, para quienes se trataba de otro término para referirse a "la justicia de la sociedad", aquella que gobierna las relaciones entre los individuos de la sociedad, sin referencia alguna a la equidad socio-económica o la dignidad humana (Pérez-Garzón, 2018).

1 Significado de justicia, según el diccionario de la Real Academia Española.

Es a mediados del siglo XIX, cuando impulsado por los distintos movimientos socialistas, el concepto de justicia social toma fuerza para significar y luchar contra las situaciones de desigualdad social. Para promover la búsqueda del equilibrio entre partes desiguales, por medio de la creación de protecciones o desigualdades de signo contrario (a favor de los más débiles). Aquí la "justicia social" remite directamente al derecho de los sectores más desfavorecidos de la sociedad, especialmente los trabajadores, al goce de los derechos humanos sociales y económicos, conocidos como derechos de segunda generación, de los que ningún ser humano tendría que estar privado (Palacios, 1954; Rudi, 1974).

Estas ideas sustentan la creación, en 1919, recién acabada la Primera Guerra Mundial, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que incorpora en la primera frase de su Constitución, la noción de *justicia social* como fundamento indispensable de la *paz universal*[2]. En esa misma línea, como es sabido, la Declaración Universal de Derechos Humanos, promulgada en 1948, al finalizar la Segunda Guerra Mundial y, teóricamente asumida por su número considerable de países, estipula:

- Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.
- Artículo 2. Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Aunque no perece existir una única visión sobre la justicia social, en las teorías contemporaneas pueden identificarse al menos tres elementos comunes: un deber del Estado de distribuir ciertos medios mínimos vitales (como derechos económicos, sociales y culturales, por ejemplo), la protección de la dignidad humana y las acciones afirmativas para promover la igualdad de oportunidades (Pérez-Garzón, 2018). A pesar de la creciente influencia de las ideas neoconservadoras y ultraeconomicistas que adelgazan el papel del Estado, centrando toda la presión en el individuo, sin considerar ni estar interesados en tener en cuenta las desigualdades inherentes a los puntos de partida.

En cualquier caso, lo que se desprende de esta breve aproximación a la noción de justicia social es que no han sido los *desheredados*, los tratados, según esta perspectiva, de *forma injusta*, los que han elaborado este discurso. Y no lo han sido por dos razones fundamentales. La primera porque necesitan todas sus energías para sobrevivir. La segunda porque no disponen de una educación que les permita ir más allá de los marcos establecidos en los que los papeles a representar vienen repartidos por el lugar de nacimiento. De hecho, las grandes luchas de los *desheredados* no han sido lideradas por ellos, sino por personas *educadas*, cuya capacidad de reflexión les ha permitido ir más allá de lo establecido y pensar de otros modos sobre la *humanidad*, y quienes la constituyen.

2 https://es.wikipedia.org/wiki/Organización_Internacional_del_Trabajo

En un mundo mejor o no….

Como se ha señalado, el final de la Segunda Guerra Mundial propulsó los movimientos socialdemócratas y la idea de estado de bienestar, vinculada a los derechos económicos, sociales y culturales, considerados como Derechos Humanos. En particular, esto implicaba el paso de una seguridad social solo para algunos, a una seguridad social, es decir, pensiones, sanidad, desempleo, servicios sociales, educación cultura y otros servicios públicos, para todos los ciudadanos. Independientemente de su situación en la sociedad (Beck, 2005).

Parece evidente que el mundo como un todo, y algunos países en particular, han experimentado una profunda mejora en la calidad de sus condiciones de vida. Autores como Pinker (2017), que acusa a los intelectuales de "odiar el progreso", a través de unas interesantes y primorosamente seleccionadas aportaciones de la neurociencia y otras disciplinas, analiza las distintas formas en las que las ideas de la Ilustración, nos han proporcionado vidas que todos nuestros antepasados envidiarían. Sin dejar de reconocer que queda trabajo por hacer, desde garantizar el acceso a la educación a millones de analfabetos hasta reducir a cero el arsenal nuclear. De ahí que para quienes estén lejos de pensar que el fin se acerca y quieran estar al día de algunos avances científicos el libro se considere una auténtica bendición, un auténtico regalo y, más allá de la melancolía y el pesimismo, están dispuestos a pagar el módico precio propuesto por el autor por la incertidumbre de la libertad. Aunque haya muchos que no puedan permitírselo ya que no disponen de ella.

En el mismo sentido se sitúan las argumentaciones de Rosling, Rosling y Rosling Rönlund (2018). Para estos autores, parece ser que el problema de los pesimistas sobre las desigualdades sociales es su incapacidad para analizar los datos de forma adecuada. Estos autores plantean que:

> Factfulness[3] es … reconocer cuando una historia habla sobre una brecha, recordando que esto dibuja una imagen de dos grupos separados, con una brecha entre ellos. La realidad a menudo no está polarizada para nada.
>
> En general la mayoría está justo en el medio, donde se supone que está la brecha.
>
> Para controlar el instinto de la brecha, mira hacia la mayoría.
>
> Hay que tener cuidado con las comparaciones de los promedios. Si pudieras comprobar los diferenciales, probablemente encontrarías que se superponen. Probablemente no hay ninguna brecha (p. 37).

Parece ser que, para estos autores, el problema de la desigualdad se resuelve analizando los "hechos", los "datos", "la realidad" de otra manera. Y, sobre todo, tomárselo con calma (algo que no parece difícil cuando se goza de los beneficios de un estado de bienestar). Para ellos. "Factfulness es … reconocer cuando una decisión parece urgente y recordar que raramente lo es" (p. 169). Para controlar el instinto de la urgencia los autores recomiendan ir poco a poco: tomarse un respiro; insistir en los datos; tener cuidado de los adivinos; ser cauteloso con las acciones drásticas.

3 Sin traducción precisa en español.

Sin desconsiderar el valor de las aportaciones de estos u otros atores[4], vale la pena tener en cuenta otras miradas sobre el mundo que abren otras visiones.

… en un mundo mejorable

Existen numerosos libros e informes, sin tanta repercusión mediática como los considerados en el apartado anterior, que presentan visiones más complejas y paradójicas sobre lo que se considera progreso, los problemas que genera y las desigualdades sociales que quedan por resolver. A finales de la década de 1960, un interesante libro de autores estadounidense[5], argumentaban que en aquellos momentos contábamos con conocimiento y tecnologías suficientes para acabar con el hambre en el mundo y proporcionar agua potable y servicios de salud para toda la población. También para construir bienes materiales, desde lavadoras a automóviles, sin obsolescencia programada. Pero concluían que los intereses económicos y políticos de algunos grupos y países interesados en mantener relaciones subordinadas de poder.

Cincuenta años más tarde, y un enorme desarrollo tecnológico, sobre todo en el campo de la guerra y el entreteniendo, un informe realizado por el World Inquality Lab en 2018, coordinado por Lucas Chacel, muestra que:

- "La desigualdad se ha incrementado en prácticamente todas las regiones del mundo en décadas recientes, aunque a distintas velocidades. El hecho de que los niveles de desigualdad sean tan disímiles entre países, incluso entre aquellos con niveles similares de desarrollo, muestra la importancia de las políticas e instituciones nacionales para influir en la evolución de la desigualdad" (p. 5).
- "Las desigualdades económicas están determinadas en buena medida por la distribución de la riqueza, que puede ser de propiedad privada o pública. Desde 1980 se observa en prácticamente todos los países, tanto ricos como emergentes, transformaciones de gran tamaño en la propiedad de la riqueza, que pasa del dominio público al privado. Así, mientras la riqueza nacional (pública más privada) ha crecido de manera notable, la riqueza pública se ha hecho negativa o cercana a cero en los países ricos (las deudas superan a los activos). Esto limita la capacidad de los gobiernos para reducir la desigualdad, y ciertamente tiene implicaciones importantes para la desigualdad de riqueza entre los individuos" (p. 10)[6].
- En las últimas décadas, los países se han vuelto más ricos mientras que los gobiernos se han vuelto pobres (p. 10).
-

4 Como dato curioso, Bill Gates, que invierte millones de su fortuna en caridad (no sé si en justicia), considera que el libro de Pinker es el mejor libro que ha leído en su vida. Mientras que en la portada del de los Roslings, aparece 'Uno de los libros más importantes que he leído en mi vida - una guía indispensable para pensar sobre el mundo con claridad' Bill Gates.

5 He intentado relocalizarlo, pero me ha sido imposible.

6 Mientras escribo este texto, leo en la revista semanal Times (30 de julio de 2018, p. 9.) que la fortuna de Jeff Bezos, dueño da Amazon, ascienda a 150.000 millones de dólares y gana 231.000 dólares por minuto, 4 veces más de lo que un empleado medio de Estados Unidos gana en un año. También que invierte 1000 millones de dólares al año en su proyecto *Blue Origin* de explorar el espacio, para crear la nueva generación de cohetes reusables y propulsar su legado. De lo que no habla es de cómo ha logrado semejante fortuna, si quienes trabajan para él tienen condiciones de trabajo justas, si cobra por sus servicios en proporción a lo que le cuestan, si paga los impuestos que le corresponden y si se ocupa de preservar el medio ambiente (o al menos de no empeorarlo).

- Enfrentar la desigualdad de ingresos y riqueza a escala mundial requiere cambios importantes en las políticas impositivas nacionales y globales. En muchos países deben revisarse las políticas educativas, salariales y de toma de decisiones en la dirección de las empresas. La transparencia en términos de acceso a la información sobre las actividades económicas también resulta clave (p. 15).
- Un acceso más igualitario a la educación y a empleos bien remunerados es clave para enfrentar el estancamiento o crecimiento débil de los ingresos de la mitad más pobre de la población (p. 16).

Esta situación empeora en algunos países de África, donde en 2013 se estimaba que 767 millones de personas vivían por debajo de la línea de la pobreza: 1,90 dólares por persona y día (World Bank Group, 2016). Según las Naciones Unidas[7], hay 836 millones de personas que siguen viviendo en situación de pobreza extrema. Hombres, mujeres, niños y niñas siguen sufriendo por hambre o malnutrición y viven en entornos profundamente alejados de las ideas de justicia social, en los que predominan la exclusión y la discriminación. Mientras que para Oxfam Intermón[8], en el mundo, 1.400 millones de personas sufren pobreza extrema y casi 900 millones padecen hambre y no tienen acceso al agua potable y a otros servicios básicos como la salud y la educación. Las causas de este estado de cosas son múltiples, según Oxfam Intermón se encuentran en el modelo comercial multinacional; la corrupción; el cambio climático; las enfermedades y epidemias; las desigualdades en el reparto de recursos; el crecimiento de la población; los conflictos armados; la discriminación de género; el despilfarro de alimentos y el desinterés de los países desarrollados por acabar con la pobreza. Así que la soluciones ni pueden ser simples ni estar situada en un solo punto de mira. Sin embargo, la educación se revela no solo como un derecho, lejos de haber sido conseguidos por todos y para todos (UNESCO, 2005), y en particular para las mujeres (UNESCO, 2018), sino como un elemento clave para promover la igualdad y la justicia social.

2. La importancia fundamental de la educación, más allá de la Escuela

Todas las consideraciones anteriores me reafirman en mi argumentación y mi práctica, largamente mantenida, de que tener acceso a la educación es lo mejor que le puede suceder a un ser humano (Sancho, 2015; Sancho-Gil, 2017; Sancho y Hernández-Hernández, 2014), mucho más si consideramos las distintas aportaciones y controversias del giro "posthumanista"[9]. Y lo es por la complejidad que como seres vivos nos acompaña incluso antes de nuestra concepción. Porque, como han venido mostrando un volumen

7 http://www.un.org/es/index.html

8 https://blog.oxfamintermon.org/las-causas-de-la-pobreza-en-el-mundo/

9 El posthumanismo, a diferencia del humanismo clásico, relega la humanidad a una de las muchas especies naturales y rechaza cualquier afirmación fundada en la dominación antropocéntrica (Wolfe, 2009). De este modo, los seres humanos no tienen ningún derecho inherente para destruir la naturaleza o a situarse por encima de ella por medio de consideraciones éticas a priori. El conocimiento humano también se reduce a una posición menos controladora y los derechos humanos coexisten con los derechos de los animales y los de los posthumanos (Evans, 2015). Reconoce las limitaciones y la falibilidad de la inteligencia humana, aunque no implica abandonar la tradición racional del humanismo. El posthumanismo tiene un filo crítico mucho más fuerte que intenta desarrollar a través de la representación de nuevas comprensiones de uno mismo y de los demás, de la esencia, de la conciencia, de la inteligencia, de la razón, de la capacidad de ser, de la intimidad, de la vida, de la corporeidad y de la identidad.

considerable de estudios, no nacemos sin historia y somos y no somos una "tabula rasa" (Pinker, 2003). Utilizando esta metáfora, incluso las tablas sin inscribir, las tablas rasas, están hechas de algún tipo de material que facilita más o menos la inscripción. Y como se viene evidenciando, los seres humanos, como todo ser vivo, llegamos al mundo con diferentes constituciones en función de la salud de nuestros ancestros, el contexto social, económico, político, cultural y tecnológico. Es decir, con diferentes "tablas de base". Pero esas tablas no se inscriben solas, necesitan de un contexto de intercambio social, de cuidado, de higiene, de salud y estabilidad emocional, que les permita apropiarse de su cultura, poder ir más allá de ella y desarrollar todo su potencial. Sea éste el que sea.

Mi noción de educación, entre otros, se inspira en el filósofo Baruch Spinoza, para quien

> El fin del estado no es convertir a los hombres de seres racionales en bestias o autómatas, sino lograr más bien que su alma y su cuerpo desempeñen sus funciones con seguridad y que con ellos se sirvan de su razón libre y que no se combatan con odios, iras o engaños, ni se ataquen con perversas intenciones. El verdadero fin del estado es, pues, la libertad (citado por Abraham, 2011, p. 300).

Una idea de libertad que no significa que "cada uno haga lo que le viene en gana", lo que implica que siempre gana el más fuerte o el más deshonesto, sino para, como él argumenta, poder utilizar la razón libre para erradicar los odios, las iras los engaños y las intenciones perversas. Porque para este autor, como para mí, el hombre y también la mujer "libre en nada piensa menos que en la muerte, y su sabiduría consiste en una meditación no sobre la muerte, sino a propósito de la vida" (Spinoza, 1971, p. 324), algo que posibilita no vivir la vida impuesta por otros, sino luchar para buscar la mejor forma de vivir en armonía, igualdad y justicia.

Aunque, como he escrito en otra parte (Sancho, 2015), en la actualidad, el acceso a la educación formal y obligatoria implica asistir a unas instituciones llamadas escuelas, institutos o universidades. A unos edificios donde tendemos a ser clasificados por edades –y en el peor de los casos por capacidades de aprendizaje. Donde nos colocan durante ciertas horas en espacios cerrados en los que un docente, con un libro –o varios, y un conjunto de materiales y recursos -cada día más digitales, tiene que hacernos aprender lo que alguien ha decidido en un despacho del Ministerio de Educación, pasado por las manos de distintas editoriales y autores.

Una situación que ha llevado a autoras como Buck-Morss (en Atkinson, 2018, p. 3) a argumentar que

> Existe una ceguera en la educación institucionalizada que transmite la autoridad de la tradición, una timidez mental, nacida del privilegio o la holgazanería, que se cubre las pesadas capas de herencia cultural y de la preservación histórica. Genera una enorme resistencia a traspasar las fronteras conceptuales o los límites de la imaginación actual, premiando en su lugar los límites de la diligencia escolástica, el profesionalismo disciplinar y la erudición elitista, todas ellas vías de escape de la necesidad pragmática de confrontar lo nuevo. En efecto, lo nuevo, lo realmente 'contemporáneo', lo que Nietzsche llama lo 'prematuro' – aquellos aspectos del momento presente que sencillamente

> no encajan en nuestros tradicionales modos de comprender establecidos- nos causan una gran incomodidad.

Esto nos dificulta, a todas las personas implicadas en la educación y a la sociedad en general, entender y atender los problemas actuales de la educación. Tanto de la de los que tienen un accesoa una de aceptable calidad, como de los que no lo tienen.

Pero, sobre todo, según Atkinson (2018) conlleva una gran dificultad para promover prácticas educativas entendidas como procesos éticos, estéticos y políticos que generen nuevas maneras de ser, de devenir y nuevas formas de coexistencia. Para establecer nuevos parámetros de práctica, de formas de pensar, de ver, de hacer y de sentir, que desafíen los marcos reproductivos y basados en las relaciones de poder establecidas. También para promover un sentido de aprender *real*, entendido como un salto, como un estado ontológico nuevo o modificado cuyos efectos y relaciones permiten expandir las formas de pensar y actuar (Atkinson, 2011). Y mucho más, propiciar 'acto/s de aprendizaje' entendidos

> como una multiplicidad consistente en lo que Deleuze y Guattari denominan virtualidades y actualidades. Es decir, los actos de aprendizaje provienen del campo de lo virtual, de lo infinito, de lo que Guattari llama *chaosmosis*, y predicen actuaciones particulares o fases de consistencia en relación con el contexto. Se componen de las fuerzas y las relaciones humanas, no humanas, orgánicas e inorgánicas (Atkinson, 2018, p. 9).

Esta noción del aprender, como base de una educación que no forme *autómatas*, ni individuos diseñados para el mercado capitalista (Ball, 2009), no solo requiere prácticas pedagógicas disruptivas, que vayan más allá de los protocolos establecidos en relación a las metodologías, el conocimiento y las competencias, las teorías de aprendizaje y los sistemas de evaluación, y tengan en cuenta cómo el alumno se siente afectado y afecta los encuentros de aprendizaje. También requiere que el alumnado cuente con un entorno físico, cognitivo, afectivo que cubra sus necesidades vitales básicas, para poder dedicar al tiempo, el esfuerzo, la atención y la pasión necesaria para su aprendizaje.

3. Sin cuidado no hay educación[10]

La escuela, como dispositivo, artefacto o forma organizativa por antonomasia de los sistemas educativos, comenzó a extenderse a partir del siglo XVIII, cuando el Reino de Prusia fue uno de los primeros del mundo en introducir la educación primaria obligatoria y gratuita en un lugar llamado escuela. Desde entonces, y cada día más, incluso en las Facultades de Educación, tendemos a superponer los conceptos de educación y escuela.

Pero cada vez son más los sistemas educativos que consideran la educación como un proceso amplio y complejo que implica a muchas otras instituciones, además de la escuela. En 1948, la Organización Mundial de la Salud incluyó el bienestar físico, mental y social en los parámetros que definen la salud, algo profundamente relacionado con la

10 Basado en parte en la columna publicada en El Diario de la Educación. https://eldiariodelaeducacion.com/blog/2018/05/07/educacion-y-cuidado/

educación. Sin embargo, hemos tenido que esperar casi 60 años para los responsables de las políticas educativas y los reformadores de la educación comenzasen a prestar la atención necesaria al bienestar, sobre todo de alumnado y profesorado, y a su desarrollo y sostenibilidad. Aunque no se trata de un movimiento excesivamente amplio, países o regiones como Irlanda *(Ireland - Engaging Actively in Well-Being Promotion*[11]), Ontario-Canadá (*The Ontario Well-Being Journey*[12]) y Escocia – Reunio Unido (*Health and Well-Being in Scotland: The Responsibility of All*[13]), han comenzado a prestar una considerable atención a este tema transversal. Estos tres sistemas educativos públicos han optado abiertamente por promover y mantener el bienestar como forma de mejorar, no solo el aprendizaje de los estudiantes, sino la vida de toda la población. Para ellos, las amenazas internas y externas al bienestar de los estudiantes, incluyendo la pobreza y otros factores extraescolares, así como la prevalencia de problemas de salud mental en niños, niñas y jóvenes, son cuestiones fundamentales para la educación pública mundial.

Estos sistemas no ponen toda la responsabilidad de la educación en la Escuela, sino en toda la sociedad en general y la política educativa en particular. Lo que buscan impulsar no es una noción de bienestar individual y carente de conflictos, lo que suele resultar en individuos narcisista y con grandes dificultades para vivir en sociedad. Sino un ambiente de responsabilidad y empatía social y cultural que permita el desarrollo personal en entornos de confianza mutua.

En el caso de Ontario, se entiende el bienestar como una forma de desarrolla positivo del sentido del ser, del espíritu y de la pertenencia a la sociedad que se alcanza cuando se responde a las necesidades cognitivas, afectivas, sociales y físicas de cada individuo. Desde el convencimiento de que un sano desarrollo de la mente, el cuerpo y el espíritu es consustancial al equilibrio y la interconexión.

Para Irlanda, la educación social, personal y para la salud, proporciona oportunidades particulares para fomentar el bienestar individual y ayuda a los individuos a crear y mantener relaciones de apoyo y convertirse en ciudadanos activos y responsables. Esta concepción de la educación se lleva a la práctica a través de: la planificación global de la escuela; la provisión de un entorno enriquecido para fomentar la educación social, personal y para la salud; la formación continuada del profesorado; el cultivo de un ambiente positivo en la escuela y en la clase; la implementación y revisión de políticas antiacoso; la puesta en práctica del currículo; la calidad de la enseñanza y el aprendizaje.

En cuanto a Escocia, parten de tres principios: la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de la Infancia; Hacerlo bien para cada niño, niña, joven; Currículo para la Excelencia. Principios que se van concretando en nociones como: Aprendizaje interdisciplinar; Currículo y áreas curriculares; Ambiente y vida de la escuela; Oportunidades de realización personal. Desde estas dimensiones y teniendo al alumnado como principal foco de atención (en la implementación de esta política en los centros también se tiene en cuenta al profesorado) los conceptos clave que se proponen son:

11 https://www.education.ie/en/Schools-Colleges/Services/National-Educational-Psychological-Service-NEPS-/Resources-for-Promoting-Well-Being-in-Primary-Schools.pdf

12 http://www.edu.gov.on.ca/eng/about/WBDiscussionDocument.pdf

13 https://education.gov.scot/improvement/self-evaluation/Health%20and%20wellbeing;%20Responsibility%20of%20all%20-%20Making%20the%20links%E2%80%A6making%20it%20work

1) *Cuidado*: Tener un lugar acogedor para vivir, en un entorno familiar con ayuda adicional si es necesario o, cuando esto no sea posible, en un entorno de cuidado adecuado.

2) *Actividad*: Tener la oportunidad de participar en actividades como el juego, la recreación y el deporte que contribuyen a un crecimiento y desarrollo saludables, tanto en el hogar como en la comunidad.

3) *Respeto*: Tener la oportunidad, junto con los educadores, de ser escuchados y participar en las decisiones que les afectan.

4) *Responsabilidad*: Tener oportunidades y estímulos para desempeñar un papel activo y responsable en sus centros y comunidades y, cuando sea necesario, contar con la orientación y la supervisión adecuadas y participar en las decisiones que les afecten.

5) *Inclusión*: Tener ayuda para superar las desigualdades sociales, educativas, físicas y económicas y ser aceptado como parte de la comunidad en la cual viven y aprenden.

6) *Protección*: A salvo del abuso, la negligencia o el daño en el hogar, la Escuela y la comunidad.

7) *Salud*: Tener acceso a los más altos niveles posibles de salud física y mental, una atención médica adecuada y apoyo para aprender a tomar decisiones saludables y seguras.

8) *Capacidad de logro*: Ser apoyados y guiados en su aprendizaje y en su desarrollo de sus habilidades, confianza y autoestima en el hogar, la Escuela y en la comunidad.

La dificultad de promover y poner en práctica los cambios necesarios para abrir y recorrer el camino de una educación que se base y promueva el bienestar de todas y para todas las personas, y, por tanto, la justicia social, resulta evidente. Pero apunta a un horizonte de trabajo y compromiso en red entre las distintas administraciones y entes públicos y privados que la mayoría de nosotros quisiéramos para todos los países del mundo.

4. Conclusiones

En este capítulo he intentado evidenciar la base de la desigualdad y de la injusticia distributiva en la que se asientan la gran mayoría de las sociedades conocidas. También, que la noción de una forma de convivencia que vaya más allá de la ley del más fuerte, reconociendo al otro como "un legítimo otro" (Maturana, 1990, p. 24), la promueven individuos cuyo contexto social y cultural les permite la libertad de pensamiento que posibilita pensar fuera de los marcos establecidos (Grecia clásica, Ilustración, élites políticas y religiosas…).

De este modo, resulta extremadamente difícil, sino imposible, promover, alcanzar y sostener sociedades justas, honestas y empáticas, sin el concurso de la educación. Sin contextos que cubran las necesidades básicas de todos los seres humanos y les posibiliten pensar-se, desarrollar su potencial, contribuir al desarrollo de los otros y situarse más allá de los marcos conceptuales establecidos, para desterritorializarse e imaginar nuevas y mejores opciones de vida para todos.

En mi caso, después de muchas décadas dedicadas a la educación, sigo pensando que es la fuerza que nos permite descubrir, crear, recrear todos los mundos posibles que tenemos en éste. Para mí, la misión más apasionante.

Referencias

Abraham, T. (2011). *La máquina Deleuze: Tomás Abraham y el seminario de los jueves*. Buenos Aires: Penguin Random House Grupo Editorial Argentina.

Atkinson, D. (2011). Art, Equality and Learning: *Pedagogies Against the State*. Rotterdam/Boston/Taipei: Sense Publishers.

Atkinson, D. (2018). *Art, Disobedience, and Ethics. The Adventure of Pedagogy*. Palgrave Macmillan.

Ball, S. J. (2009). Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: network governance and the 'competition state'. *Journal of Education Policy*, 24(1), 83-99. doi: 10.1080/02680930802419474

Beck, U. (2005). *Presente y futuro del Estado de bien estar: el debate europeo*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Chancel, L. (Coord.). *Informe sobre la desigualdad global 2018*. World Inquality Lab.

Evans, W. (2015). *Posthuman Rights: Dimensions of Transhuman Worlds*. Madrid: Teknokultura.

Maturana, H. (1990). *Emociones y lenguaje en educación y polític*a. Santiago: Ediciones Dolmen.

Palacios, A. (1954). *La justicia social*. Buenos Aires: Claridad.

Pérez-Garzón, C. A. (14 de enero de 2018). Unveiling the Meaning of Social Justice in Colombia. *Mexican Law Review*, 10(2), 27-66.

Pinker, S. (2003). *La table rasa. La negación moderna de la naturaleza humana*. Barcelona: Paidós.

Pinker, S. (2017). *Enlightment Now. The Case for Reason, Science, Humanism, and Progres*. Viking.

Rosling, H., Rosling, O., y Rosling Rönnlund, A. (2018*). Factfulness. Ten reasons we're wrong about the world – and why things are better than you think*. Londod: Hodder & Stoughton Ltd.

Rudi, D. M. (1974). *Los derechos constitucionales del trabajador*. Buenos Aires: Eudeba.

Sampay, A. E. (1974). *Constitución y Pueblo*. Buenos Aires: Cuenca.

Sancho, J. M. (2015). No siempre lo fundamental es lo más valorado. En J. M. Correa, E. Aberasturi y L. Gutiérrez (coord.), *Maestras de Educación infantil: Identidad y cambio educativo* (pp. 7 – 18). Universidad de País Vasco: Servicio Editorial.

Sancho-Gil, J. M. (2017). Se pensam que a educação não e fundamental, experimentem a ignorância. *Pátio. Ensino Médio, Profissional e Tecnológico*, 33, 10-13.

Sancho, J. M., y Hernández-Hernández, F. (2014). De los por qués y los cómos de una investigación sobre el aprender a ser docente de Primaria. En J. M. Sancho y F. Hernández-Hernández (coords.). *Maestros al vaivén Aprender la profesión de docente en el mundo actual* (pp.17-42). Barcelona: Octaedro.

Spinoza, B. (1971). *Obras completas. Ética y tratados menores*. Madrid: Clásicos Bergua. (Traducción y edición a cargo de J. B. Bergua).

UNESCO. (2005). *Education for All. Literacy for Life*. Paris: UNESCO.

UNESCO. (2018). *Global education monitoring report. Meeting our commitments to gender equality in education*. Paris: UNESCO.

Wolfe, C. (2009). *What is Posthumanism?* University of Minnesota Press. Minneapolis, Minnesota.

World Bank Group. (2016). *Poverty and Shared Prosperity 2016*. Taking on Inequality. Washington, DC: World Bank Group.

BLOQUE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MUJERES Y GÉNERO

Presentación
Bloque Políticas Públicas de Mujeres y Género

Judith Muñoz Saavedra
Departamento de Didáctica y Oganización educativa DOE Facultad de Educación
Universitat de Barcelona

Una de las principales contribuciones de la teoría feminista ha sido su capacidad de enunciar problemas que parecían invisibles para gran parte de los/as decisores/as políticos y de la comunidad científica. Las teorizaciones sobre el patriarcado, la dicotomía público/privado, el sistema sexo-género y el pacto social (o sexual) sobre el que se configura el Estado moderno han sido esenciales para entender como se ha organizado y evolucionado la sociedad capitalista. Sin embargo, la generación de conocimientos desde el feminismo no sólo se ha quedado en la identificación de los procesos que están en el origen de la desigualdad y la discriminación de las mujeres, sino que también ha propuesto soluciones planteando políticas públicas, cambios legislativos e institucionales.

No obstante, a pesar de los avances jurídicos y políticos aún hay enormes retos para conseguir corregir los viejos y nuevos problemas que afectan la vida diaria de mujeres y niñas. El auge de capitalismo financiero, los cambios tecnológicos, la erosión de la credibilidad y legitimidad de los poderes públicos plantean nuevos escenarios con problemas que persisten como: la pobreza, la exclusión social y la desigualdad de las mujeres. Frente a lo cual, hay quienes señalan la necesidad de formular un nuevo "contrato social" que contemple la justicia de mujeres y género como fundamento y horizonte. Y, sin duda, las políticas públicas y sociales de género pueden contribuir en ese desafío.

Los ocho capítulos que componen este bloque ofrecen una mirada transdisciplinar, desde diferentes países, realidades y perspectivas teóricas, en la que se integran los principales debates teóricos en torno a las políticas feministas y/o de género. Junto a nuevos conocimientos, investigaciones, metodologías y experiencias para avanzar en desafíos y escenarios emergentes. Los dos capítulos que integran la primera parte de este apartado buscan aportar un marco conceptual para guiar la lectura de los posteriores capítulos y ayudar a comprender la naturaleza e importancia del diseño de políticas públicas para la equidad de género. Porque, como sugieren Karina Batthyány y Natalia Genta la generación de conocimiento científico es un insumo esencial para conseguir políticas públicas transformadoras capaces de corregir las causas y eliminar las situaciones de discriminación de las mujeres.

El bloque comienza con un capítulo Judith Astelarra, una de las primeras personas que articuló un discurso teórico sobre las políticas públicas de género en Iberoamérica, en el que analiza detalladamente las cuatro estrategias que éstas han seguido y los desafíos actuales vinculados a la cohesión social y los cambios estructurales. Análisis que se complementa con la detallada revisión conceptual sobre el cuidado que aporta el capítulo de Karina Batthyány y Natalia Genta, autoras que además exponen datos empíricos que permiten retroalimentar el Sistema Nacional Integrado de Cuidados de Uruguay. Una de las políticas públicas de género más interesantes y emblemáticos del continente.

En estos dos capítulos introductorios ya se exponen algunas de las causas y consecuencias de la persistencia de la división sexual del trabajo y de la doble jornada de las mujeres en la organización social y económica de la sociedad. Elementos que estarán presentes de manera trasversal en los seis capítulos restantes y, de manera particular, en los dos capítulos siguientes que abordan las políticas públicas para combatir la pobreza y la desigualdad social. En esta línea, Júlia de Quintana y José A Noguera plantean los principales ejes de discusión internacional sobre el tema y ofrecen herramientas, conceptuales y analíticas, para iniciar un debate sobre políticas de garantía de ingresos que sean capaces de reducir las desigualdades sociales sin reforzar la división sexual del trabajo. Este es el mismo desafío que plantea el capítulo siguiente, de mi autoría, en el que a partir de una investigación con mujeres chilenas en situación de pobreza se exponen algunos retos y tensiones de los programas de transferencias condicionadas o CCTs.

A continuación, el capítulo de Beatriz Revelles y Ana M. González presenta interesantes resultados del proyecto I+D GENERA sobre la situación de las mujeres en la carrera científica. Sector que enfrenta graves desigualdades, a menudo ignorados por las políticas públicas. Las autoras ofrecen un panorama sobre la situación de las mujeres en la ciencia, y profundizan en un sugerente marco teórico interpretativo. Este análisis se complementa magníficamente con el siguiente capítulo, en el que Carla Frías, Pamela Gutiérrez y el equipo de investigación de la Universidad de Chile ofrecen un detallado estudio sobre la situación laboral de los/as académicos/as de dicha universidad. Investigación desde la que se pueden extrapolar importantes conclusiones sobre el cansancio emocional y la sobrecarga de tareas de quienes nos dedicamos a la carrera científica y las consecuencias de las desigualdades de género en el mundo académico.

Cierran este bloque dos capítulos que tienen en común el reconocimiento de la heterogeneidad y la agencia de las mujeres, en dos de las temáticas más importantes para la agenda política de género: las migraciones y la violencia. Desde esta perspectiva, Claudia Cordero indaga en las posibilidades y los límites del abordaje interdisciplinar de la violencia contra las mujeres a partir de un valioso análisis de una experiencia práctica. A continuación, Paola Contreras ofrece aportaciones singulares desde nuevos paradigmas críticos emergentes, como son la interseccionalidad y el feminismo decolonial, a partir de los cuales invita a repensar la agencia y los procesos de inclusión y exclusión de las mujeres migrantes, incorporando otras categorías de análisis como la clase, raza/etnia, país de origen, religión, etc. En suma, temas, que, sin duda, constituyen aún grandes desafíos para las políticas públicas.

Para finalizar, quisiera agradecer especialmente el esfuerzo y la generosidad de todos/as las autores/as y revisores/as de este capítulo, que han aportado desinteresadamente su trabajo y experiencia para generar conocimientos orientados a la transformación social. Con el conjunto de editores/as entendemos que este libro es solo un punto de partida, un espacio de encuentro para la articulación y generación de debates que deseamos se mantengan y enriquezcan en el tiempo. Espero que disfruten de la lectura.

Políticas públicas de género

Public policies of gender

Judith Astelarra
Universitat Autònoma de Barcelona

Resumen: *Este capítulo[1] explica la configuración del sistema de género que divide los espacios sociales entre público y privado y las consecuencias en las desigualdades entre hombres y mujeres. Posteriormente, presenta las cuatro estrategias que han seguido las políticas de género: la igualdad de oportunidades; la acción positiva y el empoderamiento; el "mainstreaming"; y la acción de cambio estructural. Finaliza con una reflexión y propuesta sobre la necesidad de considerar nuevas formas de cohesión social que tomen en cuenta las desigualdades de género y la división sexual del trabajo.*

1. Introducción

El sistema de género es la teoría central para poder definir la situación de desigualdad de las mujeres. Este sistema se refiere a los procesos y mecanismos que regulan y organizan la sociedad de modo que mujeres y hombres sean, actúen y se consideren diferentes, al mismo tiempo que determina cuáles áreas sociales son de competencia de un género y cuáles del otro. El género se expresa en cuatro niveles: uno, las características biológicas secundarias; dos, la identidad personal; tres, los roles sociales; y cuatro, los ámbitos sociales. Para que el género social, en sus cuatro niveles, se desarrolle, las sociedades humanas han creado instituciones y mecanismos que, en su conjunto, forman el sistema social de género.

Ahora bien, la existencia del sistema de género no necesariamente implica que las diferencias entre mujeres y hombres, en cualquier nivel, se conviertan en desigualdad entre ambos. Pero, en la realidad, el sistema no se ha caracterizado por su igualdad. Por el contrario, desde hace varios milenios, ha existido desigualdad en la situación social de las mujeres con respecto a los hombres. En muchos casos esta desigualdad se ha expresado en formas de opresión política, social, cultural y personal. Ello es lo que ha hecho que se haya definido como un sistema "patriarcal", en el que los hombres tienen una situación de superioridad y ventaja sobre las mujeres.

El sistema de género ha variado históricamente. En la actualidad aún es heredero, en muchos aspectos, del sistema que caracterizó en sus orígenes a la sociedad moderna y se expresó a través de una forma de división sexual del trabajo que acentuó la separación del espacio privado, el hogar, destinado a las mujeres, del espacio público, predominantemente

1 Este capítulo integra una revisión y actualización de textos de la autora, elaborado a petición del equipo editorial.

masculino. En el ámbito público quedaron todas las actividades que corresponden a la producción de bienes y servicios del mercado, a la política y el Estado, a la cultura y a la diferenciación social en clases. En el ámbito privado, quedaron las actividades vinculadas a la reproducción humana y a la producción de bienes y servicios que permiten el mantenimiento cotidiano de las personas, tanto las que participan del mundo público como de las que están imposibilitadas de hacerlo. La dimensión de género hizo que el ámbito público se considerara masculino y el privado femenino.

El ámbito público adquirió valor económico, social y de prestigio, mientras que al ámbito privado sólo se le asignó un valor simbólico. Si bien es cierto que la sociedad dice valorar por igual lo público y lo privado, en realidad da prioridad a lo primero sobre lo segundo. Es así como se origina la desigualdad de las mujeres. Lo masculino se ha impuesto socialmente en la medida en que los hombres son los privilegiados y las mujeres las discriminadas. Las mujeres y su aporte se convierten así en "invisibles" para la sociedad, cuando en realidad el mundo público no podría existir sin el privado. Es necesario señalar que la dicotomía entre público y privado no significa que estas dos esferas no tengan relaciones entre sí, ni que no podamos encontrar a las mujeres en lo público y a los hombres en lo privado. Pero en todos los casos nos encontraremos con que se producen desigualdades entre los hombres y las mujeres, es decir, sigue existiendo una dimensión de género que afecta a todas las actividades sean económicas, culturales, políticas o sociales. Podemos así decir que las mujeres tienen unos ámbitos sociales donde están presentes y otros donde están ausentes y que ellos se corresponden con la división sexual del trabajo de la sociedad moderna.

La lucha de las sufragistas y la consolidación de la democracia moderna que extendió el estatus de ciudadanía a todos los hombres y mujeres permitieron una incorporación parcial al ámbito público que podemos definir en la actualidad como una presencia condicionada y una ausencia relativa. Hay ausencia relativa, porque si bien muchas mujeres se han incorporado, al trabajo asalariado, a las actividades políticas, culturales y sociales, otras, en cambio, aun no participan en él. La incorporación es más importante en el caso de las mujeres más jóvenes que se han beneficiado, en este sentido de acceso al mundo público, de los cambios demandados por el feminismo moderno. Esta presencia es condicionada porque no está libre de la dimensión de género que se expresa en dos rasgos importantes que acentúan la desigualdad. En primer lugar, les supone una doble presencia, tanto en el ámbito privado como en el público, con una doble jornada de trabajo. En segundo lugar, aún están lejos de participar en las actividades públicas sin que el hecho de ser mujer no se traduzca en inferioridad de condiciones, sean económicas, políticas o culturales. En el caso del mercado de trabajo su destino es el de las profesiones femeninas menos valoradas que las masculinas, y aun cuando se incorporan también a éstas obtienen por ello un menor salario.

La desigualdad, por lo tanto, se puede explicar haciendo referencia al sistema de género porque permiten mostrar en cada situación histórica cual es la relación entre las mujeres y los hombres y si existe o no discriminación. La desigualdad no existe en el vacío, es una categoría relacional: se es desigual con respecto a algo o a alguien. La aproximación más adecuada para mostrar la desigualdad y la discriminación es medir las diferencias entre hombres y mujeres en términos de la distribución de bienes, servicios, prestigio y poder. En aquellas sociedades en las que hay desigualdades sistemáticas en su

distribución, se podría afirmar que existe desigualdad de género. Una sociedad igualitaria, en cambio, sería aquella en la que los roles de género sean bastante similares en términos de aquello que la propia sociedad valora positivamente.

2. Políticas de género

La definición ideológica y política que se haga de la desigualdad es central como punto de partida para la decisión de que es lo que se quiere cambiar y/o eliminar y cuáles son las medidas y actuaciones públicas que ello requiere. Pero, una vez establecido los criterios políticos, se debe hacer un diagnóstico que precise con más exactitud cómo se expresa la desigualdad. Las propuestas políticas e ideológicas permiten diseñar las grandes líneas y estrategias de las políticas públicas pero la actuación concreta requiere de diagnósticos específicos. Hay cuatro estrategias generales de actuación: la igualdad de oportunidades; la acción positiva y el empoderamiento; el "mainstreaming"; y la acción de cambio estructural. Cada una de ellas aborda diferentes aspectos de la discriminación de las mujeres.

Las políticas de igualdad de oportunidades tienen como objetivo general el acceso de las mujeres al mundo público. Una vez que a las mujeres se les otorgó los mismos derechos que a los hombres, se hizo necesario garantizar su ejercicio. Lo que había que hacer era eliminar las barreras legales, económicas, sociales, culturales y de poder, para que pudieran acceder a estos puestos. El mayor componente estructural que tiene esta estrategia es el legislativo. La legislación es imprescindible para garantizar la equidad de derecho. Pero, las leyes no bastan. Una vez cambiado el marco legal, es necesario que las mujeres sean conscientes de los nuevos derechos de acceso al mundo público y cambien sus concepciones con respecto a su identidad y a los roles que pueden desempeñar. Se podría considerar que las políticas de igualdad de oportunidades son en realidad la respuesta a las demandas que provienen del sufragismo. Este había pedido el acceso de las mujeres al mundo público. Como a lo largo del siglo veinte estas demandas aún seguían vigentes, se decidió implementar políticas públicas cuyo objetivo es corregir la ausencia de las mujeres en aquellos lugares públicos en que están presentes los varones. El tipo de discriminación que buscan corregir las políticas de igualdad de oportunidades es la ausencia de las mujeres del mundo público.

Pero, si estas políticas tienen éxito y las mujeres se incorporan al mundo público aparece una nueva forma de discriminación. Los roles del mundo público se segregan inmediatamente en masculinos y femeninos y el valor y la jerarquía mantiene el predominio de lo masculino y la desigualdad de las mujeres. Al mismo tiempo se produce una nueva forma de discriminación, porque la contrapartida de la ausencia de las mujeres de ciertos lugares es su presencia social en otros**.** Se trata de que el acceso al mundo público no cambia su presencia en el ámbito privado. Es allí cuando se constata que la familia es también una unidad de producción de bienes y servicios vinculada a la reproducción humana y al mantenimiento cotidiano de las personas. Una tarea que es tan importante que, si no existiera, la sociedad no funcionaría. Para hacer frente a las nuevas formas de desigualdad entre las mujeres y los hombres en el ámbito público es que se pasa a impulsar la estrategia de acción positiva y empoderamiento de las mujeres.

La acción positiva consiste en un mecanismo para corregir la desventaja de las mujeres en el mundo público. Esto implica, en igualdad de condiciones, primar a una mujer sobre un hombre. Hay muchos tipos de políticas que emplean formas de acción positiva. Se pueden citar algunos ejemplos: sistema de cuotas, en que se equilibra numéricamente la proporción de cada uno de los dos géneros que participan en ciertas actividades; otros factores de apoyo a las organizaciones de cualquier tipo que favorezcan la igualdad de oportunidades, por ejemplo: líneas de crédito especial para los empresarios que contratan mujeres; iniciativas judiciales por parte de la Administración para garantizar que no se discrimine a las mujeres, etc. El empoderamiento va en la línea, pero supera la acción positiva en la medida que se dirige a garantizar mayores cuotas de poder a las mujeres y cambios en la subjetividad de las mujeres.

La acción positiva permite equilibrar la presencia de las mujeres en aquellas actividades del ámbito público en que la discriminación se mantiene. Pero, en la mayoría de los casos, estaban acotadas a sólo algunos de sus aspectos, por ejemplo, el mercado de trabajo o la política. En la medida en que la discriminación no se terminaba de subsanar, es que se incorporó una nueva estrategia, esto es, el "mainstreaming". El "mainstreaming", en su primera versión propuso ampliar el campo de actuación institucional del Estado, en materia de políticas de igualdad de oportunidades. Se exigía que no sólo las instancias cuya finalidad específica era la de implementación de estas políticas se sintiera responsable de ellas, sino que el Estado en su conjunto debía promoverlas. Sin embargo, el "mainstreaming" también se ha definido como la aplicación de la dimensión de género a todas las actuaciones públicas. En su aplicación, se parte del principio de que todas las relaciones entre hombres y mujeres y su participación social están condicionadas por el sistema de género antes descrito, de modo que a las discriminaciones directas hay que añadirle las indirectas; aquellas decisiones políticas que parecen no sexistas, pero que pueden tener un diferente impacto en las mujeres y en los hombres, aun cuando esta consecuencia ni estuviera prevista ni se deseara. Esto hace necesario, por lo tanto, que cada actuación pública deba ser analizada en términos del impacto diferencial que tendrá en el colectivo femenino y en el masculino. La paridad también parte del mismo principio, esto es, que hay que equilibrar la participación femenina y masculina en todos los roles y ámbitos sociales.

Visto desde la perspectiva del sistema de género, el "mainstreaming" y la paridad se plantean no sólo cambiar a las mujeres o a las actividades masculinas para que las mujeres se puedan incorporar a ellas, sino el propio sistema de género y las relaciones entre mujeres y hombres. Pero, si bien éstas ya son estrategias de gran impacto para hacer frente a la discriminación de las mujeres, aún faltaba entrar directamente en la estructura del sistema de género moderno, con su dicotomía entre el ámbito público y el privado. Ello ha conducido a impulsar en los últimos tiempos, políticas cuyo objetivo es el cambio estructural de las relaciones de género. Esto supone políticas públicas de más envergadura y con objetivos más amplios. Se trata de modificar las características y la relación entre mundo público y mundo privado que ha caracterizado a nuestra sociedad moderna. Se busca también, eliminar la base cultural y política que ha sustentado la jerarquía entre lo masculino y lo femenino, en todos los tipos de organización social. Entre ellas una de las más extendidas es la política de conciliación entre el ámbito laboral y el familiar.

Podemos concluir, destacando dos consideraciones. La primera es que si bien es necesario ir adecuando las políticas de género a cada forma de discriminación, lo que supone pasar de la igualdad de oportunidades a las políticas de acción positiva, "mainstreaming" y cambio estructural, esto no significa que se pueda abandonar cualquiera de ellas. Siempre será necesario una combinación entre todas. La segunda consideración es que euir, destacando dos consideraciones. los datos que se han obtenido sobre las polñar.os de acceso al mundo psta profunda tarea de cambio, no es posible sólo con la implementación de políticas públicas. Supone una verdadera revolución de la sociedad y de las personas. La sociedad debe organizar su base privada, en especial los servicios producidos en la familia, de otra manera. Las personas deben modificar radicalmente sus ideas, sus modos de actuar y sus valores, con respecto al género.

3. Políticas de conciliación

Las políticas de conciliación han sido un primer intento de reequilibrar la relación entre el ámbito público y el privado. En este sentido suponen un comienzo de los cambios estructurales necesarios en el sistema de género que origina la desigualdad. Sin embargo, han presentado problemas que muestran la profundidad de los cambios necesarios. A pesar de que inicialmente la conciliación se había insertado como parte de las políticas de equidad de género, sin embargo, ha tenido un problema en su propia concepción. Las políticas de equidad de género habían sido pensadas para resolver discriminación de las mujeres en el ámbito público. En este sentido, se trataba de políticas redistributivas, a partir de la constatación de la desigualdad con respecto a los hombres. El colectivo desigual, las mujeres, tenían interés en este cambio y se movilizaban para ello. Pero en el ámbito privado, carente de valor más allá de lo simbólico, los hombres no son desiguales, de modo que no es un colectivo discriminado. Los hombres no han sido nunca responsables del trabajo doméstico ni se han movilizado reivindicándolo. No hay por lo tanto una base para la redistribución entre mujeres y hombres como existe en el ámbito público. Si los servicios de cuidado de la familia son hechos sólo por las mujeres, en la práctica las medidas que se tomen, terminan siendo dirigidas a las mujeres. La conciliación le sirve a quienes tienen un problema de conciliación y las que lo tienen son las mujeres, por lo que es lógico que sean sus usuarias.

Esto es lo que efectivamente ha pasado. Todos los estudios realizados, indican que han servido sólo para que las mujeres concilien y mantienen el supuesto de que el cuidado es responsabilidad femenina. Si en la parte de trabajo familiar, las políticas no han servido para incorporar a los hombres, también se señala que en el mercado laboral han tendido a aumentar la precariedad laboral de las mujeres. La permanencia de las mujeres en el empleo, como resultas de las medidas de conciliación, ha extendido el trabajo a tiempo parcial femenino contribuyendo a la segregación laboral. La norma social en torno al trabajo niega la existencia de unas tareas de cuidado de las personas y del mantenimiento del hogar-familia, trabajo doméstico-familiar. Todo un conjunto de factores que dificultan o impiden el acceso de las mujeres al empleo a tiempo completo. Y convierten en papel mojado buena parte de las actuaciones dirigidas a lograr la conciliación de la vida laboral

y familiar. En general, nadie cuestiona que un padre no pueda ver a sus hijos porque su horario laboral se lo impide. Los hombres, en general no tienen atribuida socialmente la obligación de conciliar su vida laboral con su vida familiar. Esto ha cambiado algo en los hombres más jóvenes, pero solo parcialmente: "ayudan" más que "comparten" y con tiempos muy acotados. En cambio, en el caso de las mujeres, hay un problema entre sus horarios laborales y familiares y las obligaciones materiales y simbólicas que tienen atribuidas. Por ello en la realidad, a pesar de lo que digan las políticas de conciliación, ésta sólo parece necesaria para las mujeres.

De modo que las políticas de conciliación no han servido para abordar los cambios necesarios entre ámbito público y privado ¿Por qué no han dado los resultados previstos? Hay dos interpretaciones, no necesariamente opuestas o contradictorias: 1) el problema de haber reconvertido las políticas de conciliación en políticas de empleo y 2) un proceso de cooptación, desde las propuestas feministas a la conversión y aplicación como políticas públicas.

La primera interpretación señala que el problema de las políticas de conciliación es que fueron implementadas como parte de las políticas de fomento del empleo y al hacerlo se pasó del análisis del género al análisis del mercado. El inconveniente es que si no se mantiene la lógica de la equidad de género en las políticas en las que se pretende incorporar esta dimensión, se impone la lógica predominante de las políticas tradicionales. La lógica de la política económica y de empleo, en la economía globalizada, es la competencia económica internacional. De aquí surge la necesidad de los empresarios de flexibilizar el mercado de trabajo; su preocupación no es atender a las necesidades de las mujeres. Por ello, los trabajos a tiempo parcial, donde hay mayoría de mujeres, tienden a ser malos y conducen a la discriminación laboral.

De hecho, el propio concepto de conciliación surge del mercado de trabajo si se revisa su historia. La "conciliación" como un proceso se refería a la mediación entre dos grupos contrarios en el mercado laboral. Los interlocutores en esta conciliación fueron los sindicatos y las organizaciones empresariales o, en el caso individual de una empresa, sus trabajadores y su dirección. Sin embargo, cuando se aplica al ámbito familiar se trata de un espacio en el que no se supone que haya contrarios ni opuestos y que, además, se presume que es "armónico". Hay que agregar que el mundo familiar no tiene reconocida ni negociación colectiva ni agentes sociales en conflicto. Por lo tanto, lo único que se puede producir allí es una negociación individual entre personas.

Una segunda interpretación para estos resultados de las políticas de conciliación es la que sustenta la hipótesis de la cooptación de las propuestas feministas iniciales. Un concepto introducido para implementar la equidad de género en el mercado de trabajo, la "reconciliación de la vida laboral y familiar" gradualmente cambió de significado desde un objetivo con potencial feminista (compartir responsabilidades familiares entre los hombres y las mujeres) a un objetivo orientado hacia el mercado (impulsar formas flexibles de empleo). Fue así como el objetivo feminista de reestructurar la división sexual del trabajo y compartir las responsabilidades se transformó para llegar a una concepción que está dentro de la lógica de la reestructuración del empleo en un mercado laboral productivista. Es en este proceso de cambio de los contenidos que se produjo la cooptación.

Puesto que las políticas de conciliación sólo han introducido nuevas formas de desigualdad para las mujeres y no han conducido a una redistribución de los roles

masculinos y femeninos, ¿qué se debería hacer al respecto? Las respuestas no son fáciles, pero si el problema básico es estructural quizá sea necesario volver a visitar la estructura social que genera la discriminación de género y plantearse desde que perspectiva puede ser modificada. En este sentido, un enfoque interesante es mirar los cambios estructurales no sólo desde la perspectiva de cómo corregir la desigualdad, sino también como contribuir a crear una nueva forma de cohesión social desde la perspectiva de género.

4. Cohesión social y género

Desde una perspectiva teórica, la conceptualización sobre lo que es la cohesión social tiene que tomar en cuenta el tema de los alcances sociales del consenso y el conflicto en una sociedad determinada. Las teorías que ponen el acento en la estructura de la desigualdad que ha caracterizado a las sociedades, han puesto al conflicto en el centro de la vida social y han sostenido que el consenso forma parte de las relaciones de poder y en este sentido es socialmente impuesto. Las teorías del consenso, sin embargo, señalan que en todas las sociedades existen elementos que las mantienen unidas, con un sentido de pertenencia de sus miembros dados por elementos culturales de valores compartidos. Para estas teorías, la existencia de conflictos se aprecia desde dos perspectivas; para algunos es un elemento desintegrador de la sociedad mientras que para otros tiene elementos positivos porque abre las puertas a los cambios. A pesar de estas diferencias, no cabe duda que la Sociología acepta que el consenso y el conflicto son dos aspectos centrales de las relaciones sociales. La pregunta, en todo caso, es como se vinculan y cuál es la dinámica de su relación.

Desde la perspectiva analítica la pregunta frente a las desigualdades, puesto que toda estructura social conocida tiene un componente de desigualdad, es si hay diferencias cualitativas entre diferentes modelos de desigualdad o si todos son semejantes y las diferencias son sólo una cuestión de grado. Se trata de una pregunta cuya respuesta tiene consecuencias políticas. No es lo mismo la existencia de desigualdades que garantizan unos niveles mínimos de bienestar a su población y que no tienen diferencias extremas, que una sociedad en que las diferencias entre los sectores altos y bajos son abismales y una parte de la población no tiene ni para la supervivencia. Esta diferencia cualitativa se asienta justamente en el hecho de que en una sociedad se haya generado el consenso de que la igualdad es un valor; de que es importante que exista la inclusión de sus miembros en ella; y de que se debe garantizar el bienestar mínimo de la población y limitar las desigualdades. Es sobre esta coincidencia valorativa que es posible impulsar medidas redistributivas políticas, económicas y sociales aceptadas por todos los sectores sociales. Este consenso permite también determinar cuáles son las instituciones responsables de conseguir el bienestar de la población y limitar las desigualdades, y como se debe darles legitimidad para desarrollar su tarea.

Desde esta perspectiva se podría abordar el cambio estructural del sistema de género que produce la desigualdad a partir de la búsqueda de nuevas formas de cohesión social que tomen en cuenta la dimensión de género. Un primer punto de partida podría ser el de revisar otros ejemplos de búsqueda de formas de cohesión social. Uno de ellos es el Estado de Bienestar y las bases sobre las que se asentó. El centro del Estado de Bienestar fueron los derechos sociales a partir de los cuales se implementaron políticas públicas. Las políticas

sociales fueron una respuesta a las desigualdades económicas y se originaron en un pacto social entre los dos colectivos centrales en el mercado de trabajo, los trabajadores y los empresarios. El pacto surgió a partir de la necesidad de buscar nuevas formas de cohesión social, que garantizaran la existencia de derechos sociales tales como la educación, la salud o un ingresos mínimos, de modo que no existieran sectores sociales marginales. El Estado de Bienestar buscaba la cohesión social a través del desarrollo de tres tipos de políticas: 1) Política económica para producir los recursos materiales necesarios; 2) Política fiscal como un mecanismo redistributivo para garantizar un mínimo de recursos materiales para toda la población. 3) Política social, las que contribuyen a garantizar los nuevos derechos sociales. Ahora bien, hubo una característica doble importante de los derechos sociales que surgieron de este pacto en el mercado de trabajo. En primer lugar, los titulares eran quienes estaban en el mercado de trabajo. En segundo lugar, se les concedían también los beneficios otorgados a los miembros de su familia. De modo que los familiares que lo recibían no lo detentaban por origen individual.

Esta asociación entre derecho social y familia no benefició a las mujeres. La jerarquía en la familia entre el jefe, el hombre, y la mujer fue parte justamente de la discriminación de las mujeres. La familia es la institución central del ámbito privado de género que como se ha descrito es la base estructural de la desigualdad de las mujeres. El Estado de Bienestar no sólo no resolvió la discriminación de género, sino que en alguna medida la consolidó al mantener a las mujeres como miembros de la familia y detentoras de los derechos en tanto que tales (por su ausencia total o parcial del mercado de trabajo). Por ello, si bien es cierto que es una aproximación a la cohesión social que puede ser interesante, es necesario corregirla tomando en cuenta la dimensión de género. Para ello, si se quiere terminar con la desigualdad de género, como una forma de conseguir una nueva cohesión social, ésta se debe redefinir desde la perspectiva de las relaciones de género. Es posible mantener sus tres ejes centrales, política económica, redistributiva y social, pero dándole un contenido diferente. Para ello, uno de los elementos importantes es incorporar el trabajo de las mujeres en el ámbito doméstico, es decir, su presencia social, en las demandas de cohesión social.

Un elemento interesante en esta reconceptualización es el de abordar el tema del tiempo sobre el que ha habido interesantes reflexiones feministas. El modelo de sociedad moderna incorporó un cambio en la concepción del tiempo de las personas y en su distribución. Todas las personas tienen un tiempo de vida, entre el nacimiento y la muerte. De hecho, este tiempo de vida es la única cosa que nos hace iguales a todos los seres humanos en todo el mundo. Sin embargo, la utilización de este tiempo de vida para poder realizar unas determinadas actividades, no es igual para todas las personas y puede ser causa de desigualdad. El tiempo está parcializado: en el tiempo de vida y en unidades como son los años, los meses y los días. La distribución de nuestro tiempo viene determinada por la división de las tareas sociales que tenemos que realizar. En primer lugar, el tiempo se distribuye entre las actividades productivas y las reproductivas. Pero, también con respecto a otro tipo de actividades, como los proyectos colectivos de la sociedad: la participación en el ámbito ciudadano, los proyectos socio-culturales y las actividades lúdicas o de ocio. Y, en esta distribución o posibilidad de asignación de nuestro tiempo de vida, las personas no somos iguales. De modo que podemos establecer un vínculo entre los tiempos (la vida, los años y meses y la cotidianeidad), los recursos materiales (paid/unpaid) y la distribución de actividades (productivo/reproductivo; ciudadanas; socio-culturales; lúdicas).

Este enfoque es central para el cambio estructural de género, revisando la organización de la sociedad. Es necesario la redistribución de los roles entre los ámbitos público y privado del sistema de género, como una forma de eliminar la jerarquía y desigualdad entre ambos. Ello implica que las actividades de cuidado y trabajo doméstico que las mujeres hacen sean visibilizadas porque la presencia de las mujeres en el ámbito privado nunca fue considerada un aporte económico. Acabar con esta definición es crucial para cuestionar la división sexual del trabajo que la generó. Esto supone cambios en profundidad tanto en la identidad de hombres y mujeres como en la propia organización social. Se trata de compartir tanto por hombres como por mujeres las tareas de los ámbitos público y privado. Ello implica la redistribución de los roles en todos los niveles. Por ello es necesario terminar con la dicotomía, para lo cual se debe ir a un modelo universal de cuidador(a) / trabajador(a) - trabajador(a) / cuidador(a). Esto requiere el compromiso de proveer tiempo para el cuidado y los servicios asociados a él, que sean de calidad, accesibles y asumibles. Las políticas de conciliación, como hemos visto, no tuvieron como objetivo reorganizar la sociedad, sino sólo permitir que las "personas" pudieran combinar las actividades públicas y privadas.

Los cambios necesarios tienen que corregir la desigualdad entre los géneros, pero, también son cruciales para la cohesión social. Ninguna sociedad funciona bien si las personas no reciben los cuidados que les son necesarios. Hasta ahora esos cuidados formaban parte del trabajo voluntario de las mujeres en el ámbito doméstico. Pero, eso ya no es así, lo que tiene impactos en otras áreas de la vida social como la educación o la salud. En el caso de la educación, ésta se ha convertido en el refugio del cuidado de los menores, exigiendo a los educadores hacerse cargo de ellos no sólo en las horas lectivas sino en otras actividades para suplir el cuidado que el hogar ya no provee. Una cosa similar sucede con las personas de tercera edad que cuando la familia no se puede hacer cargo de ellas hay la tendencia de hospitalizarlas más allá de lo necesario.

La política económica debe partir de la base de que la economía no se refiere sólo al empleo remunerado, sino que, además, se debe incorporar el trabajo no pagado. Ya se cuenta con muchos estudios e información tanto sobre el tiempo que se destina al trabajo doméstico como sobre el costo que tendría en caso de ser remunerado. Se debe redistribuir recursos materiales, tiempos y actividades, buscando políticas públicas adecuadas. Finalmente, la política social también debe ser redefinida; hay que ampliar el concepto de bienestar, para incorporar los servicios de cuidado, asociados al bienestar cotidiano de las personas. El cuidado de las personas debe dejar de ser un "no trabajo" y ser reconocido como un derecho que todas las personas tienen y que debe ser garantizado por el Estado.

Sociología de género y cuidados en Uruguay: el camino recorrido

The trajectory of gender sociology and care in Uruguay

Karina Batthyány, Departamento de Sociología,
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República

Natalia Genta, Departamento de Sociología,
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República

Resumen: *Este capítulo tiene como objetivo dar cuenta del recorrido conceptual y de investigaciones empíricas sobre género y cuidados desarrollados por Uruguay, país que en el contexto latinoamericano presenta avances significativos en términos de políticas públicas de cuidado. El recorrido transitado ha supuesto una vinculación permanente entre la producción del conocimiento y la generación de políticas públicas, cuestión que es clave para entender el lugar que los cuidados ocupan en la agenda pública en la actualidad.*

1. Introducción

Este capítulo tiene como objetivo dar cuenta del recorrido conceptual y de investigaciones empíricas sobre género y cuidados desarrollados por Uruguay, país que en el contexto latinoamericano presenta avances significativos en términos de políticas públicas de cuidado. Para esto, se comenzará caracterizando la trayectoria conceptual de los cuidados en la región para luego hacer énfasis en las diversas investigaciones empíricas sobre cuidados desarrollados en los últimos 10 años en el país. El recorrido transitado por Uruguay ha supuesto una vinculación permanente entre la producción del conocimiento y la generación de políticas públicas, cuestión que es clave para entender el lugar que los cuidados ocupan en la agenda pública en la actualidad. Este capítulo se propone visualizar dicha articulación en los últimos años, momento en que se comienza a implementar el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)[1].

1 El Sistema Nacional Integrado de Cuidados de Uruguay se crea por ley en 2015. Se propone modificar la matriz familista de los cuidados a través de la incorporación de nuevos servicios y prestaciones y la regulación de los ya existentes. Se propone promover cambios en las relaciones de género a partir de romper con la división sexual del trabajo en los cuidados.

2. Recorridos en la conceptualización del cuidado

Desde hace cuarenta años, los estudios de género han mostrado cómo las tareas que ocurren en el ámbito doméstico son cruciales e imprescindibles para el funcionamiento del sistema económico y para el bienestar social. Sin embargo, los cuidados han sido objeto de conocimiento específico en los últimos diez o quince años.

Una de las explicaciones para el "descubrimiento" de los cuidados es la existencia de tensiones que derivan de los nuevos roles que las mujeres adquieren en el mercado de trabajo desde finales del siglo XX y, como producto, la mayor externalización de los cuidados hacia afuera de las familias (Carrasquer, 2013).

Desde los estudios de género, el análisis de los cuidados pone de manifiesto la división sexual del trabajo, visibiliza la contribución de las mujeres a la reproducción y a la sostenibilidad de la vida humana al tiempo que permite un análisis crítico de los Estados de bienestar contemporáneos (Carrasquer, 2013 Carrasco, Borderías y Torns, 2011).

A pesar de que los cuidados son en la actualidad un objeto de estudio muy explorado por las ciencias sociales y no solo desde el enfoque de género, no existe un concepto de cuidados teóricamente acabado y consensuado, sino que persisten conceptualizaciones y estudios empíricos centrados en alguno de sus aspectos. Las diferencias en la conceptualización se observan sobre todo en el acento que tenga los aspectos relacionales o vinculares en la definición, lo que abre el cuestionamiento sobre su vínculo con el concepto de trabajo (Himmelweit, 2011) y con la profesionalización de los cuidados (Carrasquer, 2013).

Las distintas conceptualizaciones en el cuidado pueden entenderse analíticamente a través de al menos dos recorridos. Un primer recorrido de definición y reformulación de los cuidados puede rastrearse en las primeras conceptualizaciones provenientes de la literatura anglosajona. En los años setenta y ochenta surge el concepto de cuidados en autoras como Graham (1983) y Ungerson (1990). En sus inicios, el cuidado es aquel en el marco familiar y brindado por las mujeres por definición. Luego de las sucesivas reformulaciones, fue incorporado a su definición el cuidado brindado por otros agentes (Carrasquer, 2013; Thomas, 2011).

Graham (1991) define a los cuidados como una mezcla de amor y trabajo, y que, por contener gran carga afectiva, solo se puede llevar a cabo en el ámbito de las relaciones familiares y, particularmente, mediante un trabajo que solo podrían realizar las mujeres, producto de su socialización.

En los ochenta, pero a diferencia de quienes incluyen a las mujeres en la definición de los cuidados, otras autoras (Ungerson, 1990) rescatan que los cuidados pueden ser realizados en el marco de instituciones (servicios estatales, centros privados, redes comunitarias, etc.) y que la relación de cuidados puede estar mediada por relaciones mercantiles de trabajo. En esta nueva concepción se plantea que localizar el cuidado exclusivamente en el ámbito de la familia, no permite visibilizar las relaciones familiares de cuidado desprovistas de afecto e incluso de abuso o maltrato. Por tanto, si bien reconocen que existe un aspecto afectivo, el mismo debe subordinarse analíticamente a los aspectos de trabajo.

En los años noventa, una de las conceptualizaciones influyentes en el cuidado es la de Thomas (2011), quien intenta sintetizar los debates en torno a Graham y Ungerson de la década anterior. Define a los cuidados como toda prestación de apoyo, remunerada o no, en la cual intervienen trabajo material y afectivo, realizada principalmente por mujeres,

pero no exclusivamente, a todas las personas con necesidades de cuidado, en la esfera pública o doméstica y en la diversidad de marcos institucionales (servicios públicos, privados, voluntariado, familiar).

También en los noventa, la literatura anglosajona introduce el concepto de cuidado social a partir de las ideas de Daly y Lewis (2000), quienes son pioneras en un nuevo campo de estudios para analizar los regímenes de bienestar, que desplaza en parte el interés de los cuidados hacia el estudio de la política social. El cuidado social es definido como el conjunto de las actividades y las relaciones que intervienen en la satisfacción de las necesidades físicas y emocionales de las personas adultas dependientes y de las niñas y niños, y los marcos normativos, económicos y sociales en los que se asignan y se desarrollan. Esta definición es útil porque permite entender los marcos normativos donde se realiza el cuidado, es decir las obligaciones y responsabilidades que asigna a los actores. También involucra la medición de costos económicos, de tiempo y emocionales que derivan de la actividad de cuidar. Esta definición implica un desplazamiento de la discusión sobre "amor y trabajo" que estaba en los cuidados en el comienzo, hacia otra más ligada a interrogar los Estados de bienestar y la medida en que distribuyen los cuidados entre los distintos agentes proveedores (Estado, mercado, familias, comunidad)[2].

Un segundo camino recorrido en la conceptualización de los cuidados es el que proviene sobre todo desde los análisis sobre el trabajo, la división sexual del trabajo, el sistema reproductivo y el trabajo doméstico, conceptos que tienen sus primeros planteos en el feminismo marxista y socialista. Este camino es el que se ha transitado en Uruguay (Aguirre, Batthyány, Genta y Perrotta (2014)) y otros países latinoamericanos.

Durante los años setenta y ochenta, los cuidados estaban integrados en lo que se conocía como "trabajo doméstico". El énfasis en el estudio del trabajo doméstico estaba puesto en mostrar las similitudes que presentaba con las actividades que ocurrían en el ámbito público. En su vínculo con la división sexual del trabajo, el cuidado era una de las tareas englobadas en el trabajo que hacían las mujeres y que contribuía con el bienestar. En estos primeros trabajos el cuidado no era lo central, sino que lo era el trabajo no remunerado que realizaban las mujeres en los hogares (Recio, 2010). El aspecto clave en este segundo recorrido conceptual de los cuidados era la asimilación del cuidado al trabajo.

En esa línea, uno de los conceptos centrales en este recorrido es la división sexual del trabajo. Esto significa que las relaciones de género son el principio organizador del trabajo, generando una distribución desigual de tareas entre varones y mujeres. La división sexual del trabajo se manifiesta en cualidades y habilidades asociadas naturalmente a las mujeres y a los varones, siendo los cuidados una de las tareas socialmente asignadas a las mujeres en esa distribución.

En sus orígenes este concepto fue trabajado, aunque de forma más básica, por la literatura feminista marxista y vinculado a la división social del trabajo. A partir de la distribución determinada por la división sexual del trabajo se asigna a las mujeres al ámbito doméstico y de esa forma el capital se beneficiaba tanto del trabajo remunerado de los varones en la fábrica como del trabajo no remunerado de las mujeres en los hogares. En estos primeros planteos el análisis de la posición de la mujer partía de su relación con

2 En el marco de este recorrido no puede dejar de mencionarse el aporte a la definición pionera de cuidado de Fisher y Tronto (1990), que aunque es de carácter amplio, es referencia obligada en las investigaciones sobre la temática.

el sistema económico, pero no con respecto a los varones. Luego, las feministas marxistas cuestionaron que el capital fuera el único beneficiario, incorporando a los varones proletarios como sujetos que obtienen ganancias del aporte de las mujeres y dando cuenta de la existencia del "patriarcado" como sistema de opresión de varones sobre mujeres y diferente al capitalismo (De Miguel, 2005; Hartman, 1979).

Más allá del relato histórico, el concepto de división sexual del trabajo se ha ido complejizando y ha permitido entender en la actualidad la distribución de tareas que ocurre en los procesos de trabajo tanto remunerados como no remunerados. Dentro del hogar también se manifiesta la división sexual del trabajo en tareas asignadas a los varones y a las mujeres, como lo muestran las Encuestas de Usos del Tiempo, EUT, en Uruguay (Batthyány, 2015).

El vínculo entre trabajo remunerado y no remunerado tiene un desarrollo paralelo a la relación entre sistema productivo y reproductivo, cuestión que se encuentra íntimamente ligada a estos primeros planteos feministas marxistas. Por lo tanto, es clave para el sistema capitalista que el nexo entre producción y reproducción se mantenga oculto de forma de desplazar los costos de la producción capitalista a la esfera doméstica (reproducción de la fuerza de trabajo y mantenimiento de la población). Entre estos costos y trabajos reproductivos que ocurren en la esfera doméstica está el cuidado.

Entendido desde una vertiente más emocional (Hochschild, 2003), el cuidado no solo reproduce personas en el sentido biológico, sino que tiene como objetivo la reproducción de personas con características necesarias sin las cuales no podrían funcionar en la esfera mercantil. Uno de los grandes méritos del enfoque de la reproducción, desarrollado más enfáticamente por la economía feminista, es el análisis del vínculo con el ámbito de la producción mostrando que, a partir de la industrialización, las mujeres "viven una tensión constante al transitar por ambos espacios en un mundo que se mueve por la lógica del capital" (Carrasco, Borderías y Torns, 2011).

En este recorrido latinoamericano el abordaje de los cuidados comenzó entendiéndose como uno de los distintos tipos de trabajos no remunerados. Inicialmente, las investigaciones sobre la temática tenían como objetivo identificar las distintas actividades no remuneradas como componentes que contribuyen al bienestar social al igual que lo hace el trabajo remunerado. Sin embargo, en el proceso de reconocimiento y visualización del trabajo no remunerado, los cuidados comenzaron a adquirir protagonismo dentro de los otros tipos de trabajos no remunerados (Aguirre et al., 2014).

Por tanto, este recorrido tiene un momento clave y es cuando se conceptualiza de manera diferencial el cuidado del trabajo doméstico. Esto ocurre porque se comienzan a investigar con mayor profundidad las actividades que ocurren dentro de los hogares, de forma de describir y comprender sus características. Es decir, se produce un desplazamiento pasando de investigaciones que hacen énfasis en la comparación del trabajo no remunerado con el remunerado a otras que buscan un mayor entendimiento de las actividades que ocurren en el hogar, entre las cuales el cuidado es una de las principales. Esto genera que comiencen a diferenciarse las distintas actividades que previamente quedaban englobadas bajo el rótulo de actividades domésticas o no remuneradas. El cuidado tiene sus similitudes con el trabajo doméstico porque comparte su invisibilidad y su asociación con habilidades femeninas, pero se distingue por el componente relacional (Carrasco, Borderías y Torns, 2011).

3. El recorrido en Uruguay

El caso uruguayo es pionero en ese recorrido latinoamericano que se acaba de señalar, pero también en lo que a las políticas de cuidado se refiere. Como ya ha sido abordado en otros trabajos (Aguirre et al, 2014) la clave para la introducción del cuidado en la agenda pública en el caso uruguayo fue la estrecha relación entre la producción de conocimientos sociológicos y el impulso y generación de políticas públicas. La búsqueda de este vínculo ha marcado la trayectoria de la producción sociológica de género en el país, la cual parte del enfoque de la teoría crítica, que propone que el fin último de la generación de conocimientos es la transformación social.

El protagonismo que adquieren los cuidados en el país en los últimos 10 años se expresa en que las investigaciones empíricas realizadas comienzan a diversificar las dimensiones del cuidado que abordan, trascendiendo aquella que refiere a la cuantificación del tiempo del cuidado a través de las EUT.

Una de las líneas innovadoras abordadas refiere al estudio de las representaciones sociales del cuidado, las cuales son entendidas como un conocimiento práctico productor y constructor de una realidad social compartida por un colectivo. La importancia del estudio de las representaciones sociales de género radica en hacer visibles las creencias, los valores, los supuestos ideológicos que construyen, con base en las diferencias biológicas, las desigualdades sociales entre mujeres y varones ligadas a los cuidados.

Las investigaciones realizadas buscaron cuantificar los mandatos de género, así como las situaciones más deseables para el cuidado, pero también comprender los significados atribuidos al cuidado de calidad. Se implementó en 2011 la "Encuesta Nacional de Representaciones Sociales de los cuidados", cuyos resultados mostraron la fuerte presencia del "familismo" en Uruguay (Batthyány, Genta, Perrotta, 2013). Los datos evidenciaron que para la mayor parte de la población uruguaya la situación más deseable para los cuidados era la que se brinda en el domicilio y, especialmente, a través de los miembros de las familias. Se constató también una relación directa entre el "familismo" y el nivel socioeconómico ya que a menor nivel socioeconómico se observó mayor "familismo".

Asimismo, se observó la persistencia de la división sexual del trabajo en relación al deber ser de los cuidados. Los varones fueron percibidos como los responsables de garantizar los cuidados, así como de los cuidados indirectos, aludiendo a su rol de proveedores económicos. Las mujeres fueron asociadas al cuidado directo, lo cual implicaba un vínculo íntimo. También quedó en evidencia la tendencia de las mujeres a flexibilizar su situación en el mercado laboral en función de las necesidades de cuidado de las personas dependientes.

Esta investigación aporta a las políticas públicas porque permite identificar las barreras culturales para la aceptación de distintos servicios. Los estudios que enfatizan en los aspectos culturales de los cuidados son reducidos. Sin embargo, resultan de utilidad para dar cuenta de las resistencias que pueden existir a las políticas de cuidado que pretenden desfamiliarizar el cuidado y transformar la división sexual del trabajo. En el caso de Uruguay permiten orientar las políticas públicas de cuidado de forma de implementar acciones efectivamente transformadoras.

Junto con las representaciones sociales de la población, otra línea abordada en las investigaciones refiere al saber experto sobre los cuidados (Batthyány, Genta, Perrotta, 2013). Partiendo de la gran influencia que tiene este saber sobre las modalidades de los

cuidados (o y dónde debe ser realizado), en las representaciones y en las decisiones de los individuos, las familias, así como en las de las políticas públicas, se estudió el discurso experto en cuidado infantil y en personas mayores. La hipótesis central postulaba que el discurso experto no era neutro respecto a los roles asignados a varones y mujeres, sino que, por el contrario, formaba parte de los mecanismos e instituciones que conformaban el sistema de género, sustento de la división sexual del trabajo. El análisis de los discursos expertos en personas mayores y en niños, mostró la importancia otorgada a la promoción de la responsabilidad social en la función de cuidados. Particularmente, el saber experto señaló que era imprescindible la presencia del Estado en el ejercicio de la función de los cuidados desde diversas modalidades y para todos los sectores sociales, así como la responsabilidad del Estado en el acompañamiento de las familias para que éstas puedan desempeñar esta función en mejores condiciones.

Las investigaciones sobre cuidados se enfocaron en dimensiones que habían sido escasamente exploradas con anterioridad. En este sentido, una de las líneas de investigación trabajadas en los últimos años está relacionada al análisis sobre los cambios y permanencias en la división sexual del trabajo y los roles de género de varones y mujeres en el cuidado. Para esto se desarrolló el proyecto "Políticas de cuidado en Uruguay, impactos en la relaciones de género" (2015-2017), la cual indagó en los discursos de tres generaciones de varones y mujeres sobre el cuidado infantil. Esta investigación dio cuenta de la transición de un modelo de mujeres cuidadoras y amas de casa presente en la década del cincuenta a un modelo actual de mujeres insertas en el mercado laboral que articulan los cuidados de forma diversa según su nivel socioeconómico. Las mujeres que cuidaron a niños/as pequeños/as en la década del 50, no formaron parte del mercado laboral, ni se lo han planteado como una posibilidad, aceptando como única razón para hacerlo la necesidad económica. La vida familiar era percibida como mutuamente excluyente con la vida laboral y las mujeres asumían un papel de dependencia económica que repercutía en sus proyectos de desarrollo. En la generación de mujeres que cuidaron a sus hijos/as pequeños/as en la década del 80, aparece el vínculo con el mercado laboral de manera contundente y, en general, las mujeres se hacen cargo del trabajo remunerado y del cuidado y las tareas domésticas. De esta manera, se produce la inserción laboral femenina sin un cambio en la división sexual del trabajo en los hogares. La sobrecarga de trabajo era asumida por ellas, pero esto no se traducía en demandas o conflictos con sus parejas. En dicha generación convivían distintos modelos de trabajo-cuidados, así como diversas representaciones y proyectos que las mujeres podían realizar, lo que tornó a ésta en una verdadera generación bisagra entre el modelo tradicional y los diferentes modelos presentes en la generación actual (Batthyány, Perrotta y Scavino, 2018).

En la generación de mujeres que actualmente cuidan de sus hijos/as pequeños/as está instalado su proyecto personal y laboral más allá de la maternidad aunque se presentan al menos tres escenarios distintos. Un primer grupo de mujeres pobres con escasas oportunidades de ingreso estable y de calidad en el mercado laboral, que cuidan a sus hijos pero desearían compartir el cuidado con los padres y con servicios de cuidado. Un segundo grupo de mujeres de sectores medios insertas a jornada completa en el mercado laboral que desearían contar con más servicios de cuidados gratuitos o de menores costos, y que comparten el cuidado en mayor medida que las demás con los varones. En este sentido, la investigación dio cuenta de que el trabajo remunerado de las mujeres constituye un factor de cambio que favorece una distribución más equitativa del trabajo

doméstico y de cuidados en las parejas, pero solamente su existencia no la garantiza. El tipo de inserción, la valoración que hacen ambos miembros de la pareja sobre el empleo femenino y su importancia para el proyecto personal, los ingresos que el empleo femenino genera al hogar, y la poca distancia entre los empleos de ambos miembros respecto a ingresos y jerarquía, parecen ser los factores determinantes a la hora de transformar las relaciones de género dentro del hogar. (Batthyány, Perrotta y Scavino, 2018).

Un tercer grupo de mujeres de sectores altos que mantienen una inserción parcial en el mercado laboral, que no repercute en el ingreso familiar, que eligen cuidar de sus hijos valorando la presencia materna directa en los cuidados. En este último grupo sobre todo, se aprecia una tendencia riesgosa para la perspectiva de género y la autonomía de las mujeres. La decisión de estas mujeres con estudios universitarias y altos ingresos, de retirarse parcialmente del mercado, se encuentran fundamentadas a nivel discursivo en base a una literatura biologicista que prioriza el cuidado materno, la lactancia extendida y a demanda y que no enfatiza en el rol masculino en los cuidados, jugando los padres varones un rol secundario y por tanto reforzando el lugar protagónico e insustituible de las mujeres en el cuidado. Este tipo de maternidades contemporáneas ponen en cuestión los logros de las mujeres en el mercado laboral y su capacidad de generar ingresos suficientes de forma de mantener su autonomía económica. Este elemento se constituye en un elemento novedoso, que se instala en sectores educados que hasta ahora se habían mostrado menos tradicionales en los que refiere a los roles de género.

Sin embargo, la investigación evidenció al mismo tiempo la presencia de un grupo de mujeres de sectores medios que comparten más equitativamente los cuidados con sus parejas y se insertan a jornada completa en el mercado laboral. Este grupo promueve la corresponsabilidad de género en los cuidados y la autonomía económica de las mujeres, lo que va de la mano de múltiples y conflictivas negociaciones al interior del hogar.

En la línea de que las investigaciones realizadas sean insumos para las políticas públicas, se implementó la Encuesta "Uso de licencias parentales y roles de género en el cuidado" (2017) la que se propuso conocer los procesos de toma de decisiones para hacer uso o no de las licencias y de la reducción horaria para cuidados regulados por la Ley 19.161 y los factores que impactan en este uso. La nueva legislación permite por primera vez en el país el uso de reducción horaria para cuidado para varones y mujeres en forma alternada y transferible durante el periodo que transcurre entre los tres y los seis meses de los bebés. Esta encuesta indagó en los factores que favorecen u obstaculizan el uso de la reducción horaria por parte de las madres y los padres y en las razones por las que las mujeres son, en su gran mayoría, quienes hacen uso de dicha reducción a media jornada.

Los resultados aportaron evidencia para orientar el diseño de políticas públicas y favorecer una mayor corresponsabilidad de género en los cuidados. Dieron cuenta de una demanda insatisfecha en relación a la duración de las licencias, ya que la gran mayoría considera que deberían durar más tiempo, y una proporción no despreciable de trabajadores/as implementa como estrategia compensatoria el uso de su licencia de descanso anual para extender su permanencia en el hogar al cuidado de los bebés. Por otra parte, el estudio evidenció desigualdades en el acceso a estas licencias según nivel socioeconómico y calidad del empleo, con lo cual el avance formal en derechos no necesariamente se traduce en un ejercicio real de los mismos. Son las mujeres las que usan fundamentalmente la reducción horaria para cuidados, pero aquellas con mejores posiciones sociales. Quienes tienen niveles educativos y socioeconómicos más bajos,

están empleadas en ocupaciones elementales, trabajan en micro empresas o en empresas masculinizadas tienden a no utilizarla. Por su parte, si bien solo el 4,5% de los varones hacen uso de la reducción horaria, y esto sucede con el 30% de las mujeres, presentan motivos distintos para no hacerlo. Las mujeres mencionan la pérdida de ingresos como principal motivo, y dificultades vinculadas al perjuicio que conlleva su ausencia en su lugar de trabajo. Por su parte, los varones mencionan la lactancia y la preferencia por el cuidado materno en edades tempranas, lo cual es esperable dado la coincidencia de esta prestación con el período de lactancia exclusiva, así como la presencia de un contexto familista y maternalista en el cuidado infantil. (Batthyány, Genta y Perrotta, 2018).

El estudio muestra que las mujeres de menor nivel socioeconómico y educativo presentan mayores niveles de abandono del empleo luego de culminada la licencia maternal, lo cual debe analizarse a la luz del escaso acceso a servicios de cuidados de jornada completa para bebés. Por otra parte, la investigación da cuenta del escaso uso que hacen los varones del medio horario, mostrando que las características actuales del mismo (que coincide con los seis meses de lactancia exclusiva y que es transferible entre padres) hacen que sea muy difícil un aumento del uso masculino. Al mismo tiempo, da cuenta de un contexto favorable a la extensión de medidas de cuidado para los varones, ya que la población entiende que son útiles para el involucramiento masculino en los cuidados. (Batthyány, Genta y Perrotta, 2018). La información generada da cuenta de la necesidad de articulación de las políticas de tiempo (como las licencias), con las políticas de servicios, dado que no necesariamente el aumento de unas compensa la inexistencia o escasez de las otras. De esta manera, el conocimiento generado orienta a las políticas hacia modificaciones en las políticas de tiempo que impacten de mejor manera en la corresponsabilidad de género en los cuidados.

En la actualidad el grupo asume un nuevo desafío que surge como necesidad de información de las investigaciones antecedentes pero que también se convertirá en un insumo fundamental para las políticas de cuidados. El proyecto "Necesidades y estrategias de cuidado en Uruguay" (2018-2020) se propone generar información primaria y útil las sobre necesidades de cuidados y las estrategias que los hogares desarrollan para afrontarlos, con las cargas y costos que conlleva. A partir de esta encuesta se construirá una tipología de estrategias de cuidados, así como medidas sintéticas que permitan orientar la toma de decisiones de la política pública de cuidados a partir de una adecuada valoración que considere y pondere los costos de las estrategias implementadas por los hogares. Se pretende que los resultados sean insumos que permitirán adecuar las políticas a la población demandante de cuidados. Asimismo, será una fuente de información clave para medir a futuro el impacto de las políticas públicas de cuidados en el país.

4. Conclusiones

Este capítulo mostró el recorrido y la diversificación de la producción de conocimientos del cuidado en el país. Mientras que en un inicio los cuidados fueron analizados a partir de sus aspectos materiales, particularmente a partir de su cuantificación en tiempo a través de las EUTs, la conceptualización específica de los cuidados, trajo aparejado el desarrollo de diversas investigaciones que dan cuenta de diferentes aspectos o dimensiones de los cuidados.

Al mismo tiempo, cada una de estas investigaciones produjo conocimiento que fue insumo para las políticas públicas de cuidado, en un vínculo que, si bien no está exento de tensiones, tiene el potencial para ser utilizado en el SNIC, particularmente en el objetivo de generar cambios en la división sexual del trabajo. Los datos aportaron evidencia sobre el familismo y las desigualdades de género presentes en las prácticas y en las representaciones del cuidado, las que se manifiestan en el uso y las valoraciones sobre distintos servicios o prestaciones de cuidado que tiene la población usuaria de la política. Esta información se convierte en un insumo que permite al SNIC implementar nuevas acciones, así como modificar las presentes.

En la actualidad se asumen nuevos desafíos vinculados con la necesidad de generar conocimiento que aporte a las políticas públicas. Esto es la necesidad de construir una herramienta específica que permita medir los cuidados, distinta a las EUT, que dé cuenta de las estrategias que los hogares desarrollan para afrontar las necesidades del cuidado y los factores de índole institucional, cultural, de género, económicos, que inciden en la adopción de dichas estrategias. Al tiempo que producirá conocimiento sobre la temática, permitirá al SNIC contar con información sobre los costos que los hogares y las mujeres asumen para cuidar de forma de mejorar sus herramientas de captación de la población beneficiaria de la política a la vez que ofrecer servicios/prestaciones transformadoras y más adaptadas a sus necesidades.

Uno de los grandes desafíos de la producción de conocimientos en género y cuidados es generar acumulación científica en el área de investigación, pero al mismo tiempo que dicha información sea insumo relevante para las políticas públicas, desde el entendido que el conocimiento debe ponerse a disposición para generar transformaciones hacia la búsqueda de la equidad de género.

Referencias

Aguirre, R., Batthyány, K., Genta, N., y Perrotta, V. (2014). Los cuidados en la agenda de investigación y en las políticas públicas en Uruguay. Íconos, vol. 50, 43-60.

Batthyány, K. (2015). *Los tiempos del bienestar social. Género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay*. Montevideo: Inmujeres, MIDES.

Batthyány, K; Genta, N y Perrotta, V. (2018). *Uso de licencias parentales y roles de género en el cuidado. Sistema de Cuidados*. Montevideo: MIDES

_____ (2013). *La población uruguaya y el cuidado. Análisis de representaciones sociales y propuestas para un Sistema de Cuidados en Uruguay*. Montevideo: MIDES. Recuperado de http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/file/25619/1/libro_snc01_v07_distribuc_digital.pdf

Batthyány, k., Perrotta, V., y Scavino, S. (2018). El trabajo remunerado de las mujeres madres a lo largo de tres generaciones ¿un camino hacia la igualdad de género? a la Revista Dados (Universidad del Estado de Río de Janeiro). En prensa

Carrasco, C; Borderías, C., y Torns, T (2011). Introducción. El trabajo de cuidados: antecedentes históricos y debates actuales. En Carrasco, C; Borderías, C y Torns, T (eds.), *El trabajo de cuidados: historia, teorías y política*. Madrid: Catarata.

Carrasquer, P. (2013). El redescubrimiento del trabajo de cuidados: algunas reflexiones desde la Sociología. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, *31*(1), 91-113.

Daly, M., y Lewis, J. (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *British Journal of Sociology*, *51*(2), 281-298.

De Miguel, A. (2005). La articulación del feminismo y el socialismo: El conflicto clase-género. En De Miguel, A. y Amorós, C. (eds.), *Teoría Feminista: De la ilustración a la globalización*, vol. 1 (pp 295-332). Lisboa: Minerva.

Tronto, J., y Fisher, B. (1990). Towars a feminist theory of caring In: Abel, E.K, Nelson, M.k., editors. Circles of care: work and identity of women`s lives. New York: State University of New York Press; p.36-54

Graham, H. (1991). The concept of caring in feminist research: the case of domestic service. *Sociology*, vol. 25 (1), 61-78.

———— (1983). Caring: a labour of love. In Fincha, J. y Groves, D. (eds.) *A labour of love: Women, Work and Caring*. London. Routledge.

Hartman, H. (1983). El infeliz matrimonio entre marxismo y feminismo: hacia una unión más progresista. *Teoría y práctica*, vol 12-13, 5-30. Recuperado de https://www.scribd.com/document/138100718/Hartman-El-Infeliz-Matrimonio-Entre-Marxismo-y-Feminismo

Himmelweit, S. (2011). El descubrimiento del trabajo no remunerado: consecuencias sociales de la expansión del término trabajo. En Carrasco, C; Borderías, C y Torns, T (eds.), *El trabajo de cuidados: historia, teorías y política*. Madrid: Catarata.

Hochschild, A. (2003). *The Commercialization of Intimate Life: Notes from Home and Work.* Berkeley: University of California Press.

Recio, C. (2010). Familismo, asistencialismo y precariedad. La configuración del empleo en el sector de atención a las personas. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 17, 19-43. Recuperado de http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/14295

Thomas, C. (2011). Deconstruyendo los conceptos de cuidados. En Carrasco, C; Borderías, C y Torns, T (eds.), *El trabajo de cuidados: historia, teorías y política*. Madrid: Catarata.

Ungerson, C. (1990). *Gender and Caring, Work and Welfare in Britain and Scandinavian*. Londres: Harvester Weatsheaf.

Políticas de garantía de ingresos y género, elementos para el debate

Minimum income policies and gender, elements for the debate

Júlia De Quintana y José A. Noguera
Grupo de Sociología Analítica y Diseño Institucional (GSADI)
Universitat Autònoma de Barcelona

Resumen: *El presente capítulo[1] explora características de los programas de garantías de ingresos que puedan reforzar o mitigar las desigualdades de género. En primer lugar, el capítulo expone algunos factores (contextuales y conductuales) que tienen impacto en la situación de las mujeres en el mercado laboral y en el ámbito de la protección social. En segundo lugar, se discute de qué manera elementos relacionados con el nivel de focalización, el grado de individualización, y el nivel de condicionalidad conductual de las políticas de garantía de ingresos afectan la desigualdad de género en distintos sentidos. Finalmente, se hace hincapié en la necesidad de considerar las implicaciones de distintos modelos en la situación de las mujeres y se apuntan posibles soluciones para pensar en programas de garantía de ingresos que no refuercen las desigualdades de género.*

1. Introducción

Las políticas de garantía de ingresos mínimos consisten fundamentalmente en prestaciones sociales que pretenden cubrir necesidades económicas, mitigar la pobreza y reducir las desigualdades sociales. Este tipo de prestaciones van dirigidas a colectivos especialmente vulnerables; se dirigen a personas que ya han agotado (o no tienen derecho a) prestaciones sociales de naturaleza contributiva y se encuentran en riesgo y/o situación de pobreza y exclusión social. Dichas prestaciones combinan diversos objetivos. Por un lado, trasfieren a los beneficiarios una cuantía específica de ingresos que va destinada a cubrir necesidades materiales básicas (protección pasiva). Por otro lado, suelen incluir programas de acompañamiento e inclusión laboral y social con el objetivo de que los beneficiarios se incorporen al mercado laboral y no permanezcan en la situación de pobreza y exclusión de forma prolongada o indefinida (protección activa) (Ayala, et al., 2016; MSCBS, 2016).

1 Este trabajo se ha desarrollado en el marco de un Proyecto de I+D+I de la convocatoria Retos de la Sociedad financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO) con referencia CSO2015-64740-R. ;y con financiación del Ministerio de Educación en el marco del Programa de Formación de Profesorado Universitario (FPU – 2014).

En España, los programas de rentas mínimas contra la pobreza y la exclusión corresponden al nivel de protección asistencial y son competencia de las comunidades autónomas. Originariamente, estos programas se diseñaron para cubrir las necesidades materiales de colectivos vulnerables, no muy numerosos y durante un plazo relativamente corto. De hecho, en su origen la mayoría de estos programas tenían una duración limitada a un año, aunque extensible en situaciones definidas durante períodos adicionales con un límite de renovaciones. Estas características indican que las políticas de garantía de ingresos nacen como una solución coyuntural o de urgencia para determinadas situaciones de pobreza que se prevén esporádicas y no como una política de redistribución y lucha contra la desigualdad a largo plazo.

No obstante, en los últimos 30 años la desigualdad social, la pobreza y el desempleo de larga duración se han ido convirtiendo en problemas estructurales, al tiempo que disminuía la capacidad de los estados del bienestar para hacer frente a estos fenómenos a través de los mecanismos habituales como las prestaciones contributivas, la política de pleno empleo y la redistribución de la renta basada en una fiscalidad progresiva. Esta situación ha generado un incremento de los potenciales perceptores de rentas mínimas y ha puesto de manifiesto la necesidad de revisar las características e implicaciones de distintos modelos de políticas de garantías de ingresos.

Es pues creciente el interés político, social y mediático en los distintos modelos de políticas de garantías de ingresos, especialmente en lo referente a sus características y eficacia como políticas de redistribución y lucha contra la pobreza. Esta atención ha sido destacada en la última década, en la que han proliferado estudios en relación con las rentas mínimas de inserción, el modelo generalizado de políticas de garantías de ingresos mínimos en España (FOESSA, 2015; Ayala et al., 2016; De la Rica & Gorjón, 2018), así como sobre algunas propuestas y modelos alternativos (Noguera, 2017). Destaca, por ejemplo, el aumento de la atención hacia la propuesta de la Renta Básica Universal (RBU), que se ha visto reflejado en la proliferación de algunos experimentos piloto, de los cuales el más conocido es el de Finlandia, así como la mayor atención a las características de los programas de transferencias monetarias condicionadas que llevan años funcionando en algunos países de América Latina o África (Fiszbein & Schady, 2009). También es interesante el acercamiento a un modelo de Renta Garantizada en distintas comunidades autónomas del Estado español (como Euskadi, Navarra, Catalunya, Valencia o Castilla La Mancha) (Noguera, 2018). Todo ello se ha visto también reflejado en la inclusión de propuestas de programas de garantía de ingresos en la agenda política de los principales partidos del país (Noguera, 2017). Estos factores indican que las políticas de garantía de ingresos se encuentran actualmente en el centro del debate público en lo que a políticas de bienestar se refiere.

Existe una gran variedad de propuestas y programas de políticas de ingresos. El sistema español se caracteriza por una gran heterogeneidad entre programas en lo referido a nivel de cobertura, criterios de acceso, cuantía, condiciones de mantenimiento, duración, programas de inserción etc. (Ayala et al., 2016). Pese a esta diversidad, hay dos características que condicionan destacadamente el desarrollo, implicaciones y resultados de estos programas: su nivel de focalización (o selectivismo) y su grado de condicionalidad conductual (Noguera, 2017, p. 235). Ambas cuestiones son objeto de debate académico y político: en torno al dilema de la focalización se discute si las prestaciones deben

ser universales o focalizadas y cómo se deben determinar los requisitos de acceso, fundamentalmente en función de la renta; en torno al dilema de la condicionalidad se discute si las prestaciones deben exigir a los perceptores ciertas conductas (por ejemplo, de activación laboral o de aseguramiento del bienestar de los miembros dependientes del hogar) o, por el contrario, deberían otorgarse incondicionalmente. Considerando estos dos elementos es posible definir cuatro tipos básicos de políticas de ingresos mínimos según las condiciones de renta (débiles o fuertes) y las condiciones de conducta (débiles o fuertes; véase el Cuadro 1).

Cuadro 1
Tipos de programas de garantía de ingresos mínimos según sus condiciones

		Condiciones de renta	
		Fuertes	*Débiles*
Condiciones laborales o de conducta	*Fuertes*	Renta Mínima de Inserción	Complemento Salarial o Crédito Fiscal
	Débiles	Renta Garantizada	Renta Básica

A pesar de la creciente atención que estos debates han suscitado, uno de los aspectos menos discutidos es el efecto diferencial de los distintos modelos de políticas de ingresos en términos de género. Analizar el posible impacto diferencial de distintos modelos de políticas de garantías de ingresos en términos de desigualad de género es relevante tanto desde un punto de vista estructural como conductual. Factores estructurales hacen especialmente importante considerar el efecto de estos programas en las mujeres: las mujeres tienen un riesgo de pobreza mayor al de los hombres, están más presentes en el nivel asistencial de protección social y tienen más dificultades para incorporase al mercado laboral de manera estable (MSCBS, 2016; Suárez & Hurtado, 2018). Además, las dinámicas de desigualdad derivadas de la división sexual del trabajo influyen en las oportunidades y resultados que los distintos modelos ofrecen para las mujeres. El diseño de los programas, por tanto, debería tener en cuenta el impacto a nivel de género, para contribuir a mitigar las desigualdades sociales y no reforzar la división sexual del trabajo.

¿Cómo influyen las características de los programas en términos de género? ¿Cómo deberíamos diseñar políticas de garantía de ingresos para no reforzar la desigualdad de género? El presente capítulo explora preliminarmente estas cuestiones y plantea algunas reflexiones en torno a cómo considerar el género en el diseño de políticas de garantías de ingresos. A tal efecto, y en primer lugar, se exponen algunos factores (estructurales y conductuales) que tienen impacto en la situación de las mujeres en el mercado laboral y en el ámbito de la protección social. En segundo lugar, se discuten los dos dilemas mencionados (focalización y condicionalidad conductual) y se apunta a las implicaciones de distintas condicionalidades de las prestaciones para las desigualdades de género, considerando también las posibilidades en este ámbito de una mayor individualización de las prestaciones.

2. Políticas de garantías de ingresos y género: factores contextuales y conductuales

Antes de debatir las implicaciones de los distintos modelos de garantía de ingresos en términos de género es preciso considerar los factores contextuales y conductuales que afectan particularmente a las mujeres y se relacionan con las desigualdades de género.

2.1. Factores contextuales: división sexual del trabajo, mercado de trabajo y protección social

La literatura sobre desigualdad de género ha aportado cuantiosa evidencia sobre las desigualdades entre hombres y mujeres en distintas esferas de la vida social como resultado de la división sexual del trabajo y de los roles y estereotipos que se les asocian respectivamente. Para el tema que nos ocupa, es importante considerar brevemente los efectos de la división sexual del trabajo en la participación de las mujeres en el mercado laboral y las consecuencias que esto genera para la protección social y el bienestar de que éstas pueden disfrutar. La situación de las mujeres en ambas esferas (mercado de trabajo y pobreza/protección social) está fuertemente condicionada por la división sexual del trabajo, es decir, por la distribución desigual de la carga de trabajo doméstico y de cuidados en los hogares que, mayoritariamente, sigue recayendo sobre las mujeres (Sainsbury, 1999). Esta desigualdad es particularmente importante en los países del sur de Europa en los que la participación masculina en tareas domésticas es baja y la externalización y provisión pública de instituciones de cuidado insuficiente. La desigual distribución del trabajo doméstico y de cuidados explica, en parte, la débil posición relativa de las mujeres en el mercado de trabajo, su mayor riesgo de pobreza y su posición desventajosa en materia de protección social (Gheaus, forthcoming; León, 1999; Suárez & Hurtado, 2018).

En relación con el mercado laboral, pese a la incorporación masiva de mujeres desde los años 70, dicha desventaja se refleja de distintas maneras (De la Rica & Gorjón, 2016; Suárez & Hurtado, 2018): menor salario (brecha salarial); sobrerrepresentación de las mujeres en el trabajo a tiempo parcial involuntario, peores posiciones laborales (segregación vertical y techo de cristal) y concentración de mujeres en sectores feminizados de menor prestigio social (segregación horizontal). Estos elementos estructurales a menudo se combinan: la

mayoría de sectores feminizados ofrecen sueldos más bajos, contratos a tiempo parcial y capacidad limitada de ascenso. Así mismo, las mujeres tienden a participar menos en el mercado laboral en general (OECD, 2017). Estas condiciones reflejan en parte la distribución desigual de tareas que asigna a las mujeres mayor dedicación al trabajo doméstico y de cuidados, favoreciendo trayectorias laborales más fragmentadas y un mayor riesgo de desempleo temporal y de larga duración (Suárez & Hurtado, 2018). A la vez, el trabajo doméstico o de cuidados no remunerado no se suele tener en consideración en el diseño de los programas de protección social. Estas condiciones aumentan el riesgo de pobreza y de exclusión social de las mujeres en relación con el de los hombres: por ejemplo, según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida en España (INE, 2017) la tasa de riesgo de pobreza (18-64 años) es de 22,4 puntos para mujeres y de 21 puntos para los hombres (la diferencia se amplía si consideramos el alquiler imputado).

La situación de las mujeres en relación con el mercado de trabajo afecta a su protección social. La configuración de los sistemas de protección social en España es fuertemente contributiva, lo que implica que las prestaciones sociales dependen de la participación de los sujetos en el mercado de trabajo y están fuertemente vinculadas a su trayectoria laboral y nivel salarial. En consecuencia, la protección social favorece trayectorias típicamente masculinas con mayor participación regular en el mercado laboral, sueldos más altos y contratos a tiempo completo (Suárez & Hurtado, 2018). Esta lógica se refleja, por ejemplo, en las prestaciones por desempleo, que al tener una duración limitada en el tiempo ejercen mayor presión sobre las mujeres para reinsertarse laboralmente, siendo como son un colectivo con mayor dificultad que los hombres para acceder al mercado de trabajo con contratos estables y mayor carga de trabajo total (Suárez & Hurtado, 2018). Por otro lado, las características de su participación laboral empujan las mujeres al nivel asistencial. Las mujeres en mayor medida son beneficiarias de las políticas de rentas mínimas de las comunidades autónomas (Ayala et al., 2016). Según datos del Sistema Público de Servicios Sociales, en 2016 el 59% los titulares de rentas mínimas eran mujeres. Estos elementos sugieren la convenienca de repensar el diseño y las características de los programas considerando su efecto diferencial según género.

2.2. Factores conductuales: exógenos y endógenos

Para analizar el efecto de los programas de garantía de ingresos en las mujeres también es preciso considerar factores conductuales, es decir factores que afectan las decisiones individuales. Estos factores pueden ser endógenos (preferencias y disposiciones de los individuos) y/o exógenos (incentivos o desincentivos generados por el contexto y el diseño de los programas de protección).

Los factores endógenos hacen referencia a las preferencias y disposiciones de los individuos a tomar ciertas decisiones o realizar ciertas acciones. En este sentido, una abundante literatura pone de relieve las diferencias entre hombres y mujeres en factores decisionales y que pueden condicionar su comportamiento, por ejemplo, en lo referente a su predisposición a solicitar prestaciones o a aceptar un empleo (Hakim, 2000). Numerosos experimentos en economía conductual documentan diferencias en las preferencias y actitudes entre hombres y mujeres. La evidencia indica que las mujeres son más adversas

al riesgo, menos propensas a competir y más cooperativas (Croson & Gneezy, 2009). Estas diferencias han sido documentadas en decisiones de comportamiento económico y por lo tanto pueden influenciar notablemente la decisión de participar o no en el mercado laboral, y en qué términos. Al mismo tiempo, existen estudios que muestran que desde el lado de la oferta de trabajo, los empresarios, o contratantes, usan estereotipos y/o heurísticas con fuerte componente de género a la hora de tomar decisiones de contratación y promoción laboral (Gheaus, forthcoming; OECD, 2017).

Los factores exógenos hacen referencia a los incentivos o desincentivos al cambio de conducta que se generan por el contexto y por el propio diseño de los programas de garantía de ingresos. Dos cuestiones resultan relevantes en este sentido: las dinámicas de estigmatización y la trampa de la pobreza (Noguera, 2017). A menudo, los programas de rentas mínimas imponen controles de ingreso y mantenimiento de la prestación que pueden generar dinámicas de estigmatización y derivar en tasas de *non take-up* (cuando parte de la población que tiene derecho a recibir la prestación no la solicita). Así mismo, la estructura de incentivos de los programas puede generar trampas de la pobreza, esto es, incentivos para mantenerse en la situación de falta de ingresos que da derecho a la prestación. Ello ocurre cuando los programas, como es habitual, no permiten compatibilizar los ingresos salariales con la prestación, o lo hacen imponiendo tasas impositivas marginales del 100% o superiores, que se traducen en un mayúsculo desincentivo a la búsqueda y aceptación de ofertas de empleo. Se ha documentado que estas trampas de la pobreza afectan particularmente a la incorporación de las mujeres en el mercado laboral ya que estos desincentivos son especialmente importantes para los hogares monoparentales en su mayoría encabezados por mujeres (Sainsbury, 1999 p. 171). Esta problemática afecta destacadamente en el caso de las políticas de rentas mínimas de inserción, ya que los hogares monoparentales son uno de los tipos de hogar más comunes entre los perceptores de las mismas en España (Ayala et al., 2016; MSCBS, 2016). Según datos del Sistema Público de Servicios Sociales, en 2016, de los titulares de prestación RMI que son familia monoparental el 93% están dirigidos por mujeres.

Finalmente debe considerarse la interacción entre factores contextuales, endógenos y exógenos. En el caso de las mujeres, debido a su peor posición relativa en el mercado de trabajo, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, y debido a su mayor carga de trabajo doméstico, puede ser racional abstenerse de participar en el mercado laboral y evitar así situaciones de doble jornada. Así mismo, esta situación puede derivar en un proceso de preferencias adaptativas (o "uvas amargas") (Elster, 1983): debido a la grave dificultad de encontrar un trabajo adecuado y/o mantener una carrera laboral estable, muchas mujeres pueden acabar renunciando a encontrar un empleo y "prefiriendo" dedicarse a la realización de trabajo doméstico y de cuidados.

Por estos motivos, considerar las preferencias individuales de las mujeres en el análisis de su situación laboral es un tema controvertido. ¿Se debe fomentar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo *per se*, independientemente de sus preferencias "reveladas"*?* Si asumimos que hombres y mujeres simplemente tienen preferencias distintas con relación a su participación en el mercado de trabajo y la realización de trabajo doméstico no remunerado, y que estás preferencias son "auténticas", se puede considerar innecesario intervenir. Sin embargo, si estas preferencias son adaptativas, y derivan de condiciones estructurales y sociales que reducen el conjunto de oportunidad

de las mujeres respecto del de los hombres, entonces es necesario repensar el diseño de las políticas para fomentar decisiones *realmente* autónomas (Gheaus, forthcoming).

Un problema no menor, sin embargo, es que la capacidad de incidencia de las políticas de garantía de ingresos en la cuestión de la desigualdad de género resultante de la división sexual del trabajo es limitada; los efectos pueden ser mucho más directos si se articulan a través de políticas de externalización de cuidados, corresponsabilidad, regulación del mercado laboral, regulación de los permisos de paternidad y maternidad, o políticas de vivienda. No obstante, sí es posible repensar el diseño de las políticas de garantía de ingresos para que no refuercen, o contribuyan a debilitar, las desigualdades de género. Elementos relacionados con el nivel de focalización, el grado de individualización, o el nivel de condicionalidad conductual de las políticas de garantía de ingresos pueden afectar a la desigualdad de género en muchos sentidos. En las secciones siguientes se plantean algunas ideas en relación a estos factores.

3. Focalización y género

La primera característica relevante de los programas de garantía de ingresos mínimos es su nivel de focalización, esto es, en qué medida se restringe el acceso a las prestaciones a determinados grupos de la población. En este sentido, el debate habitual es si las transferencias de renta deberían cubrir a toda la población (ser universales) o, por el contrario, deberían ser prestaciones focalizadas en aquellos hogares y/o individuos en situación de pobreza monetaria, como es más frecuente (Noguera, 2017). No hay evidencia concluyente de qué tipo de nivel de cobertura es más efectivo a la hora de reducir los niveles de pobreza y desigualdad. El argumento más importante a favor de la universalidad es su naturaleza preventiva, ya que garantiza cubrir a toda la población por encima del umbral de la pobreza.

La propuesta de la Renta Básica (RB) se inclina decididamente por la cobertura universal. Se trataría de una prestación individual, incondicional y universal que se concede sin control de rentas. Aunque atractiva y de gran interés, la propuesta de RB se encuentra con serias dificultades, en forma de retos de financiación, institucionales y políticos[2]. En lo referente a su impacto a nivel género, la RB ha sido criticada tanto como defendida desde la literatura feminista (ver: Alstott, 2001; McKay & Jo, 2000; Robeyns, 2008). Por un lado, se considera una propuesta que puede proteger a las mujeres sin vinculación con el mercado de trabajo y con potencial para erradicar la pobreza extrema. Además, se trata de una prestación individualizada y un derecho de protección que no se vincula a la participación en el mercado de trabajo, pero que al mismo tiempo establece un incentivo universal al empleo remunerado, dado que la renta del empleo siempre se acumulará sobre la RB, sin tasas de retirada del 100% o superiores como las que producían las trampas de la pobreza. Estas características indican que las mujeres (especialmente aquellas en peores posiciones) podrían beneficiarse de su implementación (Berbel, 2017). Por otro lado, la crítica más habitual es que podría reforzar la división sexual del trabajo porqué proporciona un mayor incentivo económico a las mujeres para realizar tareas domésticas

2 Para una reflexión sobre los problemas y limitaciones de la RB como propuesta de garantía de ingresos, ver Noguera, 2017 pág. 239-245.

no remuneradas y no participar en el mercado laboral (Berbel, 2017; Gheaus, forthcoming), a la vez no genera ningún incentivo para que los hombres aumenten su dedicación a dichas tareas domésticas. Dado que las mujeres se encuentran en una peor posición estructural en el mercado laboral, sufren estereotipos (de terceros y propios) sobre sus capacidades laborales y tienden a evitar el riesgo y la competitividad la RB podría favorecer una menor participación en el empleo de las mismas y, por lo tanto, reforzar la división sexual del trabajo. En este sentido, también se ha argumentado que los elevados recursos que requeriría la financiación de una RB supondrían un notable coste de oportunidad en términos de otras políticas públicas más directamente orientadas hacia la igualdad de género, como la inversión estatal en externalización del trabajo doméstico y de cuidados.

La alternativa a una prestación universal es algún grado de focalización. En un sistema de garantía de ingresos focalizado, la prestación se concede a individuos y/o hogares que se encuentran en condiciones materiales de pobreza. Esta es la configuración habitual e implica determinar quién tiene derecho a la prestación considerando el nivel de ingresos de la unidad de convivencia. Por lo tanto, la focalización requiere establecer criterios de acceso y de cómputo de recursos materiales. Estos criterios, como se ha comentado, conducen a diversos problemas: déficits de cobertura, estigmatización de los beneficiarios y trampas de la pobreza (Noguera, 2017).

Resulta obvio que algunos elementos del diseño de los programas focalizados también pueden tener un efecto en las desigualdades de género. En primer lugar, hay que hacer hincapié en la necesidad de aumentar la intensidad protectora y el nivel de cobertura de los programas, así como de reconocer el cobro de la prestación como un derecho no sujeto a condiciones presupuestarias y con duración indefinida mientras se esté en situación de pobreza. Reforzar el nivel de protección asistencial es clave para cubrir adecuadamente a los hogares en situación de pobreza y es especialmente relevante para las mujeres que, como ya se ha comentado, presentan un mayor riesgo de pobreza y exclusión social, están menos protegidas por el nivel contributivo y se enfrentan a discriminaciones y barreras para acceder de forma estable al mercado laboral. Asimismo, resulta importante considerar adecuadamente la intensidad de los complementos por menores a cargo o la especificidad de las necesidades de los hogares monoparentales (en su inmensa mayoría encabezados por mujeres). Un aspecto que puede afectar de forma directa a las mujeres, sin embargo, es el grado de individualización de la prestación; a ello se dedica la siguiente sección.

4. Individualización y género

En la configuración de los programas de rentas mínimas, un elemento importante que puede reforzar o mitigar la desigualdad entre hombres y mujeres es la unidad de cómputo de ingresos que es *de facto* la unidad que recibe la prestación. El debate en este sentido versa sobre si para acceder a la prestación debe computar la renta individual sin considerar los ingresos de los miembros de la unidad de convivencia y, por ende, la prestación en su caso resultante debe ser individualiza o por el contrario transferirse a la unidad de convivencia como tal, vía la persona "titular". La literatura feminista tradicionalmente ha enfatizado la necesidad de considerar ingresos y necesidades económicas de manera

individualizada, para promover la independencia económica (y por ende social) de las mujeres, su derecho al control de sus recursos y la igualdad en el seno del hogar (Sainsbury, 1999, p: 191). De hecho, el que los derechos sociales sean familiares o individuales es un elemento clave para analizar la dimensión de género de distintos modelos de estado de bienestar (Sainsbury, 1999).

El cómputo de recursos por unidad familiar suele considerar los ingresos de todos los miembros del hogar y puede generar una desventaja para las mujeres, especialmente en el seno de familias tradicionales. Si el titular de la prestación es un hombre, y existen trampas de la pobreza como las descritas, una mujer sin ingresos dentro del hogar familiar se enfrentará también a un desincentivo para aceptar un empleo, aunque no sea titular de la prestación. Esta dinámica puede verse reforzada por estereotipos de género respecto de quien debe ser el sustentador principal del hogar. Así mismo, si en una unidad de convivencia, un hombre es titular de la prestación y la mujer está desempleada y sin ingresos, ésta pasa a ser miembro dependiente y no puede solicitar una prestación individual a menos que constituya un hogar independiente durante un período que en ocasiones es de varios años. Esto puede derivar en el acceso limitado de las mujeres en situación de pobreza a las prestaciones sociales, socavando su autonomía y capacidad de emancipación económica. Esta cuestión es preocupante en casos de problemáticas añadidas como la violencia de género, las adicciones, o las enfermedades mentales. En este sentido, ofrecer prestaciones individualizadas, que se calculen de forma menos dependiente de los ingresos familiares, puede fomentar la independencia económica de las mujeres.

Sin embargo, aunque en principio se trate de un objetivo deseable, es fácil reparar en los límites de la individualización de las prestaciones. En primer lugar, la individualización aumenta destacadamente el coste económico de los programas. En segundo lugar, ciertas casuísticas pueden dar lugar a gastos regresivos desde un punto de vista distributivo: por ejemplo, personas dependientes de cónyuges con recursos elevados podrían solicitar las prestaciones. Alternativamente, se podría pensar en modelos no totalmente individualizados que promuevan medidas que fomenten división de la prestación entre hombres y mujeres y/o que faciliten (o no pongan trabas) a la emancipación de las mujeres. En relación a lo primero (fomentar la división de la prestación) se podrían articular medidas del tipo *nudge*[3] como, por ejemplo: (a) promover por defecto la repartición de la prestación entre cónyuges[4]; (b) incluir un *frame* que presente la prestación como un recurso disponible para todos los miembros del hogar[5]; (c) valorar la posibilidad de incluir co-titulares de la prestación para fomentar la división informal y formal de la gestión de recursos. En relación a lo segundo (facilitar la emancipación de las mujeres), se pueden eliminar o relajar ciertos requisitos de acceso a la prestación (como los períodos mínimos en los que

3 Un nudge es un mecanismo de influencia que altera el entorno decisional manteniendo todas las opciones disponibles y la libertad de decidir, pero haciendo algunas opciones más atractivas y fáciles en términos cognitivos y sociales (Thaler and Sunstein, 2008), por ejemplo, la comunicación de normas sociales, el uso de opciones por defecto, etc.

4 Se plantea la posibilidad de repartir la prestación en cuentas separadas entre los cónyuges. Algunas políticas fomentan la distribución de recursos entre cónyuges.

5 Algunos estudios conductuales indican que el *frame* (enmarcado) de la prestación influye en la manera en que los perceptores conciben la prestación y modifica su conducta, la manera en que distribuyen y usan el dinero. Por ejemplo, Benhassine et al. (2015) encontraron que una transferencia monetaria incondicional a los padres de niños en edad escolar, si era etiquetada como un programa de soporte a la educación de los hijos, aumentaba destacadamente la asistencia escolar, sin necesidad de condicionar la prestación a la misma.

debe probarse la residencia independiente y la ausencia de recursos), especialmente en casos de violencia de género, para que sea más fácil abandonar el hogar familiar y acceder de forma inmediata al cobro de la prestación.

5. Condiciones conductuales y género

La segunda característica relevante de los programas de garantía de ingresos es su nivel de condicionalidad conductual. La lógica de la protección social condicionada es una de las características más extendidas en los programas de protección contra la pobreza y la exclusión social. Las prestaciones condicionadas exigen a los perceptores que se comporten de ciertas maneras y realicen actividades para poder percibir y mantener la prestación. La naturaleza y el nivel de exigencia de estas condicionalidades varían. Generalmente, incluyen medidas de activación para encontrar empleo y medidas de inserción social: planes de inserción, cursos de formación, aceptación obligatoria de ofertas de empleo y/o realización de actividades laborales directas. El supuesto en que se basa la inclusión de condicionalidades es que los beneficiarios de prestaciones deben modificar su conducta para salir de la situación de pobreza. La mayor parte de las condicionalidades reproducen la lógica contributiva "laboralista": las prestaciones sociales deben ir ligadas a la participación en el mercado laboral, y si no es posible, deben garantizar que las personas perceptoras hacen todo lo posible para entrar en el mismo.

Pese al extensivo uso de las prestaciones condicionadas, no hay evidencia conclusiva sobe la efectividad de estas medidas. Incluso algunos estudios han constatado que son a menudo ineficaces y generan disminuciones de bienestar en los beneficiarios, situaciones de trampa de la pobreza y gastos administrativos y burocráticos ineficientes (Watts et al., 2014). Sin embargo, la justificación de los programas de garantía de ingresos sigue incluyendo condicionalidades, bajo la perspectiva de que los pobres son vagos potenciales y la lógica de que quien recibe algo no puede hacerlo a cambio de nada (Noguera, 2017). Cabría preguntarse si en contextos de desempleo estructural masivo es razonable centrar los objetivos de los programas en la conducta de los beneficiarios de las prestaciones.

La investigación reciente en cuestión de condicionalidades pone de relieve que el modelo actual de condicionalidad fuerte que las rentas mínimas de inserción asumen tiene importantes limitaciones éticas y de efectividad. La revisión de los programas ha dado lugar a dos estrategias distintas para abordar mejor la problemática, por un lado, el desarrollo de complementos salariales (también llamados a menudo "créditos fiscales" porque pueden cobrarse como deducciones de impuestos, incluso con un tramo negativo); por otro lado, el desarrollo de programas de rentas mínimas algo más incondicionales, que se acercan progresivamente a modelos de renta garantizada.

Los complementos salariales son medidas de condicionalidad fuerte (reproducen la lógica de vincular prestación y empleo) pero intentan eliminar o aminorar las trampas de la pobreza, proporcionando mejores incentivos para la incorporación laboral de los perceptores. La idea es hacer compatibles los ingresos salariales con una prestación social (el complemento o crédito), completando los salarios hasta un cierto nivel de renta pre-establecido, normalmente por encima del umbral de pobreza para cada tipo de hogar. Es decir, cuando los perceptores de prestaciones acceden al mercado laboral, se les mantiene

la prestación hasta un cierto umbral, y si ya se encuentran en él pero cobran salarios por debajo del umbral pre-establecido, éstos se ven completados hasta el mismo. Estas medidas han mostrado cierta efectividad en los países donde se han implantado (Ayala el al., 2003; Hermida & Noguera, 2014).

Sin embargo, los complementos salariales, por definición, son medidas que no protegen a los colectivos más excluidos, que no tienen empleo (como quienes tienen más dificultad de inserción laboral). Como ya se ha comentado en la sección 2, las mayores dificultades de las mujeres para incorporarse al mercado laboral pueden derivar en un mayor uso de los complementos salariales por parte de los hombres, y por lo tanto reforzar la desigualdad de género. Así mismo, la exigencia constante de formación y atención al empleo ignora el peso del trabajo doméstico-familiar y, por lo tanto, si las mujeres acceden a los complementos salariales, esto aumenta su carga de trabajo. Por otro lado, precisamente porque las mujeres están sobrerrepresentadas en bajos salarios, tiempo parcial, etc., deberían, en principio, beneficiarse más de complementos salariales. Así mismo, dichos complementos permiten obtener mayor renta neta por el mismo número de horas de empleo, y por tanto, reducir las horas de empleo remunerado y por ende la carga global de trabajo. Además, el complemento salarial es un incentivo claro al empleo lo que puede ayudar a la incorporación de las mujeres en el mercado laboral. Considerando las dificultades estructurales y conductuales de las mujeres, se podría pensar en un complemento salarial específico o más alto para ellas[6].

Las trasferencias incondicionales como la renta garantizada o la RB relajan las condiciones de conducta laboral e inserción (aunque pueden mantenerse programas voluntarios) (Noguera, 2017). Estudios recientes demuestran que las prestaciones no condicionadas no son menos efectivas que las condicionadas en lo referente a la incorporación de los perceptores al mercado de trabajo, a la vez que corrigen efectos no deseados de la condicionalidad (Watts, et al. 2014. Las transferencias incondicionales parecen especialmente adecuadas para las mujeres, puesto que desvinculan el derecho a la prestación del empleo y de las actividades de formación e inserción, evitando así el aumento de la carga de trabajo y/o la presión asociada a la incorporación laboral de muchas mujeres que se encuentran con dificultades de conciliación familiar evidentes. Esta cuestión es especialmente relevante para las familias monoparentales, que representan el 20% de los perceptores de rentas mínimas en España (MSCBS, 2016).

Gran parte del debate gira en torno a cómo estructurar la relación de los perceptores con el mercado laboral. En lo referente a la desigualdad de género existe cierta tensión entre fomentar la inserción laboral de las mujeres, que se considera positiva para la emancipación económica y el desarrollo personal, y valorar y proteger las tareas que mayoritariamente realizan las mujeres fuera del mercado, pero sin reforzar la división sexual del trabajo. Está claro que corregir factores de desigualdad de género es un objetivo que excede las competencias y posibles implicaciones de las políticas de ingresos. Sin embargo, existen vías para compatibilizar las medidas para fomentar el empleo de las mujeres y las destinadas a combatir la división sexual del trabajo. Una adecuada combinación de renta garantizada y complemento salarial, diseñada según algunas de las ideas mencionadas anteriormente, podría constituir una mejora palpable en ese sentido. Así, se generaría un incentivo económico al empleo, reduciendo el tipo impositivo efectivo (Noguera, 2017;

6 Para una discusión de las implicaciones de complementos salariales, también en términos de género, ver Ayala & Paniagua, 2017.

Sainsbury, 1999) al mismo tiempo que no se exigirían conductas de activación. Este incentivo podría variar según el tipo de hogar: por ejemplo, ser más alto para las mujeres, o para hogares con miembros dependientes a cargo, especialmente con hijos en edad de escolarización. Cabe preguntarse si resulta tan problemática la dedicación principal a la familia en aquellos hogares en los que la incorporación al mercado no permita mejorar significativamente las condiciones materiales, pero aumente las dificultades de cuidado. Por ejemplo, las familias monoparentales con hijos en edades no escolarizables deberían priorizar el cuidado familiar (sean dirigidas por hombres o mujeres). Obviamente, la necesidad de articular la garantía de ingresos con una política generosa e igualitaria de permisos remunerados por maternidad y paternidad se hace patente.

Para concluir, pese a que el impacto global de estas políticas a nivel de desigualdad de género es limitado, se ha apuntado que, elementos relacionados con el nivel de focalización, el grado de individualización, o el nivel de condicionalidad conductual de las políticas de garantía de ingresos pueden afectar a la desigualdad de género en distintos sentidos. Más investigación en estas líneas es necesaria para pensar en mejores soluciones para diseñar e implementar políticas de garantías de ingresos que reduzcan la desigualdad social, económica y también de género.

Referencias

Alstott, A. (2001). Good for women. En P. Van Parijs (Ed.), *What's Wrong with a Free Lunch?* (pp. 75–79). Boston: Beacon Press.

Ayala, L., Arranz, J. M., García-Serrano, C., y Martínez-Virto, L. (2016). *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma. Recuperado de http://www.carm.es/ctra/cendoc/haddock/17014.pdf*

Ayala, L., y Paniagua, M. (2017). *The impact of tax benefits on female labor supply and income distribution in Spain*. *Euromod Working Paper Series*. Recuperado de https://www.iser.essex.ac.uk/research/publications/working-papers/euromod/em17-17.pdf

Ayala, L., Ruiz-Huerta, J., y Díaz de Sarralde, S. (2003). Protección de los trabajadores con bajos ingresos e incentivos laborales. En *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España. Informe 2003*. Madrid: Trotta Fundación Hogar del Empleado.

Benhassine, N., Devoto, F., Duflo, E., Dupas, P., y Pouliquen, V. (2015). Turning a Shove into a Nudge? A "Labeled Cash Transfer" for Education. *American Economic Journal: Economic Policy*, *7*(3), 86–125.

Berbel, S. (2017). La renta que divide al feminismo. *Sinpermiso*. Recuperado de http://www.sinpermiso.info/textos/la-renta-que-divide-al-feminismo

Croson, R., y Gneezy, U. (2009). Gender Differences in Preferences. *Journal of Economic Literature*, *47*(2), 448–474. http://doi.org/10.1257/jel.47.2.448

De la Rica, S., y Gorjón, L. (2018). El impacto de la renta de garantía de ingresos en Euskadi. *Papeles de Economía Española*, *156* 110–127.

De La Rica, S., y Gorjón, L. (2016). The impact of family-friendly policies in Spain and their use throughout the business cycle. *IZA Journal of European Labor Studies*, *5*(1). http://doi.org/10.1186/s40174-016-0059-0

Elster, J. (1983). *Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality*. Cambridge University Press.

Fiszbein, A., y Schady, N. (2009). *Conditional cash transfers. Reducing present and future poverty*. *World Bank Policy Report*. Washington DC: The World Bank. http://doi.org/10.1016/S0378-4266(03)00124-9

FOESSA. (2015). *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España. Explorando diferentes alternativas de desarrollo*. Madrid: Cáritas Española Editores.

Gheaus, A. (forthcoming). Gender-egalitarian policies in the workplace and the family. In A. Lever y A. Poama (Eds.), *Routledge Handbook of Ethics and Public Policy*. *Work-Lifestyle Choices in the 21st Century: Preference Theory*. Oxford University Press. Recuperado de: "http://www.academia.edu/34283074/Gender-egalitarian_policies_in_the_workplace_and_the_family"

Hermida, P., y Noguera, J. A. (2014). Integración de impuestos y prestaciones: una vía innovadora para la reforma de la protección social. *Documentación Social*, *169*, 103–123.

León, M. (1999). La dimensión política del sistema de protección español y su repercusión en estructuras de género. En *Políticas sociales y estado de bienestar en España: informe 1999.* Madrid: Trotta Fundación Hogar del Empleado.

McKay, A., y Jo, V. (2000). *Gender, Family, and Income Maintenance: A Feminist Case for Citizen's Basic Income*. London: Routledge.

MSCBS (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social). (2016). *El sistema público de servicios sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2016*. Madrid: MSCBS

Noguera, J. A. (2017). Modelos de políticas de garantía de rentas contra la pobreza. En M. Kölling y P. Marí-Klose (Eds.), *Los retos del Estado del bienestar ante las nuevas desigualdades* (pp. 225–248). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

OECD. (2017). *The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle*. Paris:OECD

Robeyns, I. (2008). Should Feminists Endorse Basic Income? *Basic Income Studies 3*, *Special issue* (2).

Sainsbury, D. (1999). *Gender and welfare state regimes*. Oxford: Oxford University Press.

Suárez, B., y Hurtado, A. (2018). La dimensión de género de la (des) protección por desempleo. *Revista de Derecho de La Seguridad Social*, *14*, 2–10.

Watts, B., Fitzpatrick, S., Bramley, G., y Watkins, D. (2014). *Welfare Sanctions and Conditionality in the UK*. London: JRF (Joseph Rowntree Foundation) Recuperado de : https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/Welfare-conditionality-UK-Summary.pdf

Del enfoque de derechos al emprendimiento. Mujeres y transferencias condicionadas, un análisis longitudinal

From the right approach to entrepreneurship. Women and conditional cash transfers, a longitudinal analysis

Judith Muñoz Saavedra
Grupo de Sociología Analítica y Diseño Institucional GSADI
Universitat Autònoma de Barcelona

Resumen: *Este capítulo analiza tres nudos críticos de los programas de transferencias condicionadas o Conditional Cash Transfers programs (CCTs) que fueron identificados en un estudio longitudinal con mujeres en situación de pobreza en Chile*[1]*. En primer lugar, se describen los programas de CCTs, en segundo lugar, se conceptualizan los tres ejes de análisis: la falta de atención a la multidimensionalidad de la pobreza, la deficitaria incorporación de la perspectiva de género y la escasa atención sobre los aspectos decisionales y/o factores socio cognitivos que operan en la vida las usuarias. Para, finalmente aportar algunos resultados empíricos y conclusiones que reflejan la forma en que interactúan estos tres factores y sus consecuencias en la mantención o agravamiento de las desigualdades y la pobreza de las mujeres.*

1. Introducción

Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) o Conditional Cash Transfers programs (CCTs) son el instrumento más importante que posee la política pública de América Latina para reducir la pobreza. Programas de este tipo se han desarrollado durante los últimos 20 años en 18 países de la región. Esta modalidad de políticas de protección social, promocionada por el Banco Mundial y otros organismos financieros internacionales, también se implementan en países de Asia y África. Todos estos programas tienen como característica común la transferencia de dinero en efectivo a familias pobres condicionada a que realicen tareas o inversiones verificables, y previamente especificadas, en capital humano relacionadas principalmente con la educación y salud de sus hijos/as (Fiszbein y Schady, 2009).

1 Este trabajo se ha desarrollado gracias a una beca pre doctoral CONICYT- Chile y en el marco de un proyecto de I+D+I de la convocatoria Retos de la Sociedad, con referencia CSO2015-64740-R financiado por el MINECO.

La discusión sobre las condicionalidades entronca con el debate sobre la implantación de políticas neoliberales de protección social, en Europa y Estados Unidos, conocidas con el neologismo '*workfare*', que resulta de la combinación de la palabra trabajo (*work*) y bienestar (*welfare*) (Peck, 2001). Estas políticas ofrecen "recompensas" o "premios" a los más pobres a cambio del cumplimiento de obligaciones relacionadas con la activación laboral (Brown y Pérez, 2016). En América latina, los CCTs no se vinculan necesariamente a la activación laboral, sino que la entrega de recursos monetarios o "bonos" se condiciona a que las familias cumplan ciertos compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas (Cecchini y Madariaga, 2011). Por ejemplo, el emblemático programa Bolsa Familia de Brasil provee dinero en efectivo a las familias pobres que envían regularmente a sus hijos/as a la escuela y cumplen con el calendario de vacunación. El caso de Chile es diferente, ya que a partir del programa "Ingreso Ético familiar" a estas condicionalidades se les suman otras relacionadas con un nuevo componente de apoyo sociolaboral destinado a generar "competencias laborales y capacidades emprendedoras" en los integrantes de los hogares beneficiarios.

Las evaluaciones realizadas en la región sugieren que los CCTs han ofreciendo un modelo innovador que ha contribuido a modernizar la gestión pública y a reorientar la política social hacia la infancia y la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza (Cecchini y Atuesta, 2017). También se han mostrado exitosos en su objetivo de aumentar el consumo de los hogares más pobres y conseguir el cumplimiento de las condicionalidades, lo que ha redundado en mejores indicadores de visitas médicas, cobertura y asistencia escolar de menores en situación de pobreza (Fiszbein & Schady, 2009).

No obstante, los CCTs también han recibido críticas relacionadas tanto con los aspectos operativos de los programas: mecanismos de focalización, egreso y monitoreo; como con factores más estructurales y definitorios de la pobreza. Entre estas últimas se encuentra la crítica feminista al papel de los CCTs en la reproducción de la división sexual del trabajo y los planteamientos que cuestionan el modelo de desarrollo neoliberal que subyacería a estas políticas. Sobre este último aspecto, se plantea que las condicionalidades podrían imponer un "frame" de merecimiento[2] por sobre la idea de derechos básicos, discriminando entre "buenos pobres" o merecedores de la atención del Estado y "malos pobres" que no la merecen. Y que los mecanismos de focalización serían potencialmente estigmatizadores e irían en detrimento del principio de universalidad. Estas críticas remiten a debates de gran actualidad sobre la crisis del Estado de bienestar, el "*workfare*" y la agudización de las desigualdades en las sociedades capitalistas (Piketty, 2014; Milanovic, 2016); la propuesta de Renta Básica (Van Parijs y Vanderborght, 2015) y los modelos de políticas de garantía de rentas (Noguera, 2017).

Por ende, los programas de CCTs que se realizan en Chile no deberían abstraerse del debate internacional sobre las desigualdades en la distribución de la riqueza, los déficits de la inclusión del enfoque de género y la pertinencia, o no, de las condicionalidades e incentivos en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. En consonancia con estos aspectos, en este capítulo se examinarán tres nudos críticos detectados en un estudio longitudinal sobre mujeres y CCTs: la falta de atención a la multidimensionalidad de la

2 Guijarro (2015) estudia los juicios de merecimiento en los estados de bienestar y los caracteriza como procedimientos heurísticos, automáticos e intuitivos, donde los frames influyen en la evaluación que hacen los sujetos sobre los perceptores de ayudas sociales.

pobreza, la deficitaria incorporación de la perspectiva de género y la escasa atención sobre los aspectos decisionales y/o factores socio cognitivos que operan en la vida las usuarias. Para situar los temas de análisis, en primer lugar, se caracterizarán los CCTs en Chile.

2. Las políticas para la superación de la pobreza en Chile: Protección social y "bonos"

De acuerdo con la definición de Esping-Andersen[3] (1993) los países se pueden distinguir por la forma en que se produce y distribuye la responsabilidad del bienestar entre la triada: Estado, mercado y familia. En la tipología de regímenes de provisión de bienestar en América latina propuesta por Martínez Franzoni (2007) [4] Chile se representa como el caso paradigmático del modelo *mercantil o productivista*, caracterizado por la elevada desigualdad en la distribución del ingreso y la alta inversión en políticas públicas focalizadas, destinadas a fortalecer las capacidades individuales para manejar riesgos sociales mediante el mercado. En efecto, el modelo chileno combina altos niveles de crecimiento económico, con el mayor índice de desigualdad en la distribución de la renta de la OCDE[5]. Fenómeno que se intenta corregir con un modelo de "protección social", de corte neoliberal, focalizado en los sectores más pobres y vulnerables de la población.

En términos generales, Chile aún mantiene las bases del paradigma modernizador y el diseño económico neoliberal heredado de la dictadura. Para Riesco (2009) en el periodo 1973-2008 las políticas sociales se alejaron del enfoque universalista y fueron reemplazadas por otras de corte residual, de forma tal que la provisión privada de servicios como la salud y la educación adquirieron un carácter de eje vertebrador del modelo. A ello se suma un sistema de seguridad social privado basado en la capitalización individual y la restricción de la actuación del Estado, que sólo se hace cargo de los sectores más pobres. Otra característica del país es su marcada orientación familiarista, donde el trabajo doméstico, de cuidado y los roles de género tienen un papel central en la provisión de bienestar porque como argumenta Sunkel (2007) al perder protagonismo el Estado y ganar centralidad el mercado esta tarea se desplaza a las familias, y en particular a las mujeres

Con la creciente democratización del país y a consecuencia de la crisis económica de 1998-1999, este modelo presenta algunos cambios. El punto de inflexión, en la política pública, lo constituye la creación del llamado *sistema de protección social chileno* (Riesco, 2009). A partir del año 2000 se comienzan a implementar una serie de reformas que buscan mejorar la calidad, el acceso a los servicios públicos y el fortalecimiento de los derechos sociales. Estas reformas abren un nuevo capítulo en la política social chilena que opera: "con la lógica de los derechos garantizados por ley. Así, toda persona que cumpla con las condiciones de elegibilidad requeridas ya sea edad, actividad laboral o nivel de ingresos tiene derecho a acceder a los beneficios que le correspondan" (Larrañaga, 2010, p.1).

3 Se pueden distinguir tres tipologías de regímenes de bienestar en las democracias capitalistas occidentales: liberal (países anglosajones), corporativo (Europa continental) y socialdemócrata (países escandinavos).

4 Martínez Franzoni (2007), a partir de una investigación de conglomerados en 18 países, propone una tipología en la que define 3 tipos de regímenes de bienestar latinoamericanos: Estatal productivista, Estatal proteccionista y Régimen Familiarista.

5 El coeficiente de Gini corresponde a 0,476 y mientras que el promedio de la OCDE es de 0,318 Fuente: Banco Mundial, 2017.

Las nuevas políticas aumentan la cobertura y la cuantía de los beneficios para los más pobres. Pero el modelo de protección social no cambia las bases estructurales del sistema neoliberal ya que "no aspira a cubrir a toda la población ni a sustituir los mecanismos de mercado" (Larrañaga, 2010, p.2). En este marco, el año 2002 se crea como estrategia para la superación de la pobreza el primer programa que contempla transferencias condicionas a las familias más pobres: el sistema Chile Solidario y el programa Puente[6].

2.1. Entre transferencias y condicionalidades

Durante el periodo de estudio (2004-2018) los sucesivos gobiernos[7] han mantenido la centralidad del mercado como proveedor de bienestar para la mayoría de la población y la focalización de políticas para los sectores más vulnerables. Tal como se puede observar en el cuadro nº1, si bien ha habido énfasis diferentes, las 5 administraciones han utilizado las transferencias monetarias o "bonos" como eje del modelo de protección social y lucha contra la pobreza.

Cuadro nº1
Transferencias y condicionalidades 2002-2018

	PROGRAMAS QUE INCLUYEN TRANSFERENCIAS		
	Chile Solidario - Puente	**Ingreso Ético familiar**	**Seguridades y oportunidades**
Período	2002-2010	2013-2015	2015 a la fecha
Énfasis	-Derechos -Vincular familias con la red social	-Competencias laborales -Capacidades emprendedoras	-Competencias laborales -Capacidades emprendedoras -Metodología: Sueños
Bonos Requisito o Condiciona -lidad	**Base:** Incondicional por participar en el programa	**Dignidad**: Requisitos de renta Participar en el programa de Apoyo Laboral y Social	
		Deberes: Controles de salud de los infantes Asistencia escolar de niños/as y jóvenes	
		Logros: Rendimiento académico de infantes y jóvenes Permanencia en el mercado laboral de las mujeres	

Fuente: Elaboración propia (2018), en base a la información del Ministerio de Desarrollo Social- Chile

6 El sistema Chile Solidario estaba integrado por 4 programas: Puente dirigido a familias, Vínculos orientado a personas mayores, Calle orientado a adultos en esta situación y Caminos dirigido a niños/as con familiares en la cárcel.

7 Centroizquierda de Lagos (- 2006) Bachelet (2006-2010), Centroderecha de Piñera (2010-2014), Centroizquierda de Bachelet (2015-2018), Centroderecha de Piñera (2018 -)

El programa Puente tenía como foco de intervención la familia, la cual debía alcanzar 53 condiciones[8] de calidad de vida. A cambio, recibían acompañamiento psicosocial[9], bonos de protección social[10] (transferencias monetarias directas de carácter decreciente no condicionadas), subsidios monetarios del Estado[11]y acceso preferente a programas de formación laboral o nivelación de estudios. La primera etapa del programa Chile Solidario culminó el año 2010 con buenos resultados en la vinculación de las familias con la red social, el desarrollo de capacidades y el reconocimiento de los/as usuarios/as como sujetos de derechos. Sin embargo, no se encontraron evidencias de que el programa hubiera contribuido a aumentar los índices de ingresos y empleo (Larrañaga, Contreras y Cabezas, 2015).

Con el cambio de gobierno el programa Chile Solidario-Puente es sustituido por el Ingreso Ético Familiar (IEF). Este programa, mantiene las principales características de Chile Solidario, pero asocia las transferencias a tres conceptos o "pilares": dignidad, deberes y logros. Lo que supone un cambio de enfoque ya que se pasa de un bono de protección social, que se entregaba incondicionalmente para gestionar derechos, a bonos condicionados al cumplimiento de responsabilidades. Además, se incorpora un nuevo componente de apoyo socio laboral, destinado a generar competencias laborales y capacidades emprendedoras, para superar los déficits de ingresos y empleo observados en Chile Solidario. Actualmente, el Ingreso Ético Familiar está incorporado en el subsistema: Familias Seguridades y Oportunidades creado el año 2015 y en esencia mantiene la misma estructura y tipos de transferencias.

3. Pobreza: multidimensionalidad, género y cogniciones

3.1. Multidemisionalidad de la pobreza

Existe un amplio consenso en que la pobreza es un fenómeno multidimensional y heterogéneo, que comprende tanto carencias materiales como dimensiones subjetivas y culturales. Sin embargo, las políticas públicas antipobreza normalmente carecen de integralidad y programas como los CCTs acaban siendo herramientas para aliviar la pobreza monetaria. En el caso chileno, los programas apuestan por un diseño más integral, pero, como en la mayoría de países, los CCT no se han acompañado de otras políticas públicas orientadas a corregir las causas de la pobreza y las desigualdades. En el periodo de estudio, no se observan políticas fiscales redistributivas, reformas laborales sustantivas o cambios en las áreas de provisión privada de servicios básicos que favorezcan a los sectores más vulnerables de la población.

8 Las 53 condiciones mínimas se organizan en siete dimensiones: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingreso

9 Seguimiento personalizado a la familia por parte de un profesional a través de visitas periódicas al domicilio

10 El bono se otorga por un período máximo de 24 meses y es decreciente: de 10.500 pesos (US $ 19,5 dólares) los primeros seis meses a $5,8) los últimos 5 meses.

11 Entre estos se encuentran el Subsidio Familiar, la Pensión Básica Solidaria, la Pensión Asistencial de Invalidez, el Subsidio al Agua Potable, la Subvención Pro retención escolar y Subsidio a la Cédula de Identidad

En el caso de las mujeres la aproximación multidimensional es imprescindible para entender la feminización de la pobreza [12] y los aspectos diferenciados que este fenómeno puede adquirir en función del sexo. Al respecto, los estudios feministas del desarrollo (Kabeer 1994, Beneria, 2005, Chant, 2007) plantean que los roles tradicionales de género y la posición subordinada de las mujeres en el "sistema sexo-género" inciden en la mayor o menor disposición de las personas a experimentar la pobreza y que por tanto es ineludible el análisis de la distribución del poder, así como de los procesos y relaciones que producen e incrementan la posición de desventaja de las mujeres en la sociedad.

Fenómenos como la división sexual del trabajo, la doble jornada o doble presencia[13], las desigualdades en el uso del tiempo y la persistencia de los estereotipos de género constituyen factores que agudizan lo mecanismos de exclusión social y dificultan la salida de las mujeres de la pobreza. La división de roles y funciones entre hombres y mujeres no es una mera diferenciación de tareas, sino que implica una jerarquización que afecta la autonomía económica de las mujeres y su participación en el mercado laboral, concentrándose en empleos más precarios y peor remunerados. Precariedad que aumenta en los países en vías de desarrollo debido a la participación desproporcionada de las mujeres en el trabajo informal (Gornick & Boeri, 2016).

Frente a estas dinámicas las transferencias monetarias parecen claramente insuficientes. Porque como, señala Sen (1992), la pobreza no sólo es carencia de ingresos, sino que también es la privación de capacidades básicas o de libertades reales para llevar adelante la vida que se valora y desea. En estos términos, la reducción de la pobreza debería considerar los límites que tienen las mujeres para el desarrollo de su capacidad de agencia. Y estos límites se relacionan con el enfoque familiarista del bienestar, la división sexual del trabajo y la responsabilidad primaria de las mujeres en el trabajo doméstico y de cuidado infantil, tareas que son una fuente de vulnerabilidad económica "no solo por tratarse de un trabajo no remunerado sino también porque reduce su movilidad y su autonomía para diseñar estrategias laborales" (Beneria, 2005, p 133).

3.2. Déficits de género: transferencias o políticas de maternalismo social

Los estudios referenciados también señalan que las políticas macroeconómicas implementadas en América Latina[14] han generado una profunda transformación del modelo productivo que ha impactado de manera diferencial en las mujeres. Uno de estos efectos es el incremento de la carga de trabajo reproductivo y de cuidado de las mujeres, porque como argumenta Beneria (2005) las políticas neoliberales descansan en la transferencia de actividades económicas del ámbito público al ámbito privado, utilizando para ello el

12 Existe un amplio debate en torno a las interpretaciones, implicaciones y características de la "feminización de la pobreza. Para Chant (2007) la mayoría de las aproximaciones concuerdan en tres aspectos: 1) Las mujeres son la mayoría de los pobres del mundo. 2) La proporción de mujeres pobres está aumentando respecto de los hombres 3) La pobreza cambia y está ligada a la feminización de la jefatura de hogar.

13 La doble participación de las mujeres en el mercado laboral y en las responsabilidades del hogar originalmente se definió como doble trabajo y posteriormente como doble presencia, actualmente se ha denominado doble presencia /ausencia para simbolizar el estar y no estar en ninguno de los lugares y las limitaciones que la situación comporta (Carrasco: 2001)

14 Ajuste estructural, privatización de los servicios públicos, desregulación y liberalización de los mercados

trabajo no remunerado y el tiempo de las mujeres. Porque para mantener ciertos niveles de bienestar las mujeres deben hacerse cargo de proveer los servicios de cuidado, salud o educación que antes eran responsabilidad del Estado. De esta manera, los roles femeninos tradicionales pasan a convertirse en soportes del modelo económico y de las políticas de austeridad, ya que son imprescindibles para reducir costos.

En el caso de los CCTs los estudios feministas han planteado que las condicionalidades actúan en la misma línea, ya que refuerzan los roles tradicionales de género. Porque, si bien estos programas están dirigidos a familias las mujeres tienen un rol clave pues, mayoritariamente, son quienes administran las transferencias y deben responsabilizarse del cumplimiento de las condicionalidades. Uno de los problemas de fondo es que las mujeres no poseen el derecho a recibir las prestaciones por sí mismas, sino que las transferencias son un derecho derivado de su situación familiar y de las obligaciones en el cuidado de hijos/as (Rodríguez, 2011). De tal manera, que a las mujeres se les incorporan en los CCTs para aumentar el capital humano de la familia, y no el propio, adjudicándoseles un rol instrumental como facilitadoras de la consecución del bienestar de otros/as (Molyneux, 2007).

Otro problema es que los requerimientos y condicionantes aumentan la carga de trabajo no remunerado de las mujeres, acrecentando las tareas de cuidado que limitan la inserción de la mujer en el mercado laboral (Pautassi y Zibecchi, 2010). Al respecto, el informe anual de la CEPAL del año 2012 (CEPAL, 2013) expresa dudas sobre si realmente los PTC ayudan a consolidar la autonomía económica de las mujeres y cambiar su posición de subordinación. Y advierte sobre el "maternalismo social" o "maternalismo público" (Staab, 2012) de las condicionalidades. El "maternalismo social" o identificación automática entre mujer y rol de madre opera porque normalmente las condicionalidades de los programas incluyen la asistencia escolar y el control de la salud de los menores. De esta manera, la política social considera a las madres como corresponsables en la consecución de ciertos objetivos sociales. "Las madres se transforman así en un instrumento de la política social, lo que se suma a su responsabilidad histórica de garantizar la reproducción social cotidiana de las personas". (CEPAL, 2013, p.62).

3.3. La agencia: Aspectos cognitivo/decisionales

Una de las principales características de los CCTs es que utiliza un modelo de incentivos económicos para intentar modificar o premiar ciertas conductas. En el caso de Chile, la política señala que las transferencias deben servir como incentivos para proteger la generación de capital humano en los ámbitos de salud y educación social (Ministerio Desarrollo Social Chile: 2014), lo que se constata en la entrega de "bonos" por deberes y logros escolares. No obstante, aunque el factor conductual es definitorio para el éxito de la política en su diseño parece haber una caja negra que soslaya los aspectos cognitivos emocionales y psicosociales que operan en la vida de sus usuarios, principalmente mujeres.

Como la pobreza se suele relacionar con la monodimensión económica, el análisis de la toma de decisiones y el comportamiento de los individuos ha estado dominada por la teoría económica neoclásica que supone que los usuarios/as de programas sociales son perfectamente racionales, tienen preferencias claras, se guían por cálculos costo beneficio,

buscan maximizar la utilidad y sus decisiones no están constreñidas por el entorno (Elster, 1996). Sin embargo, en los sectores de bajos ingresos esto no ocurre, necesariamente, como afirma la teoría económica dominante. Las personas que viven en pobreza están constantemente tomando decisiones complejas en contextos altamente restrictivos y muchas veces sus decisiones son criticadas porque pueden parecer irracionales, cortoplacistas y perjudicar su bienestar o el de sus familias. Frente a estas limitaciones, los estudios sobre la pobreza desarrollados desde las ciencias y la economía conductual (behavioural economics) buscan comprender de mejor manera las decisiones individuales para desentrañar las aparentes contradicciones o "fallos" en la racionalidad de los sujetos que viven en condiciones de gran adversidad (Banerjee & Duflo 2011; Mullainathan & Shafir 2016).

Uno de los fenómenos que puede afectar la toma de decisiones y disminuir la capacidad de agencia es el de las preferencias adaptativas. Tanto Nussbaum (2002) como Sen (1992), han descrito como se conforman las preferencias en condiciones de adversidad y pobreza, señalando el problema que supone que los deseos se ajusten a la privación para el desarrollo de las capacidades y la expansión de las libertades de las mujeres. Para explicar el fenómeno de la adaptación de preferencias, Elster (1988, 1998) recurre a la teoría de la disonancia cognitiva, fenómeno que ocurre cuando un individuo sustenta dos o más apreciaciones inconsistentes entre sí, frente a lo cual busca reducir el desasosiego modificando sus deseos o creencias. Si la situación es difícil de cambiar aparecen algunos mecanismos reductores de disonancia como el autoengaño, las uvas amargas o la planificación del carácter que pueden ayudar a explicar algunas de las respuestas de las mujeres a su situación de pobreza.

En efecto, como se ha descrito, las acciones o decisiones de las mujeres en situación de pobreza están circunscritas dentro de un limitado conjunto de oportunidades. Sin embargo, los CCTs, en consonancia con el modelo económico estándar, consideran las creencias y deseos de las mujeres independientes de las condiciones objetivas que restringen sus posibilidades de acción. En general, este tipo de políticas, no prevé la influencia del contexto en la formación de las preferencias de las mujeres y no asignan relevancia a factores que restan capacidad de agencia como: la doble jornada, la segregación del mercado laboral, la falta de tiempo, desigualdades al interior de la familia y las responsabilidades en la crianza y el cuidado.

Otros aspectos que pueden influir en las decisiones y en el despliegue de la agencia de las mujeres se relacionan con la escasez tiempo y con los efectos no deseados de las condicionalidades. Recientes investigaciones basadas en evidencia experimental sugieren que en condiciones de pobreza las necesidades apremiantes por la sobrevivencia, individual y familiar, capturan la atención lo que reduce el ancho de banda cognitivo (*bandwidth)* y perjudica la toma de otras decisiones. Un problema añadido es que, si los recursos cognitivos están destinados a lidiar contra la escasez, queda muy poco tiempo, atención y cognición disponible para la participación y la burocracia que demanda el acceso a beneficios sociales y el cumplimiento de las condicionalidades (Mullainathan & Shafir 2016). Al respecto, las investigaciones también sugieren que las condicionalidades pueden aumentar el estrés y que, en cambio, las transferencias incondicionales tendrían un impacto significativo en el bienestar psicológico y en los resultados económicos de las familias (Haushofer & Shapiro 2016).

4. Metodología

Los resultados que se exponen han sido extraídos de una investigación, más amplia, que busca conocer algunos de los factores y condicionantes que favorecen o dificultan la salida de las mujeres del círculo de la pobreza. El diseño metodológico corresponde a una Investigación Cualitativa longitudinal (ICL) de caso que permite el seguimiento de un grupo de mujeres de la ciudad de Viña del Mar-Chile a lo largo de 12 años de investigación. La información cualitativa se recogió en 2 fases: los años 2004-2005 y 2017-2018. La metodología incluye el análisis de datos cuantitativos provenientes de distintas fuentes estadísticas y la realización de 28 entrevistas cualitativas semiestructuradas a un panel de 18 mujeres usuarias de los CCTs y 10 personas expertas en el diseño, gestión y ejecución de programas de transferencias monetarias.

5. Resultados

Considerando los 3 ejes de análisis, los datos preliminares arrojan algunos hallazgos descriptivos longitudinales de interés:

En primer lugar, se observa que tras 12 años la mayoría de las mujeres entrevistadas se mantiene bajo la línea de la pobreza. Actualmente, 17 de ellas[15] se ubican en el porcentaje de la población categorizado como de mayor vulnerabilidad según el RSH[16]. En todos los relatos se identifica un empeoramiento de la salud física, mental y emocional de las usuarias. Todas las mujeres expresan que hay un deterioro de las condiciones del entorno y señalan el narcotráfico como un factor que genera violencia en los barrios e incrementa el tiempo destinado al cuidado de los menores y adolescentes a cargo. La situación de pobreza se mantiene, aunque todas las mujeres trabajan, o han trabajado, de manera remunerada. Actualmente, 15 de ellas se desempeñan en la economía informal (o sumergida), una tiene contrato formal y dos no trabajan (jubilación por incapacidad).

En segundo lugar, se constata que a lo largo de los 12 años del estudio la mayoría (17 de las 18 entrevistadas) ha participado, al menos 2 veces, en algún programa de CCTs. Elemento que llama la atención porque las familias pueden permanecer como máximo 24 meses en el programa y el egreso es obligatorio. Para las usuarias el aspecto mejor valorado es el acompañamiento psicosocial que ofrecen los profesionales en terreno. Los bonos se perciben como necesarios pero insuficientes porque no permiten grandes cambios en la vida cotidiana de las familias. Respecto de las condicionalidades relacionadas con la infancia, todas las mujeres señalan son innecesarias porque, con o sin ellas, llevarían igualmente a sus hijos/as a la escuela o consultorio. Al mismo tiempo, rechazan la carga burocrática que implica participar en los programas y ven excesivo el tiempo que deben destinar a participar en las sesiones de formación obligatorias o en los programas de capacitación ofertados.

En tercer lugar, una de las principales características de las entrevistadas es que todas desempeñaban sus trabajos, formales o informales, sin abandonar el trabajo doméstico y

15 El único caso que supera el umbral de la pobreza presenta problemas graves de salud física y mental, derivados de las condiciones laborales en las que desempeñaba su trabajo

16 1er tramo Registro Social de Hogares

de cuidado. Las mujeres expresan que se sienten responsables de ambas actividades, ya que el trabajo remunerado es vital para la manutención de la familia y el no remunerado es el eje para su autoafirmación como madres. Sin embargo, la doble presencia las enfrenta al dilema de que la presencia en un ámbito implique la ausencia en el otro. Trabajar fuera de casa puede significar no ser una buena madre o, al contrario, no generar ingresos y dedicarse exclusivamente al hogar puede sumirlas en una mayor pobreza.

La forma en que las mujeres tratan de resolver este dilema es a través del autoempleo o "la microempresa". En efecto todas las entrevistadas han participado en programas de formación en emprendimiento, relacionados con el sector terciario de la economía. Sin embargo, las microempresas no se mantienen en el tiempo, sino que se van encadenando, una tras otra, aunque ningún proyecto se pueda considerar exitoso. Los resultados sugieren, que, en estos 12 años, las mujeres se han ido desplazando desde la búsqueda de trabajo en el sector formal a la participación en el mercado informal como única opción posible. Tránsito que también se ha acompañado de la modificación del concepto con el que se definen a sí mismas, si en el año 2005 se autodenominaban como esforzadas (*aperradas*) hoy se definen como "emprendedoras". Las mujeres se decantan por el autoempleo por incentivo de los programas sociales y no por deseo expreso, pero valoran positivamente este tipo de trabajo porque les permite "conciliar", aunque los proyectos no funcionen, sean de carácter informal, precarios y económicamente insuficientes.

6. Discusión y conclusiones

Los resultados coinciden con los estudios que señalan que las mujeres pobres presentan una mayor predisposición a elegir trabajos en el hogar como forma de equilibrar las responsabilidades de cuidado y el trabajo remunerado, aunque este tipo de actividad laboral generalmente sea peor remunerada y a menudo precaria (Gornick & Boeri, 2016). El análisis de los datos, considerando la interrelación entre multidimensionalidad de la pobreza, enfoque de género y factores sociocognitivos, ayuda a entender mejor las razones que hay tras las aparentes decisiones "subóptimas" de las mujeres, porque pone de relieve las restricciones del conjunto de oportunidades, la doble jornada y las estrategias de adaptación que deben utilizar para resolver la disonancia entre la ausencia y la presencia. En efecto, mientras las políticas no aborden la pobreza en su multidimensionalidad el autoempleo, como opción transaccional que permite la conciliación trabajo-familia, parece ser la única opción posible para estas mujeres, aunque implique su mantención en el círculo de la pobreza y la reproducción de las desigualdades de género.

Los resultados también sugieren que sus decisiones laborales pueden haber sido incentivadas por las condicionalidades. La reformulación de los CCTs, desde el énfasis en los derechos a la priorización del desarrollo capacidades emprendedoras, puede haber alentado la creación de microempresas. Lo que no ha permitido romper el círculo de la pobreza, pero si ha modificado la percepción que las mujeres tienen de sí mismas, reduciendo la disonancia entre su realidad laboral y las demandas del modelo económico dominante. Habrá que realizar otras investigaciones para evaluar el alcance de estos cambios, pero cabe preguntarse si la actual prioridad de la política es garantizar la

protección social o activar a las usuarias para que participen del sistema productivo. Si el objetivo es este último, el reto es explicitarlo y realizar cambios estructurales y programas de carácter integral que no solo "activen" a las mujeres para su mercantilización, sino que modifiquen, en su conjunto, las relaciones entre mercado, familia y Estado que impiden su participación laboral en igualdad de condiciones.

El análisis interrelacionado de estos 3 aspectos, también lleva a preguntarse si las condicionalidades, relacionadas con la salud y educación de los hijos/as, son realmente necesarias en contextos tradicionales donde las mujeres no necesitan incentivos adicionales para cumplir con los roles asignados en el sistema sexo-género. En las entrevistas se constata que las mujeres ya protegen el capital humano de la infancia, cumpliendo el rol de cuidadoras y responsables en exclusiva del bienestar de sus hijos/as. Por lo tanto, los bonos no modifican conducta alguna, sino que más bien actúan enviando un mensaje, innecesario, que refuerza la división sexual y las políticas maternalizadas. Lo que desafía a revisar el diseño de estos programas para pasar de políticas familiarizadas a otras de verdadera corresponsabilidad social.

Los procesos de empobrecimiento de las mujeres están estrechamente vinculados con la escasez de tiempo, producto de la doble jornada y de que el tiempo de las mujeres es concebido como un bien elástico disponible para cubrir todas las demandas del trabajo productivo y reproductivo (Muñoz-Saavedra, J. 2017). Como ya se ha advertido las condicionalidades aumentan el tiempo de trabajo de las mujeres, sin embargo, en esta investigación se aprecia que el trabajo reproductivo no se incrementa por las "obligaciones maternales" relacionadas con la salud y educación de los hijos/as, porque estas se realizan con o sin CCTs. En cambio, los datos sugieren que el tiempo de trabajo de las mujeres se incrementa por la atención que deben prestar a los profesionales que realizan el acompañamiento, la asistencia a programas formativos, los traslados y la burocracia administrativa que exigen los requerimientos de los programas. Esta sobrecarga de tareas genera estrés, perjudica la toma de decisiones y limita la capacidad de agencia de las mujeres.

En este capítulo se ha pretendido realizar un aporte complementario a los estudios sobre la pobreza desde una perspectiva longitudinal y situando a las mujeres en el centro del análisis. Con este afán, se han identificado tres nudos críticos que ilustran algunas tensiones de los programas de CCTs que pueden tener efectos contraproducentes o contribuir a acrecentar las desigualdades y la pobreza de las mujeres. Efectivamente, los CCTs tienen una capacidad limitada y son una herramienta que por sí sola no puede cambiar la pobreza, pero Chile destaca por sus políticas públicas innovadoras y eficientes, quizás por ello este país está mejor preparado para afrontar el reto de corregir sus programas de CCTs y fortalecer un modelo de protección social real que no refuerce la división sexual del trabajo y la subordinación de las mujeres.

Referencias

Banerjee, A. V., y Duflo, E. (2011). *Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty*. Nueva York: Public Affairs.

CEPAL. (2013). *Informe anual 2012: los bonos en la mira, aporte y carga para las mujeres*. Santiago: Observatorio de igualdad de género OIG CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/handle/11362/35401

Beneria, L. (2005). *Género, desarrollo y globalización*. Barcelona: Hacer.

Brown, B., y Pérez, P. (2016). ¿La condicionalidad como nuevo paradigma de política social en América Latina? *De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales,* vol. 5 (6), 1-32. Recuperado de http://depracticasydiscursos.unne.edu.ar/Revista6/pdf/Brown-Perez.pdf.

Cecchini, S y Atuesta, B. (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión*. Santiago: Naciones Unidas. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41811/1/S1700419_es.pdf

Cecchini, S., y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf

Chant, S. (2007). *Gender and Generation and Poverty: Exploring the "Feminization of Poverty" in Africa, Asia and Latin America.* Northampton, MA: Edward Elgar.

Elster, J. (1998). A plea for mechanisms en P Hedstrøm & R Swedberg (eds.), *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory* (pp. 45-71). Cambridge: Cambridge University Press.

_____ (1988). *Uvas amargas. Sobre la subversión de la racionalidad*. Barcelona: Ediciones Península.

_____ (1996). *Tuercas y tornillos: una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales* Barcelona: Gedisa.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnánim.

Fiszbein, A., y Schady, N. (2009). *Conditional cash transfers. Reducing present and future poverty*. *World Bank Policy Report*. Washington DC: The World Bank. Retrieved from http://doi.org/10.1016/S0378-4266(03)00124-9

Gornick, J., y Boeri, N. (2016). Gender and Poverty. In D Brady & L M. Burton (Ed.), *The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty.* Oxford: Oxford University Press. DOI:10.1093/oxfordhb/9780199914050.013.11

Guijarro, X. (2015). *Las heurísticas de merecimiento a prueba. La percepción de merecimiento como variable explicativa de las actitudes hacia la condicionalidad de la política social*. Barcelona: *TDX (Tesis Doctorals En Xarxa)*. Recuperado de https://www.tdx.cat/handle/10803/326461

Haushofer, J., y Shapiro, J. (2016). The short-term impact of unconditional cash transfers to the poor: Experimental evidence from Kenya. *Quarterly Journal of Economics*, *131*(4), 1973–2042. doi: https://doi.org/10.1093/qje/qjw025

Kabeer, N. (1994). *Reversed realities: Gender hierarchies in development thought*. London: Verso.

Larrañaga, O. (2010). *Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica.* Santiago: PNUD.

Larrañaga, O., Contreras, D., y Cabezas, G. (2015). *Políticas contra la pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar*. Santiago: PNUD.

Martínez Franzoni, J. (2007). *Regímenes del bienestar en América Latina.* Documentos de Trabajo *Madrid*: Fundación Carolina

Milanovic, B. (2016). *Global Inequality, A New Approach for the Age of Globalization.* Cambridge: Harvard University Press.

Ministerio desarrollo Social de Chile. (2014). *Informe de seguimiento de programas sociales* Santiago: Subsecretaría de Servicios Sociales. Recuperado de http://www.programassociales.cl/pdf/2015/PRG2015_3_56212.pdf

Molyneux, M. (2007). Two cheers for conditional cash transfers. *IDS Bulletin*, vol.38 (3), 69-74. doi:10.1111/j.1759-5436.2007.tb00381.x

Mullainathan, S., y Shafir, E. (2016). *Escasez:¿Por qué tener muy poco significa tanto?*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Muñoz- Saavedra, J. (2017). Mujeres y usos de tiempo: la interrelación olvidada en el estudio de la pobreza. En Rivera-Vargas, P., Sánchez-Sánchez, E., Morales-Olivares, R., Sáez-Rosenkranz, I., Yévenes, C. y Butendieck, S. (coords). (2017). *Conocimiento para la equidad social: pensando Chile globalmente*. (pp. 379-386) Santiago: Colección Políticas Públicas – USACH http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/110546

Noguera, J. A. (2017). Modelos de políticas de garantía de rentas contra la pobreza. En M. Kölling y P. Marí-Klose (Eds.), *Los retos del Estado del bienestar ante las nuevas desigualdades* (pp. 225–248). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

Nussbaum, M. (2002). *Las mujeres y el desarrollo humano: El enfoque de las capacidades* Barcelona: Herder

Pautassi, L., y Zibecchi, C. (2010). *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*, Santiago de Chile: CEPAL.

Peck, J. (2001). *Workfare States*. United States: The Guilford Press.

Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century.* Cambridge: Harvard University Press.

Riesco, M. (2009). El modelo social chileno comienza a cambiar. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 128 (3) 311-330. doi: https://doi.org/10.1111/j.1564-9148.2009.00063.x

Rodríguez, C. (2011). *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?* Santiago de Chile: CEPAL

Sen, A. (1992). *Nuevo examen de la desigualdad* Madrid: Alianza Editorial.

Staab, S. (2012). Maternalism, male-breadwinner bias and market reform: historical legacies and recent reforms in Chilean social policy. *Social Politics*, v. 19 (3) 299–332. doi:https://doi.org/10.1093/sp/jxs010

Sunkel, G. (2007). Regímenes de bienestar y políticas de familia en América Latina. En I. Arriagada (coord.), *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias* (pp 171-185) Santiago: CEPAL

Van Parijs, P., y Vanderborght, Y. (2015). *La renta básica*. Barcelona: Ariel.

Haciendo género responsable en la ciencia. Una revisión contemporánea sobre políticas públicas desde el proyecto GENERA.

Responsible science and gender in the making. A contemporary review about public policies with the GENERA project

Beatriz Revelles-Benavente
Universitat de Barcelona

Ana M. González Ramos
Universitat Oberta de Catalunya

***Resumen**: Los avances logrados en la dimensión de género y políticas públicas en el ámbito científico han sido notables si examinamos los resultados y la evolución positiva de los indicadores proporcionados por el Instituto Europeo de Igualdad de Género en los últimos años, especialmente, en aquellos aspectos donde algunos países mantenían menos ratio de igualdad de oportunidades. La información recogida indica dicha mejora, aunque persisten discriminaciones sistemáticas que ralentizan la progresión profesional de las mujeres en cualquier campo del conocimiento. Así pues, consideramos que los desequilibrios relacionados con las culturas científicas y el sistema institucional requieren de la inclusión de la perspectiva de género para apoyar los avances que se están realizando en materia de políticas públicas. Construimos nuestra argumentación en los resultados del proyecto I+D GENERA para proponer un análisis de género responsable en la ciencia.*

1. Introducción

Según el Instituto Europeo de Igualdad de Género (EIGE), tener en cuenta la perspectiva de género a la hora de hacer políticas públicas significa "hacer realidad una igualdad entre hombres y mujeres para todos y todas las europeas y más allá de Europa"[1]. Los avances logrados en esta esfera han sido notables si examinamos los resultados de los indicadores proporcionados por este instituto y la evolución positiva en los últimos años. Así, por ejemplo, el índice de igualdad de género publicado en 2017 – que recoge datos de 2005, 2010, 2012 y 2015 –, para valorar el avance de los distintos países las áreas

1 "Equality between women and men is a fundamental value of the European Union. Therefore 'Making equality between women and men a reality for all Europeans and beyond' is our vision." [Traducción de las autoras]. Recuperado de: http://eige.europa.eu/about-eige.

de trabajo, dinero, conocimiento, tiempo, poder, salud y violencia, muestra que estamos a medio camino de alcanzar este objetivo en los 28 países de la Unión Europea[2]. Educación es el área del conocimiento donde se están haciendo mayores avances desde 2005 hasta la actualidad; sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer en el resto de áreas, ya que la igualdad está lejos de ser completa, por ejemplo, en la incorporación de las mujeres en cargos de responsabilidad y categorías laborales de mayor reconocimiento profesional. De acuerdo a la información aportada, la situación de las mujeres en la ciencia ha mejorado en general, es decir, hasta las categorías laborales intermedias en la escala profesional, pero persiste una segregación educativa importante en las áreas STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics) y las cifras indican que numerosos obstáculos ralentizan la promoción profesional de las mujeres en cualquier campo del conocimiento, incluso si es tradicionalmente femenino[3].

Para Londa Schiebinger (2014: 6 [traducción de las autoras]), la solución pasaría por incluir la perspectiva de género en el proceso de investigación: "estableciendo las prioridades, en la recogida y análisis de datos, evaluando los resultados, en el desarrollo de patentes, y finalmente, en la transparencia de ideas." Esto no solamente salvaría vidas, sino que ampliaría los límites del conocimiento. Sin embargo, incluir la perspectiva de género no es una tarea fácil. Como ya han demostrado diversas feministas, incluir la perspectiva de género en la investigación no es incorporar una variable sociodemográfica que incluya las categorías hombre y mujer (Eichler, 1988; Gilligan, 1982; Irigaray, 1989; Keller, 1995, Schiebinger, 1999). Por una parte, el trabajo de estas autoras ha creado cierta sensibilización en la comunidad científica, de modo que, examinando los métodos científicos, han demostrado que el análisis de género es imprescindible para crear una ciencia fiable, objetiva y útil. Por otro lado, la Unión Europea y el programa marco H2020[4] reconoce que la brecha de género aún existente en la investigación contemporánea. Sus informes y documentos de trabajo demuestran que sigue habiendo una desigualdad a la hora de distribuir los recursos del conocimiento, lo que también se refiere al poder, la financiación, y el desarrollo de las carreras científicas.

Por tanto, el desarrollo de las teorías feministas ha influenciado y avanzado el enfoque de las políticas públicas científicas. Los puentes creados hasta hoy deberían fortalecerse y nutrirse en el futuro, creando un discurso más exigente con la metodología de la investigación, con las líneas de investigación, contenidos y temas elegidos y con los recursos destinados. También en el sentido de mejorar la igualdad numérica, es decir, la capacidad de las instituciones científicas de incorporar a mujeres y hombres en cifras comparables en todas las áreas de conocimiento y en cada una de las categorías de la escala profesional. Y, por último, fomentando unas culturas científicas más plurales donde se reconozcan trayectorias profesionales diversas y comportamientos sociales alejados de

2 "Índice de Igualdad de Género: Conclusiones principales" EIGE, 2014. Recuperado de: eige.europa.eu/sites/default/files/documents/MH0213275ESC.pdf.

3 "From 2005 to 2015, the situation in the domain of knowledge improved in most Member States. Overall in the EU-28, there is an equal proportion of women and men tertiary graduates and an equal share of women and men participating in education and lifelong learning, the latter of which is generally very low. However, gender segregation in education is a persistent challenge, which seriously holds back progress in gender equality in the area of knowledge." [Parafraseo traducido de las autoras]. Recuperado de: http://eige.europa.eu/gender-equality-index/2015/domain/knowledge.

4 El 27 de octubre de 2017 se publicó una Research and Innovation Action (RIA) con la siguiente temática: "Analysing gender gaps and biases in the allocation of grants." Recuperado de: http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/h2020/topics/swafs-10-2018.html

actitudes patriarcales, que asumen la asignación de determinadas tareas a mujeres y otras a hombres estereotipadamente.

Las autoras de este capítulo han llevado a cabo la investigación encuadrada dentro del proyecto de investigación I+D, "GENERA: Promoviendo una economía del conocimiento más inclusiva y competitiva". El objetivo de dicho proyecto es la investigación cualitativa y cuantitativa sobre la situación de las mujeres españolas en la carrera científica[5], teniendo en cuenta todas las disciplinas del conocimiento, centros públicos y privados de investigación, universitarios y de empresas de I+D. Entre muchas otras cosas, se concluía que:

> La posición histórica de las mujeres en las organizaciones profesionales aún las mantiene en una posición fronteriza […] pues la hegemonía de las reglas creadas en el pasado por una mayoría masculina las relega a situaciones complejas y en contradicción con sus condiciones y experiencias. Mientras estas circunstancias sigan existiendo, las mujeres estarán abocadas en mayor medida que los hombres a abandonar, a dejar de perseguir mayores cotas profesionales o a adoptar un ritmo más lento que impida su avance en las carreras científicas. La hegemonía del androcentrismo en las instituciones académicas provoca situaciones de aislamiento que van deteriorando lentamente las oportunidades de las mujeres y van minando su autoconfianza. Dobles estándares de género son aplicables al contexto académico […]. Las líneas de investigación son elegidas de acuerdo a normas sociales no explícitas en los laboratorios; […] los investigadores principales alientan o desalientan al personal en formación de forma diferente […] como tampoco reflexionan sobre los principios que rigen el éxito o el fracaso de los hallazgos encontrados por los más jóvenes. Todo ello, va perfilando la posición de fortaleza o vulnerabilidad que contribuirá a la retención y promoción del personal de investigación (González, 2018, 212-3)

Por ello es importante abordar la cuestión sobre la construcción de políticas públicas científicas adoptando una perspectiva de género, puesto que sin políticas públicas efectivas será imposible alcanzar la igualdad de género en la ciencia y la tecnología. Una política que además de regular, conciencie y comprometa a las y los actores relevantes: doctorandos, investigadores, investigadores principales, directores de unidades de investigación, gestores políticos, etc. Para ello, hay que visibilizar el estado de la cuestión, de manera que sea imposible aludir que se desconoce la situación. El siguiente apartado abordará la situación de las mujeres en la ciencia en España, y en qué dimensiones y resultados puede ser considerada la concurrencia directa de haber aplicado satisfactoriamente las políticas públicas en la ciencia y la tecnología.

5 http://genera-uoc.com/sp/Inicio/

2. GENERA: progresos hacia la igualdad de oportunidades en las carreras académicas

"GENERA: Generación de una economía del conocimiento más inclusiva y competitiva" fue un proyecto de Innovación y Desarrollo (I+D) financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad del gobierno español que se implementó durante tres años (2014 - 2017). Este proyecto exploraba las carreras científicas de hombres y mujeres en centros de investigación públicos y privados y universidades españolas para analizar la gestión del conocimiento y detectar posibles discriminaciones atendiendo a la perspectiva de género. El proyecto demostró que las desigualdades persisten, sin embargo, la forma en la que se produce en algunas ocasiones varía y necesita de soluciones prácticas adaptadas al contexto en particular.

Según el informe de la Unidad de Mujeres y Ciencia[6] la tasa de mujeres ocupadas en actividades intensivas de conocimiento en 2015 (38%) continúa superando en alrededor 10 puntos porcentuales a la de los hombres (28%). A nivel europeo, la brecha también es favorable a las mujeres frente a los hombres, con una distancia de 15 puntos porcentuales. Asimismo, el porcentaje de mujeres investigadoras en España se sigue manteniendo en una tasa del 39% desde 2009, dato con el que se sitúa por encima de la media de la Unión Europea, (según el informe *She Figures*[7]). Sin embargo, estas cifras esconden una brecha que ha disminuido, pero sigue siendo muy alta tanto en España como en la Unión Europea. Además, tiene un cariz histórico ya que desde 2008 hasta el 2014 la brecha de género asciende a 38 puntos porcentuales, con solo un 31% de mujeres frente al 69% de los hombres en España. No obstante, el caso español se sitúa por encima de la media europea, en el 20% según el último informe referido a 2012.

La segunda brecha histórica, relacionada con la anterior, se produce entre áreas de conocimiento, donde las mujeres están infrarrepresentadas como en las tecnologías y algunas ingenierías. Mientras en el resto de áreas de conocimiento, las mujeres y los hombres están más o menos equilibrados en cuanto al número en ingeniería y tecnología el porcentaje alcanza solo el 14,7% en la administración pública y el 19,5% en universidades, una cifra muy inferior al esperado a pesar del aumento de uno y dos puntos respecto a 2008. En la EU-28, la media de mujeres empleadas como ingenieras alcanza 11,1% en 2011, lo que supone un crecimiento del 3,3% en el periodo 2011-2014.

La tercera brecha se refiere a la escasez de mujeres en las posiciones de relevancia, lo cual está relacionado con las dos situaciones de desigualdad descritas anteriormente, puesto que no son visibles ni pueden acceder reglamentariamente a esas posiciones. Así, según datos del Ministerio de Educación y Cultura y Deporte[8] para el curso 2016-2017 las catedráticas representaban el 21,32% y, el 25% de las profesoras en los institutos públicos de investigación, lo que supera levemente el porcentaje de mujeres de la EU-28, que es de un 21%. Tampoco están representadas suficientemente en los órganos de dirección; como, por ejemplo, rectoras y directoras o presidentas de centros de investigación, aunque en el último año están siendo nombradas algunas, por lo que su incorporación es muy reciente.

6 Científicas en cifras: 2015. Estadísticas e indicadores de la (des)igualdad de género en la formación y profesión científica. Madrid: Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

7 She figures 2015. Bruselas: Directorate-General for Research and Innovation, 2016.

8 Datos de la Secretaría General de Coordinación y Seguimiento Universitario: Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU) del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Donde sí alcanzan un porcentaje suficiente es en los consejos de dirección (46%), los equipos de gobierno de facultades y escuelas (70%) (la Unión Europea establece que, en las áreas y sectores con mayores de dificultad para lograr una mayor paridad de género, la diferencia entre hombres y mujeres debería ser al menos del 60% para ellos, 40% para ellas).

En varios de nuestros trabajos hemos analizado hasta qué punto las políticas públicas, y las acciones puestas en marcha han facilitado o no han conseguido invertir desigualdades basadas en una forma de organización del tiempo y del trabajo androcéntrica (González Ramos y Revelles-Benavente, 2017; González Ramos, 2017; González Ramos et al, 2016; González Ramos et al., 2015; González Ramos et. al, 2015, Lamolla y González Ramos, 2015). Tanto en la Unión Europea como en España, podríamos añadir prácticamente todos los países occidentales, se han diseñado un conjunto de medidas y políticas públicas dirigidas a rectificar las desigualdades entre hombres y mujeres. El contenido de las políticas públicas ha evolucionado históricamente desde una mera declaración de principios, a la potenciación de instituciones que vigilan y reclaman más atención en el cumplimiento de las medidas establecidas. Sin embargo, no se ha superado satisfactoriamente el mayor desafío que presentan los cambios sociales en profundidad y a largo plazo, o como se suele decir no se han proporcionado cambios estructurales duraderos. De este modo, el punto de partida ha sido plasmar las políticas públicas en leyes, directivas y normas nacionales y europeas.

En Europa, diversos informes y recomendaciones han propiciado que las instituciones comunitarias implementaran estas medidas, las cuales han sido replicadas en todos los países europeos creando un marco legislativo a favor de la igualdad de oportunidades (Bustelo, 2004; Bustelo y Lombardo, 2007; Delgado, 2014). Como hemos visto en la descripción estadística de los indicadores nacionales esta pauta ha contribuido a homogenizar la representación numérica de las mujeres. Se ha prestado especial atención a temas tan diversos como la conciliación laboral y familiar, el acoso social, la transparencia en la aplicación de las evaluaciones y los procesos de selección y promoción, la existencia o no de un mínimo de representación femenina en todas las dimensiones e instituciones científicas, y la brecha salarial[9].

Los legisladores españoles implementaron todas las medidas en la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (2007), que propició la creación de órganos de igualdad como la Unidad de Mujeres y Ciencia, y las oficinas de igualdad de las universidades y centros de investigación. Sin embargo, las políticas no fueron provistas de los recursos necesarios para implementar los principales objetivos, y no se contrató a personal formado y suficiente para poner en funcionamiento, visibilizar y monitorizar las medidas previstas. Además, la crisis económica ha significado una importante debacle para el avance en la equidad de género pues se ha traducido en el descenso de la financiación en investigación y ciencia y en la promoción profesional, lo que ha perjudicado especialmente a las mujeres. En primer lugar, por no haberse cumplido las medidas previstas para promocionar a las mujeres y hombres que estaban en ese momento disponibles para acceder a esas categorías y, en segundo lugar, porque un buen número de mujeres estaban preparadas para promocionarse, cuando esas plazas no se convocaron.

9 Positive Action Measures to Ensure Full Equality in Practice between Men and Women, including on Company Boards, European Commission. http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/gender_balance_decision_making/report_gender-balance_2012_en.pdf, 2012.

Pero, aunque importante, la financiación económica no es la única herramienta a nuestro alcance para generar resultados. Así, por ejemplo, las comisiones de evaluación nacionales han tendido a acercarse a la proporción 40-60 en los últimos tiempos después de que el informe de la Unidad de Mujeres y Ciencia (*She Figures*) reflejara el incumplimiento con la norma europea en este ámbito. Por tanto, las medidas aprobadas han requerido de cierta presión por parte de las asociaciones (como por ejemplo la Asociación de Mujeres Investigadoras y Tecnólogas AMIT) y organismos de igualdad, así como la estimulación de un cambio de mentalidades en la sociedad y, particularmente, en las organizaciones científicas. Pero, aún pueden percibirse numerosas zonas oscuras donde las mujeres no disponen de los mismos niveles de igualdad de oportunidades, recursos y poder para ejercer su labor de investigación en términos equiparables a sus compañeros. Los datos aportados sugieren que ha habido un avance considerable en cuanto al desarrollo de políticas públicas, pero sin recursos y sin un cambio real en los actores claves de la ciencia, que, con su concienciación, revirtieran la situación definitivamente. Este cambio es una situación necesaria para el avance en la innovación y el conocimiento y para progresar en la justicia social y la equidad, pues las mujeres continúan siendo relegadas a posiciones de subordinación e invisibilidad.

3. Haciendo género y ciencia con responsabilidad: responsible gender-and-science-in-the-making

Retomando el proyecto GENERA y uno de sus mayores avances, es decir, la contextualización de las discriminaciones estructurales actuales, se procede a introducir una variable un poco más teórica que fundamente la necesidad de situar los problemas contemporáneos a los que se enfrentan las mujeres con respecto a la carrera científica. Para ello es imprescindible recurrir a las teóricas feministas que proponen un cambio de paradigma en la metodología de investigación. Es decir, adaptar las metodologías al objeto de estudio en cuestión en lugar de ajustar el objeto de estudio en torno a una metodología concreta.

En 1996, la historiadora estadounidense Joan Scott escribía un libro titulado *Only paradoxes to offer* (solo paradojas que ofrecer) el cual fue recogido por Cecilia Asberg, Kathrin Thiele e Iris van der Tuin (2015). Estas autoras definían la tarea del feminismo (sustentadas en Joan Scott, y también en Simone de Beauvoir, Dona Haraway, Judith Butler o Elisabeth Grosz, entre otras) como una metodología de la especulación que facilite un salto significativo hacia un futuro diferente en el que la responsabilidad, la justicia, y la igualdad jueguen un rol más importante que el adoptado en la contemporaneidad. Para estas autoras, la paradoja de la especulación se explicita en el feminismo actual, en el momento en que se lucha para acabar con una concepción peyorativa de la diferencia sexual, a la vez que esta diferencia se convierte en el punto de partida de la lucha feminista. En un intento por crear paradojas productivas y no paralizantes, estas autoras proponen *situar* este concepto (Haraway, 1988). Su propuesta parte de distintas teorías feministas desde donde proponen la creación de conceptos de transformación de la realidad social desde la práctica (Asberg, Thiele, y van der Tuin, 2015). Mediante este método será posible inventar maneras de eliminar las barreras producidas por la jerarquización de ciertas

categorías pre-establecidas, que organizan el poder y el conocimiento de una manera desigual para los hombres y las mujeres.

Así pues, estas categorías pre-establecidas parecen bien definidas para las mujeres científicas. Los porcentajes anteriores muestran la materialidad simbólica y física de los muros que construyen las instituciones científicas salvaguardadas por los "Old Boys Club". Además, este poder y conocimiento, no solamente se auto-protege con las medidas anteriormente mencionadas, sino que también se sostiene sobre conceptos mayoritariamente aceptados – sin discusión – como la excelencia (Readings, 1996) y la marquetización neoliberal de la universidad (Conesa, 2017). A través de estos tres pilares, las instituciones científicas se conforman como un espacio androcéntrico homogéneo donde la multiplicidad y las diferencias son invisibles y poco atendidas, ya que estas personas no se moldean suficientemente a las normas establecidas y los modos de hacer institucionales. Es decir, las mujeres se encuentran frente a otra paradoja: si quieren entrar en la estructura de poder y de las instituciones del conocimiento deben aceptar unas normas que las excluyen como actores y, en cambio, las incluye únicamente como sujetos generalizado, sin género, debido a la concepción peyorativa de la diferencia sexual.

En la práctica, esto se traduce en situaciones muy concretas que invisibilizan (aunque también las visibilizan para crear un contexto discriminatorio) luchas constantes y diarias protagonizadas por las mujeres en estos escenarios. Con independencia de la gravedad de estas situaciones discriminatorias experimentadas, las mujeres, dice Elisabeth Kelan (2009) tienden a explicar los problemas como un acto aislado que solo les pasa a ellas, en ese sentido, se vive como un acto autónomo que les aleja de una respuesta colectiva (feminista o de defensa de los derechos humanos). También se preguntaba a las investigadoras entrevistadas y encuestadas en el proyecto GENERA si una situación que habían sufrido sería reconocida como una situación de discriminación de género, puesto que la situaban fuera del campo de experiencia del feminismo, sin una verdadera fundamentación de sus sospechas. Como buenas investigadoras, las mujeres científicas necesitan pruebas y que sus conclusiones sean verificadas fácilmente por sus compañeros y compañeras. Eso explicaría la respuesta negativa hacia las cuotas. El hecho de defender la existencia de una medida que aparentemente solo las beneficia a ellas, se percibe con un recurso incómodo, a pesar de las pruebas fiables de la desigualdad imperante en su entorno, y de que las cuotas no suponen sino el desarrollo de un marco legal y, por tanto, objetivo y justo.

El caso anterior es una demostración empírica de la limitación que las políticas públicas pueden albergar ante la falta de reconocimiento de esa desigualdad por parte de sus pares, o la relegación de la cuestión de género como un problema histórico que se subsanará simplemente con el paso del tiempo. Argumenta que es necesario entrar y salir de esos muros simbólicos, pero reales y físicos, para encontrar las prácticas científicas que performan las mujeres de manera distinta en la organización del conocimiento y del poder, es decir, los tránsitos que habitan para poder progresar dentro de las instituciones científicas. Las mujeres tienen prácticas diferentes de hacer investigación que no solamente son producto de una incesante lucha entre la conciliación familiar o la maternidad. Sino que, a veces intuitivamente, han aprendido a hacer constar una serie de mecanismos que, descritos fuera de la norma, pasan desapercibidos y no se consideran como poder legítimo para ser comunicado o aprendido.

En el libro *Mujeres en la ciencia contemporánea. La aguja y el camello* (2018), entre otras ideas, las autoras han advertido del riesgo que supone el aislamiento para las mujeres, así también, se ha dado cuenta de las múltiples acciones y estrategias que desarrollan las mujeres científicas para avanzar en sus carreras profesionales sin incomodar al status quo o alterándolo mínimamente para obtener su aprobación. Cuanto menos apoyo social han encontrado a lo largo de su carrera, más probable es que las mujeres se sientan como actores *outsiders*, fuera del sistema, extrañas incomprendidas por sus colegas de despachos y que, finalmente, puede hacerle pensar que deberían buscar otros futuros profesionales alejados de la investigación y la ciencia. El abandono de las mujeres no es un fallo individual, sino que es un fracaso de todo el sistema productivo y social puesto que se interrumpe la carrera de una persona valiosa (a lo que se suele llamar pérdida del talento femenino), y se desperdician todos los recursos invertidos en esa persona, quien no demuestra falta de capacidad, sino imposibilidad de permanecer en una organización que, por el contrario, debería acogerla para aprovechar su conocimiento y habilidades.

Por el contrario, cuando las mujeres conocen sus derechos y los defienden acompañadas de sus compañeras, las oportunidades crecen. Así pues, el proyecto GENERA defiende que muchas de las mujeres que tienen mejores currículos y visibilidad – oportunidades para lograrlo – dentro de sus entornos laborales han establecido previamente redes con otras personas, miembros de la academia, con las que han seguido un camino paralelo o de mentorazgo/tutorización. Las redes informales han permitido a algunas mujeres abrirse camino, buscando soluciones conjuntas y espacios de seguridad, entre los obstáculos encontrados, escuchando las palabras de aliento o las diferentes alternativas de respuestas que pueden darse ante una situación problemática.

A estas prácticas, las autoras del capítulo las denominan hacer género responsable en la ciencia, adaptando el neologismo de Karen Barad (2007), "gender-and-science-in-the-making". Barad se refiere aquí a ciertos patrones científicos que se han considerado como universales y objetivos (véase la no inclusión taxativa de animales hembra en la ciencia hasta hace muy poco). Estos resultados indican históricamente patrones subjetivos sustentados en un poder androcéntrico que valida el poder masculino dentro de la construcción de la ciencia. De este modo, cuando incluimos el género no como una variable sociodemográfica transversal en la investigación ni como un valor añadido, sino como una visibilización de ciertas prácticas que recrean distribuciones de poder jerárquicas; mecanismos que antes pasaban desapercibidos, pasan ahora a primer plano en el análisis del fenómeno socio-cultural de género en la ciencia y la tecnología.

4. Aportes finales: propuestas para unas políticas públicas con perspectiva de género en investigación

Para concluir, se revisan las prácticas formales e informales incluidas en la cita de la introducción de este trabajo. Escoger una línea de investigación u otra, dobles estándares sobre los estereotipos de género, el androcentrismo hegemónico que se manifiesta en las culturas científicas en general. Todo esto apunta directamente a una micro-política de dicha cultura que crea alarmas sociales, como las que se han apuntado desde hace

décadas, en el desarrollo de las diversas epistemologías feministas. Es crucial atender a todas estas prácticas, su visibilización y el poder nombrarlas para conformar una primera fase y poder realizar un análisis de género responsable.

Un análisis de género que sea capaz de responder a las micro-políticas que componen las culturas científicas fundamenta las políticas públicas en las instituciones científicas y académicas. La teoría feminista ha denunciado que no atender a los detalles subjetivos conforma una visión parcial de la realidad, que dista mucho de la obtención de las soluciones reales (Haraway, 1988) y la mejora para todas las personas incluidas en el ecosistema. Por ello, es necesario sustentar dichas políticas públicas en la visibilización de todas estas discriminaciones sistémicas. Un análisis de género no puede comportar lógicas de causa y efecto unidireccional, ya que la realidad es compleja y multidimensional. Con este capítulo, no se pretende únicamente visibilizar las paradojas del sistema, sino atender a la singularidad, especificidad y variabilidad de los problemas enfrentados por las mujeres en la ciencia contemporánea.

La implementación de políticas públicas efectivas tiene que ir acompañada de un cambio en las mentalidades de los actores, que se ajusten a los criterios de fiabilidad, objetividad, rigurosidad metodológica y utilidad social que deben guiar la práctica científica. Este cambio no sería solo beneficioso para las mujeres, sino que descentralizaría el argumento neoliberal en el que se sumerge la ciencia y la investigación actual, comprendería un mejor entendimiento de la progresión de la carrera científica de hombres y mujeres y ensancharía el concepto de excelencia auto-referencial basado en criterios sustanciales aplicados según la investigación que se lleva a cabo y la transferencia que ésta tiene para la sociedad y no únicamente meritocrática. Introducir un análisis de género responsable, es decir, con la capacidad de responder a injusticias sociales dentro de las culturas científicas, es un avance para la calidad de vida de científicos y científicas.

Referencias

Asberg, C, Thiele, K. y van der Tuin, I. (2015). Speculative before the turn. *Cultural Studies Review. 21*(2), 145 – 72.

Barad, K. (2007). *Meeting the Universe Halfway: Quantum physics and the entanglement of matter and meaning.* Durham: Duke University Press.

Bustelo, M. (2004) *La evaluación de las políticas de género en España*, Madrid: Catarata.

Bustelo, M., y Lombardo, E. (Eds.) (2007) *Políticas de igualdad en España y Europa. Afinando la mirada.* Madrid: Catedra.

Conesa, E. (2017). (No) time for care and responsibility: from neoliberal practices in academia to collectiveresponsibility in times of crisis. En B. Revelles-Benavente y A. González Ramos (eds). *Teaching Gender: Feminist Pedagogy and Responsibility in Times of Political Crisis.* (p. XX) London & New York: Routledge.

Delgado, L. (2014). La promoción de la igualdad de género española, *Investigaciones feministas*, 5: 232-258.

Eichler, M. (1988). *Nonsexist Research Methods: A Practical Guide*, Boston: Allen & Unwin,

European Commission. (2015). *She figures*. Luxembourg: Publication office of the European. Recuperado de https://ec.europa.eu/research/swafs/pdf/pub_gender_equality/she_figures_2015-final.pdf

European Institute on Gender equality. (2018). *Report on Gender Equality Index*. Recuperado de http://eige.europa.eu/about-eige

Fox Keller, E. (1995). The Origin, History, and Politics of the Subect Called 'Gender and Science': A First Person Account", En Jasanoff, S. Markle, G.E., Petersen C. y Pinch, T. (Eds.) *Handbook of Science and Technology Studies*, (pp. 80-94) Thousand Oaks: Sage Publications.

Gilligan, C. (1982). *In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development,* Cambridge, MA: Harvard University Press

González, P., y Muñoz. M. (2015). Do Men and Women Perform Academic Work Differently?, *Tertiary Education and Management*, *21*(3), 263-276.

González Ramos, A. (ed.). (2018). *Mujeres en la ciencia contemporánea: La aguja y el camello.* Barcelona: Icaria.

González Ramos, A. (2017). Doing Gender in the Conference Hall: Do Men and Women Behave Differently in Engineering Scientific Environments? *Journal of Organisational Transformation and Social Change 14*(2).148-164.

González Ramos, A. Conesa, E., y Vayreda, A. (2016). El impacto de las prácticas neo-gerencialistas en las trayectorias científicas de hombres y mujeres en tiempos de crisis, *Investigaciones Feministas*, *7*(2), 67-87.

González Ramos, A. Navarrete, J. y Cabrera M. (2015) Dancers in the Dark: Scientific Careers According to a Gender-Blind Model of Promotion, *Interdisciplinary Science Reviews*, 40(2): 182–202.

González Ramos, A. y Revelles-Benavente, B. (2017). Excellence in Science: A Critical Affirmative Response, *Cadernos de Pesquisa*, 166, 1371-1390.

Haraway, D. (1988) Situated Knowledges. The science question in feminism and the priviledge of partial perspective. *Feminist Studies. 14*(3), 575-99.

H2020: Analysing gender gaps and biases in the allocation of grants. Recuperado de: http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/h2020/topics/swafs-10-2018.html

Irigaray, L. (1989). Is the Subject of Science Sexed? En N. Tuana (Ed.) *Feminism and Science* (pp. 58-68) Bloomington: Indiana University Press.

Kelan, Elisabeth. (2009). *Performing gender at work*. London: Palgrave Macmillan.

Lamolla, L., y González Ramos, A. (2018). Tick-tock sounds different for women working in IT areas", *Community, Work & Family*, 1-16.

Readings, B. (1996). *The University in Ruins.* Cambridge & London: Harvard University Press.

Schiebinger, L. (2014). Scientific research must take gender into account. *Nature.* Vol. 507. Recuperado de https://www.amit-es.org/sites/default/files/pdf/publicaciones/Schiebinger%20L_2014.pdf

_____ . (1999). *Has Feminist Changed Science?* Cambridge, MA: Harvard University Press,

Scott, J. (1997). *Only paradoxes to offer. French feminists and the Rights of man.* Cambridge & London: Harvard University Press.

Unidad de Mujeres y Ciencia. (2015). *Científicas en cifras: 2015. Estadísticas e indicadores de la (des)igualdad de género en la formación y profesión científica*. Madrid: Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

Aparición del Síndrome de Burnout asociado a la rutina ocupacional de académicos/as universitarios/as

Appearance of Burnout Syndrome associated with the occupational routine of University Academics

Carla Frías Ortega, Pamela Gutiérrez, Alejandra Espinosa, Sandra Mella, Vivian Villarroel y Rodolfo Morrison.
Facultad de Medicina, Universidad de Chile

Resumen: *El estrés en académicos/as es un problema a nivel global altamente complejo. En este contexto, el presente estudio compara la carga laboral académica de hombres y mujeres determinando si existe asociación significativa con la aparición del Síndrome de Burnout entre las variables de estrés, antigüedad laboral, sexo y sobrecarga laboral. Además, busca determinar la relación entre la carga mental y la aparición del Síndrome de Burnout asociada a la rutina ocupacional de los/as profesores/as asistentes; proporciona evidencias significativas sobre la correlación carga laboral y Síndrome de Burnout en académicos universitarios, identificando factores de riesgo para hombres y mujeres; y describe los factores de riesgo en salud laboral e identifica los factores asociados al surgimiento del Burnout, distinguiendo los factores organizacionales, individuales y sociales. Lo anterior contribuye al conocimiento acumulado sobre Síndrome de Burnout en contextos educativos universitarios.*

1. Introducción/estado de la cuestión

Según datos del Servicio de Información de Educación Superior (SIES), en la actualidad hay alrededor de 90 mil académicos en el sistema de educación superior en Chile, distribuidos entre universidades, institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT). En el caso de los/as académicos/as universitarios/as más de la mitad (59%) se desempeña en universidades privadas sin aporte fiscal, mientras que el 23% lo hace en universidades estatales y el 18% en universidades privadas subsidiadas directamente por el estado (González, Brunner, Salmi, 2013). Pese a la importancia estratégica de la profesión académica para el desarrollo de la educación superior (OCDE, 2008), el personal docente de nivel terciario ha sido escasamente estudiado en Chile en relación a los efectos de la carga laboral.

A nivel internacional se plantea que la **carga laboral** se ve determinada por la interacción entre las exigencias del trabajo y las características propias del trabajador/a, esto último entendido como el esfuerzo que debe realizar el trabajador/a para llevar a cabo las tareas. En este caso, la carga laboral académica se dividirá en "adecuada" o "inadecuada", entendiendo que la "carga laboral adecuada" se presenta cuando la persona

puede responder sin problemas ni dificultades a las exigencias del trabajo académico universitario. Por el contrario, una "carga laboral inadecuada" se evidencia cuando la persona no puede responder a las exigencias del trabajo académico universitario, o bien lo logra con dificultades (INSHT[1]). Uno de los proyectos mundiales emblemáticos que desarrolla la UNESCO en alianza con la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) y la Internacional de la Educación (en adelante IE), se orienta al mejoramiento del estatus de la profesión docente. Un proyecto en el cual se destaca la participación de los gremios de profesores como actores clave en las transformaciones de los procesos de aprendizaje y formación académica.

Al analizar la carga laboral académica, según la teoría de flujo[2] (Csikszentmihalyi, 1975), las actividades realizadas deben estar en un equilibrio entre el nivel de habilidad de la persona y el nivel de desafío, pues al existir menor desafío que la habilidad provoca aburrimiento y al contrario en personas con desafíos más altos que sus habilidades provoca ansiedad y si es mantenido en el tiempo provoca stress y depresión.

El trabajo académico/a, se entenderá como una ocupación en donde es fundamental la carga mental, ya que un(a) académico/a universitario es demandado por el ambiente educativo en un conjunto de habilidades cognitivas (AOTA, 2012) necesarias para desempeñarse en su trabajo y cumplir con las exigencias de éste. Entendiendo esto, se pueden desglosar los determinantes de las demandas del ambiente laboral tanto físicas como sociales y por otro lado están las habilidades, estructuras y funciones corporales de la persona (AOTA, 2012).

El rol laboral se ve determinado por exigencias influenciadas por las condiciones en que se realiza la tarea o factores del entorno de trabajo (ambiente físico, los factores psicosociales y de organización del trabajo) y factores relacionados con el diseño del puesto. Además, las características corporales del trabajador/a relacionadas con sus estructuras corporales, nivel de creencia, autoestima, valores, habilidades cognitivas motoras sociales y emocionales para ejercer las acciones del rol (Kielhofner, 2005). Por tanto, la capacidad de respuesta del/a académico/a a la demanda del puesto de trabajo depende de determinadas características individuales y de otros factores extra-laborales que le pueden estar afectando en un momento dado. Entre los factores estresores los expertos identifican diversos componentes (jornada laboral, organización del trabajo, tiempo destinado al trabajo, organización social, apoyo social, aspectos socioeconómicos, estatus marital, rol laboral, género, etc.).

En las últimas décadas se ha resaltado la importancia que tienen las condiciones de trabajo en que se realiza la práctica de la docencia y el impacto de las mismas sobre la calidad y condiciones de vida de los académicos/as de carrera ordinaria y carrera docente. Ante la constatación de que el modelo clásico de la salud ocupacional (especialmente si el enfoque sólo visualiza como problemas el accidente laboral y la enfermedad profesional clásica causada por agentes de riesgo físicos, químicos o biológicos)[3] no da cuenta cabal de los problemas ni de las estrategias de intervención, se ha recurrido al aporte de diversas disciplinas de la salud y de las ciencias sociales.

1 Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, (s/f) de Madrid.

2 "El flujo es un estado subjetivo que las personas experimentan cuando están completamente involucradas algo hasta el extremo de olvidarse del tiempo, la fatiga y de todo lo demás, excepto la actividad en sí misma" (Csikszentmihalyi, 2009, p. 183).

3 OMS (2007) Salud de los trabajadores: plan de acción mundial – 6 0ª Asamblea Mundial de la salud, pág. 26.

Desde la psicología del trabajo y organizacional se han investigado las consecuencias de las prácticas laborales y de las condiciones de trabajo en el bienestar psicológico de los docentes, las prácticas defensivas individuales y colectivas tendientes a protegerse de dichas consecuencias y se han hecho intentos por medir los aspectos emocionales involucrados en el ejercicio de la docencia; algunos de sus aportes han sido la delimitación conceptual y operacionalización en instrumentos de medición de lo que se ha denominado "Síndrome de Burnout". Desde las primeras formulaciones del concepto Burnout (quemarse por el trabajo) empleadas por Freudenberguer para dar cuenta del "agotamiento de energía experimentado por los profesionales cuando se sienten sobrepasados por los problemas de los demás" (1974, p160), se han sucedido tanto la evolución del término mismo como una gran variedad de instrumentos para medir el fenómeno (Moreno, Bustos, Matallana y Miralles, 1997). Han aparecido diversos instrumentos entre los que se encuentran el Maslach Burnout Inventory (MBI) creado por Maslach y Jackson el año 1986, sus trabajos desde 1976 consideran a este síndrome como un proceso de estrés crónico por contacto, en el cual se reflejan tres grandes aspectos (Drutman, 2001): El cansancio emocional, caracterizado por la pérdida progresiva de energía, desgaste y agotamiento. La despersonalización, caracterizada por un cambio negativo de actitudes que conduce a un distanciamiento frente a los problemas. La falta de realización personal, que incluye la manifestación de respuestas negativas hacia sí mismos y hacia el trabajo, con síntomas depresivos, aislamiento y agotamiento físico y psíquico; la despersonalización, en el sentido de la deshumanización, y una actitud negativa hacia sí mismos y hacia los propios logros, una moral baja, un detrimento y descenso de la productividad en el trabajo, lo que lleva a una pobre realización personal.

Las teorías basadas en la respuesta analizan el estrés centrándose en la respuesta que se produce en el organismo ante determinadas situaciones o episodios estresantes. En este grupo de teorías destaca la de Hans Selye (1980), quien define el estrés como "una respuesta no específica y común del organismo ante un estresor". Y propone el Síndrome General de Adaptación (SGA), definiéndolo como un proceso de adaptación por parte del organismo a las situaciones estresantes, temporalizado en tres fases consecutivas: alarma, resistencia y agotamiento (Selye en Cruz y Vargas, 1998). El estrés es la respuesta fisiológica, psicológica y de comportamiento, de un sujeto que busca adaptarse y reajustarse a presiones tanto internas como externas. De esto se desprende que el estrés es una reacción del organismo para que éste se adapte a un esfuerzo corriente, pero debe considerarse que la sobrecarga de situaciones estrés antes puede llevar a consecuencias negativas, ya sea en términos de enfermedades médicas (enfermedad coronaria, úlcera péptica, hipertensión arterial, diabetes, enfermedades alérgicas, infecciones), o bien, psiquiátricas (ansiedad, depresión)[4].

Los estudios sobre Burnout en el ámbito educativo muestran elevados grados de tensión en el trabajo. Señalan que los académicos evidencian altos niveles del síndrome, en diferentes países, como, por ejemplo, Suecia, Inglaterra, Malta, Austria, Ucrania, Estados Unidos y España (Moriana y Herruzo, 2004). En Chile algunos estudios (De la Rosa, M., Ramírez, C., Salas, X. y Sepúlveda, C.; Quaas, 2006) indican que las técnicas de afrontamiento y el síndrome de Burnout varía según género, ya que los hombres tienden a utilizar menos el desahogo como estrategia, y que las mujeres buscan más aquellas relacionadas con el soporte social. Asimismo, plantean que los profesores que utilizan aquellas estrategias de escape-evitación, pueden ser más propensos al Burnout.

4 Buceta J, Bueno A. Psicología y Salud: control del estrés y trastornos asociados. Madrid: Editorial Dykinson, 1995.

Las condiciones de trabajo y de salud son los factores inexplorados del desempeño académico, no obstante, se ha detectado la influencia de las condiciones de trabajo y la salud en el rendimiento laboral (Carver, Sheier y Wientraub, 1989; Gil–Monte y Peiró, 1997) y la existencia de procesos saludables o peligrosos en el trabajo que pueden beneficiar o afectar a los/as académicas (Quaas, 2006). El concepto de profesionalidad del trabajo académico surge hace poco tiempo, en medio de los debates acerca de la calidad de la educación y su relación con el desarrollo. Esta interpretación de la docencia lleva, implícitamente, a trabajar en condiciones inadecuadas, contar con recursos rudimentarios, padecer enfermedades derivadas del ejercicio de la docencia (disfonía, várices, dolores lumbares, fatiga, etc.). Estas han sido y son asumidas como las inevitables "marcas" de la docencia contra las cuales no hay nada que hacer.

Los hallazgos empíricos muestran que, en presencia del conflicto trabajo-familia, los trabajadores experimentan un bienestar negativo o estrés (Kossek, Colquitt y Noe, 2001), debido a la necesidad de asignar una cantidad fija de recursos, como el tiempo y la energía, a los diferentes roles que se desempeñan tanto en la familia como en el trabajo (Grandey y Copranzano, 1999). Si se aplican estos hallazgos a las académicas es razonable pensar que los roles reproductivos incrementan el conflicto entre trabajo y familia aumentando posiblemente el nivel de estrés. Así como los roles definen nuestro status social (valor) y los comportamientos esperados, nuestra actividad y uso del tiempo están igualmente definidos y establecidos de acuerdo a las exigencias del rol (Kielhofner, 2004)

2. Metodología

Estudio experimental de tipo transversal, con muestra probabilística con error muestral del 5%. La muestra está compuesta por 54 académicos/as categorizados como profesores asistentes el 2018, pertenecientes las 8 carreras de la salud[5]. Se aplicaron diversos instrumentos: la Carga Mental[6] se midió con ISTAS21. El Síndrome de Burnout en académicos/as con sobrecarga laboral[7] fue medido con MBI[8]. Además, se aplica encuesta personal para medir variables personales, familiares y laborales. El procesamiento de datos se realizó con Excel y SPSS Statistics.

5 Las carreras de la salud impartidas en la Facultad de Medicina son; Medicina, Terapia Ocupacional, Tecnología médica, Enfermería, Fonoaudiología, Obstetricia, nutrición y kinesiología, además se incluye en el estudio a los docentes del departamento de educación en ciencias de la salud que imparten clases en las carreras antes mencionadas.

6 La carga mental refiere al nivel de capacidad de procesamiento gastado durante el desempeño de una tarea (Eggenmeier, 1988).

7 Fue medida en tres dimensiones: agotamiento emocional, despersonalización y realización personal (Blanchard, 2010)

8 El MBI mide los factores de riesgo psicosociales, es decir, la interacciones entre el trabajo, medio ambiente, la satisfacción en el trabajo y las condiciones de su organización, las capacidades del/la académico/a, sus necesidades, su cultura y su situación personal fuera del trabajo (Parra, 2001).

3. Resultados

A nivel general la muestra está constituida por un 20% de hombres y un 80% de mujeres lo que mantiene la distribución según sexo del universo de docentes contratados en la jerarquía estudiada. Al revisar los resultados de encuestas ISTAS 21[9] en la Facultad de Medicina, se constató que las unidades o departamentos más afectados, mostraban alteración en la dimensión de "Doble Presencia" tanto en nivel alto 1 y 2, seguido de "Apoyo Social en la empresa y Calidad"[10], siendo la tercera la "Exigencias psicológicas". Al revisar los resultados por cada unidad de análisis se detecta lo siguiente:

Tabla 1

Niveles de riesgo de los departamentos según Istas 21

Departamentos	Nivel alto 1 dimensión Psicosocial alterada	Nivel alto 2 dimensión Psicosocial alterada
1. Kinesiología		• Exigencias psicológicas • Apoyo social en la empresa y calidad de liderazgo • Doble Presencia
2. Tecnología Médica		• Exigencias psicológicas • Apoyo social en la empresa y calidad de liderazgo • Doble Presencia
3. Enfermería		• Exigencias psicológicas • Apoyo social en la empresa y calidad de liderazgo • Doble Presencia
4. Promoción de la Salud de la Mujer y el Recién Nacido	• Exigencias Psicológicas • Doble Presencia	
5. Medicina		• Exigencias psicológicas • Apoyo social en la empresa y calidad de liderazgo • Doble Presencia
6. Terapia Ocupacional y Ciencia de la Ocupación		• Exigencias psicológicas • Apoyo social en la empresa y calidad de liderazgo • Doble Presencia
7. Nutrición	• Doble Presencia	
8. Fonoaudiología	• Doble Presencia	
9. Educación en Ciencias de la Salud	• Doble Presencia	

Fuente: elaboración propia en base a resultados istas21, publicados año 2017.

9 Fue realizada durante el período que comprende el 5 al 27 de mayo del 2016, De un universo de 2.305 personas, fueron encuestadas 1.754, lo que equivale a un 77,7%. La encuesta se aplicó a 25 Unidades de Análisis (UA), que corresponden a la subdivisión de la población de la Facultad en pequeños grupos. Se aplicó la encuestas ISTAS 21 abreviada que considera 5 dimensiones Dimensión: D01_Exigencias Psicológicas; D02_Trabajo activo y desarrollo de habilidades; D03_Apoyo social en la empresa y calidad de liderazgo; D04_Compensaciones; D05_Doble presencia.

10 Ante los resultados la facultad decidió tomar diversas medidas, en primer lugar la Subdirección de Relaciones Humanas impulsó el programa de Calidad de Vida que tiene como objetivo tomar acciones preventivas que vayan en beneficio de la salud y el bienestar de los funcionarios de la Facultad. Al mismo tiempo se desarrolla la presente investigación para identificar la presencia de burnout y factores de riesgo en académicos.

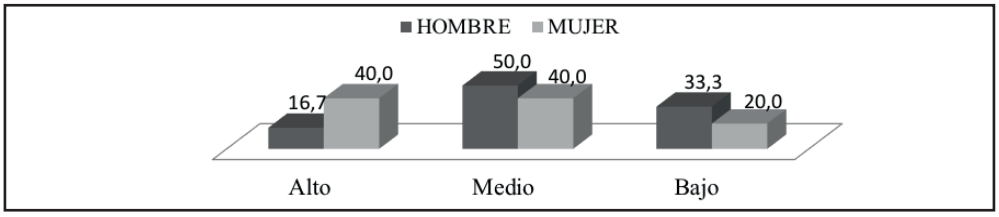
Estos resultados son en base a la aplicación del ISTAS21 al total de académicos de cada unidad, lo que incluye profesores jornada completa y jornada parcial. Es interesante señalar que los departamentos que muestran mayor alteración en materia de doble presencia son las compuestas por más del 60% de mujeres en jornada equivalente. La doble presencia, como plantea la literatura asociada tradicionalmente al género femenino, es aquella en la cual la necesidad de responder a las demandas del espacio de trabajo doméstico familiar y las demandas del trabajo asalariado, recae sobre una persona. En este sentido, las mujeres que se dedican a las labores de cuidado enfrentan más dificultades para cuidar a los suyos y tienen que balancear con más frecuencia el cuidado con otras responsabilidades familiares y laborales, en comparación con los hombres que ejercen cuidados.

El cuidado interfiere en la vida cotidiana de las mujeres mucho más que en la de los hombres, poniéndolas en mayor riesgo de asumir consecuencias negativas en su salud. Las dificultades para compatibilizar el trabajo y la vida familiar ha sido uno de los principales problemas detectados a través de ISTAS21. De los/as académicos/as que son parte del estudio, un 64,8% son mujeres que ejercen cuidado y sólo un 11,1% de la muestra son hombres que ejercen cuidados. Al revisar el tipo de cuidado y el parentesco de las personas que deben ser cuidadas por los docentes, se aprecia que en el caso de las docentes ejercen cuidado de diferentes familiares, exclusivamente hijos (60%) o padres (6,7%), un bajo porcentaje ejerce cuidado de más de una familia como: padres - hijos (11,1%), hijo - esposo (2,2%), sobrina - padres (2,2%). Sólo un 17,8% de las docentes no ejerce cuidado. En el caso de los académicos que fueron parte de la muestra, un 33,3% no ejerce cuidados, un 55,6% ejerce cuidado de hijos y sólo un 11,1% ejerce el cuidado de padres-hermanos.

Considerando el tipo de cuidado según sexo como muestra el gráfico un 40% de las mujeres declaran ejercer un altos nivel de cuidado en comparación con un 16,7% de los hombres, en el caso de los niveles medios de cuidado un 50% de las mujeres declaran ejercer este tipo de cuidado y un 40% de los hombres, en el caso del nivel bajo se invierte y es mayoristamente los hombres quienes los ejercen con un 33.3% en comparación con un 20% de las mujeres.

Gráfico 1

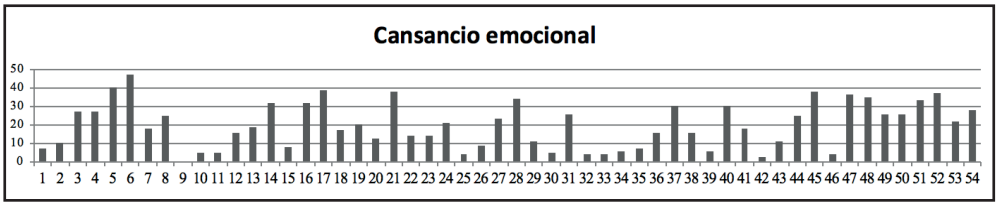
Nivel de cuidado ejercido por los docentes según sexo (%)



Como muestra la gráfica 2, se registran diferentes niveles de cansancio emocional en las personas estudiados, es decir, diversos grados de fatiga o falta de energía. En el caso de quienes poseen nivel alto de cansancio emocional, implica que presentan sensación de que los recursos emocionales se han agotado. También pueden presentar sentimientos de frustración y tensión, en la medida que ya no se tiene motivación para seguir lidiando con el trabajo (Maslach, Schaufeli y Leiter, 2001).

Gráfico 2

Cansancio emocional en académicos en jerarquía profesor/a asistente, jornada parcial o completa

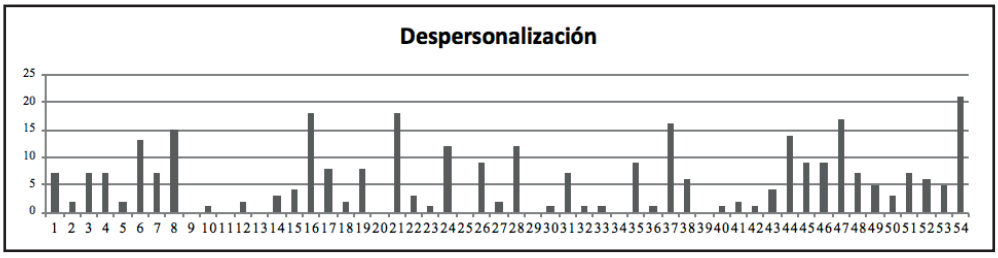


El cansancio emocional es un factor que posee alta consistencia[11], se han obtenido puntajes altos en un 29.6% de la muestra y medios en 22,2%, lo que indica que aquellas personas ya no tienen recursos emocionales para enfrentar el estrés, presentando cansancio al inicio y al final de la jornada y un nivel alto de tensión percibido a consecuencia del trabajo con alumnos (Golembiewski, R.T., Boudreau, R.A., y Sun, B.C., 1998).

Al revisar el factor de despersonalización que está compuesto por los ítems 5, 10, 11, 15, 22. Se obtuvo una consistencia interna de **0,75** calculada por medio del procedimiento alfa de Cronbach[12].

Gráfico 3

Despersonalización en académicos en jerarquía profesor/a asistente, jornada parcial o completa.



La despersonalización que valora el grado en que cada uno reconoce actitudes de frialdad y distanciamiento, es bajo para un 56,6% de los participantes (ver gráfica 3) con puntajes de 0-5, un 22,6% presentan nivel medio y sólo un 20,8% presenta un nivel alto.

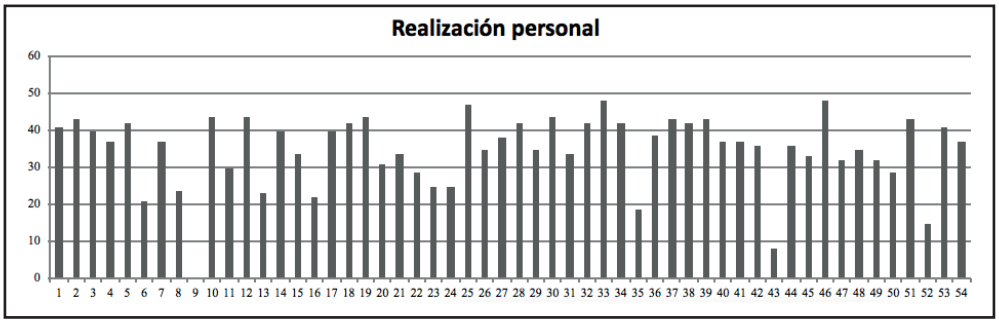
La Realización personal se mantiene bajo (0-33) o medio (34-39) en el 83% de participantes como muestra la gráfica 4, sólo 32,1% presenta un nivel alto (40-56 puntos).

11 El factor Cansancio Emocional se encuentra compuesto por los ítems 1, 2, 3, 6, 8, 13, 14, 16, 20. Este factor obtiene una consistencia interna de 0,91 calculados por medio del procedimiento anterior alfa de Cronbach. Dicho dato supera el valor de la prueba global 0,89, dado que se hubiese esperado una disminución de la consistencia interna, porque el alfa de Cronbach se ve afectado por el número de ítems, tendiendo a disminuir en la medida que se reduce el número de ítems. Todos los ítems correlacionan significativamente con el factor.

12 Esta medición es baja, pero aceptable. La disminución de la confiabilidad respecto de la confiabilidad global.

Gráfico 4

Realización personal en académicos en jerarquía profesor/a asistente, jornada parcial o completa.



En relación a los años de ejercicio profesional según cada categoría del MBI resultó: a) "Cansancio emocional" destaca que los puntajes se distribuyen en el tramo de antigüedad en la institución de 4 a 9 años. b) "Despersonalización" destaca mayor distribución en el tramo de 10 a 13 años y de 7 a 9 años de ejercicio profesional. c) "Realización profesional" destaca que los puntajes mayores se distribuyen en el tramo de 1 a 7 años y que puntajes menores se ubican en el tramo de 10 a 13 años.

Al revisar la combinación de factores del MBI, se detecta que de los 54 docentes que participan en el estudio, 3 presentan el síndrome, de los cuales 2 son mujeres y uno es hombre. Es decir, dichos académicas/os presentan alto puntaje en la dimensión de cansancio emocional y despersonalización, así como un bajo puntaje en la realización personal. En el caso de las personas que presentan el Síndrome de Burnout coincide con alto niveles de cuidado de las personas dependientes y corresponden a personas con contrato jornada completa en la Universidad de Chile, dos de ellos en la misma unidad académica y una persona con jornada compartida en dos unidades académicas. De acuerdo a Maslach (2001), el Burnout como consecuencia del estrés tiene implicaciones negativas sobre la salud, se asocia a este síndrome una diversidad de síntomas que le acompañan de reacciones fisiológicas, comportamentales y cambios en los estados psicológicos, con consecuencias o alteraciones más o menos permanentes sobre la salud. Entre los síntomas destacan (Párraga 2005): Síntomas emocionales[13], Síntomas cognitivos[14], Síntomas conductuales[15] y Síntomas sociales[16].

13 Refiere a indefensión, sentimientos de fracaso, desesperanza, irritabilidad, desilusión, pesimismo, hostilidad, falta de tolerancia, y supresión de síntomas.

14 Se refiere a desaparición de expectativas, modificación de autoconcepto, desorientación cognitiva, distracción, cinismo, pérdida de la autoestima, del significado, de los valores y de la creatividad.

15 Se refiere a la evitación de responsabilidad, ausentismo e intención de abandonar las responsabilidades, desvalorización, autosabotaje, desvalorización del propio trabajo, conductas inadaptativas, desorganización, sobre implicación, evitación de decisiones, aumento del consumo de cafeína, alcohol, tabaco y drogas.

16 Se refiere al aislamiento, evitación de contacto y profesional, conflictos interpersonales, malhumor, formación de grupos críticos.

4. Discusión y conclusiones

Al comparar los resultados hallados y la literatura, se constata que la jornada de trabajo (duración, ordenación y modificación) está relacionada con la exposición a doble presencia y la inseguridad; también con las exigencias cuantitativas, la calidad de liderazgo y el reconocimiento. En el caso de los y las académicos/as se constata que las prolongaciones de jornada, las jornadas asociales y la falta de control sobre la jornada, están asociadas al alto nivel de cansancio emocional. La estrategia de afrontamiento que se propone a nivel de los expertos es el control de los tiempos de trabajo.

Las Políticas laborales reducen la jornada para embarazadas, madres de niños/as menores de un año. Para casos de depresión, se posibilitan cambios de horario y en el caso de los funcionarios públicos se dispone de días de libre disposición para trámites administrativos. También hay cambios en relación a la jornada laboral, referido al tipo de contrato y tiempo de trabajo. No obstante, la Universidad de Chile, mantiene contratos a honorarios o a plazo fijo por tiempo parcial, esto genera inestabilidad laboral. El salario está sujeto a bonos de productividad, asociados a metas de publicaciones, proyectos ganados y docencia realizada. Si bien existe en algunas unidades académicas la flexibilidad horaria de entrada y salida, la decisión de hacer ajustes queda sujeta al criterio de la dirección de cada Unidad académica y los criterios cambian según la persona que ejerce el cargo. Establecer la opción de teletrabajo asociadas a las tareas y funciones que no requieren presencialidad, como la investigación y divulgación de estudios, etc., son aún muy lejanas como opciones a la contribución de la calidad de vida laboral. De hecho, es implementado de forma discrecional, lo que genera descontento entre el personal académico. Por tanto, concretar el derecho a la adaptación y reducción de jornada de las personas que realizan trabajos de cuidado, así como de las mujeres en situación de violencia de género es complejo.

Se puede concluir que el personal académico requiere desarrollar capacidades y competencias para trabajar en escenarios diferentes y cambiantes, la compatibilización entre las demandas familiares y laborales genera alta demanda debido a la doble presencia, especialmente en mujeres.

Respecto a las limitaciones de este estudio, considerando el tamaño muestral relativamente reducido, unido a características muestrales tales como una antigüedad profesional relativamente corta y una distribución asimétrica por sexos y por categorías profesionales. Ello podría contribuir a limitar el establecimiento de relaciones estadísticamente significativas entre los diferentes subgrupos, influyendo sobre las conclusiones obtenidas. No obstante, queremos destacar dos variables de tipo socio-demográfico y laboral que sí que resultan significativas en nuestro estudio: la variable "hijos" y la variable "tipo de contrato".

Con respecto a la variable "hijos", se observa una mayor vulnerabilidad al agotamiento emocional en sujetos que no los tienen, coincidiendo con otras referencias que justifican este resultado al aludir a la mayor estabilidad y madurez emocional de las personas que los tienen y al hecho de que las personas sin hijos podrían usar el trabajo como fuente de vida social y, como consecuencia, una mayor implicación con el trabajo llevaría aparejado un mayor riesgo de sufrir síndrome de Burnout. Respecto a la edad parece no influir directamente, pero hay períodos de vulnerabilidad en el desarrollo personal, por otra

parte, el Burnout tiende a ser más frecuente en la mujer, relacionándose este aspecto con la doble carga laboral (tarea profesional y familiar) y el tipo de enlace afectivo que puede desarrollarse en el ambiente laboral y familiar.

Finalmente se debe indicar que las políticas laborales deben regular los tipos de contratos, mejorar la estabilidad laboral, regular los mecanismos de flexibilidad horaria y el teletrabajo, para reducir los factores de riesgo institucional. Se deben impulsar mecanismos de conciliación laboral entre familia y trabajo, lo que debe ser abordado desde la perspectiva de equidad y no sólo con un problema de las académicas, sino que de hombres y mujeres.

Referencias

AOTA American Occupational Therapy Asociation. (2012). *Marco de trabajo para la práctica de Terapia ocupacional: Dominio y proceso, 2ª edición. (Traducción*). Recuperado de https://es.slideshare.net/sabinabafe/marco-de-trabajo-2-edicin-aota

Blanchard, P., Truchot, D., Albiges-Sauvin, L., Dewas, S., Pointreau, y., Rodrigues, M., Xhaard, A., Loriot, Y., Giraud, P., Soria, J.C., y Kantor, G. (2010). Prevalence and causes of burnout amongst oncology residents: a comprehensive nationwide cross-sectional study. *European Journal of Cancer,* 46, 2708-2715.

Cáceres Espina, I. M., y Hawes Barrios, G. (2004). *Develando el síndrome de Burnout en profesores de primero y segundo ciclo de Educación General Básica de una escuela rural de la Zona Central de Chile.* Tesis Doctoral. Talca: Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional Universidad de Talca.

Carver, C.S., Scheier, M.F., y Weintraub, J.K. (1989). Assessing coping strategies: A theoretically based approach. *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol.56, 267-283.

Csikszentmihalyi, M. (1975). Play and intrinsic rewards. *Journal of Humanistic Psychology*, Vol.15 (3), 41-63.

Csikszentmihalyi, M. (2009). El flujo. En E. G. Fernández-Abascal. (Coord.). *Emociones positivas* (181-193). Madrid: Ediciones Pirámide.

De la Rosa, M., Ramírez, C., Salas, X. y Sepúlveda, C. (1998). *Validación de un cuestionario para medir síndrome de Burnout en profesores de enseñanza media del sector municipalizado de Viña del Mar y descripción preliminar de esta población.* Tesis para optar al Grado de Licenciado en Psicología y al Título de Psicólogo. Valparaíso, Chile: Universidad Católica de Valparaíso; Facultad de Filosofía y Educación; Escuela de Psicología.

Drutman, J. (2001). Burnout o el "incendio" de los trabajadores de Salud. *Revista Virtual Odontomarketing.* Recuperado de http://www.odontomarketing.bizland.com/articulos/art37.htm.

Freudenberger, H. J. (1974). Staff burn-out. *Journal of Social Issues*, *30*(1), 159-165.

González, J., Brunner, J., y Salmi, J. (2013). Comparación internacional de remuneraciones académicas: Un estudio exploratorio", *Calidad en la Educación*. Vol.39.

Grandey, A., y Copranzano, R. (1999). The Conservation of Resources Model Applied to Work–Family Conflict and Strain. *Journal of Vocational Behavior*, 54, 350–370.

Gil-Monte, P., y Peiró, J.M. (1997). *Desgaste psíquico en el trabajo: El síndrome de quemarse*. Madrid: Síntesis.

Golembiewski, R.T., Boudreau, R.A., y Sun, B.C. (1998). Estimates of burnout in public agencies; Worldwide, How many employees have which degrees of burnout, and with what consequences? *Public Administration Review*, 58, 59-63.

Kielhofner, G. (2004). *Fundamentos conceptuales de la terapia ocupacional.* USA: Editorial Panamericana.

Kielhofner, G. (2005). A scholarship of practice; Creating discourse between theory, research, and practice. *Occupational therapy in health Care*, 19, 7-16

Kossek, Colquitt y Noe, (2001). Caregiving Decisions, Well-Being, and Performance: The Effects of Place and Provider as a Function of Dependent Type and Work-Family Climates. *The Academy of Management Journal*. Vol. 44, No. 1 (Feb., 2001), pp. 29-44.

Maslach, C. y Jackson, S.E. (1981). The measurement of experienced *burnout*. *Journal of Occupational Behaviour*, *2,* 99-113.

Maslach, C., Schaufeli, W. B. y Leiter, M. P. (2001). Job burnout. *Annual Review of Psychology*, 397-422.

Moreno, B., Bustos, R., Matallana, A. y Miralles, T. (1997). La evaluación del burnout. Problemas y alternativas. El CBB como evaluación de los elementos del proceso. *Revista de psicología del trabajo y de las Organizaciones*. *13*(2), 185-207.

Moriana, J. A. y Herruzo, J. (2004). Estrés y burnout en profesores. *International Journal of Clinical and Health Psychology*, 4, 597-621.

Párraga, J. (2005). *Eficacia del programa I.R.I.S. para reducir el síndrome burnout y mejorar las disfunciones emocionales en profesionales sanitarios.* Disertación Doctoral. Universidad Extremadura. Extremadura, España.

Quaas, C. (2006). Diagnóstico de burnout y técnicas de afrontamiento al estrés en profesores universitarios de la quinta región de Chile. *Revista de la escuela de psicología facultad de filosofía y educación. Pontificia universidad católica de Valparaíso*, *5*(1), 65 - 75.

Selye, H. (1960). *La tensión en la vida (The stress oflife)*. Buenos Aires: Compañía General Fabril Editora.

Intervención Psicopolicial: reflexiones sobre la interdisplinariedad para abordar la violencia contra la mujer en las relaciones de pareja

Psychological and police intervention: Reflections on interdisciplinarity to address violence against women in relationships of couple

Claudia Cordero Contreras
Universidad de Valencia

Resumen: *En este capítulo se analizan los resultados de una investigación que se dirigió a conocer una intervención denominada "intervención psicopolicial" que alude al trabajo conjunto entre psicólogos/as y funcionarios/as policiales para abordar la "violencia intrafamiliar" en la 3° Comisaría Norte de Valparaíso, Chile. Particularmente se describen las acciones de prevención y atención que despliegan los equipos psicopoliciales al abordar la violencia contra la mujer en el contexto de pareja, así como el impacto en las beneficiarias. Entre los resultados destaca la percepción de un trabajo interdisciplinario entre la disciplina policial y psicológica que permitió articular una modalidad de intervención que brindó diversas posibilidades de apoyo a las mujeres, según sus necesidades y gravedad de la violencia, sin limitar el proceder a una única resolución. Destaca la no obligatoriedad de la denuncia para recibir protección policial y acompañamiento psicológico en un mismo espacio de atención.*

1. Introducción

En Chile, la primera legislación orientada a abordar la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja fue la Ley N° 19.325, del 27 de agosto de 1994, que estableció: Normas Sobre Procedimiento y Sanciones Relativos a Actos de Violencia Intrafamiliar[1]. Pese a valorarse que esta normativa condenó el uso de la violencia como modo de resolver los conflictos en la familia y estableció medidas para garantizar la seguridad de las víctimas, se detectaron problemas en su implementación: falta de recursos institucionales y humanos especializados; falta de mecanismos para dar cumplimiento a medidas destinadas a garantizar la seguridad de las víctimas, las que además no eran determinadas considerando

1 Esta ley permitía la revisión de conflictos que dan origen a actos de violencia intrafamiliar por un juez civil, quien a través de la celebración de una audiencia llamaría a las partes a conciliación a fin de garantizar la debida convivencia del núcleo familiar y la integridad física o psíquica del/la ofendido/a.

el peligro de cada caso; el llamado obligatorio a conciliación que contemplaba la ley, lo que dio paso a avenimientos forzados y la falta de estrategias de prevención[2].

Dentro de este marco, surge la Ley N° 20.066, del 7 de octubre de 2005, que tiene por objeto prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar y otorgar protección a las víctimas, especificando que:

> Será constitutivo de violencia intrafamiliar todo maltrato que afecte la vida o la integridad física o psíquica de quien tenga o haya tenido la calidad de cónyuge del ofensor o una relación de convivencia con él; o sea pariente por consanguinidad o por afinidad en toda la línea recta o en la colateral hasta el tercer grado inclusive, del ofensor o de su cónyuge o de su actual conviviente. También habrá violencia intrafamiliar cuando la conducta referida en el inciso precedente ocurra entre los padres de un hijo común, o recaiga sobre una persona menor de edad o discapacitada que se encuentre bajo el cuidado o dependencia de cualquiera de los integrantes del grupo familiar. (Ley 20.066, 2005, Art. 5°)

Esta normativa legal crea, además, procedimientos específicos según si los actos de violencia intrafamiliar revisten, o no, carácter de delito. De este modo, la Ley 20.066 estipula que los actos constitutivos de violencia intrafamiliar, así como aquellas situaciones de riesgo inminente[3] serán de conocimiento de los juzgados de familia[4] y se sancionarán atendiendo a su gravedad con una multa económica y una o más medidas accesorias[5].

Complementariamente, la Ley N° 20.066 estipula que los actos de "violencia intrafamiliar constitutiva de delito", incluyendo el "delito especial de maltrato habitual"[6], se tramitarán conforme al Código Procesal Penal, siendo conocidos por los Juzgados de Garantía y Tribunal de Juicio Oral en lo Penal e investigados por el Ministerio Público.

Precisar que desde la promulgación de la Ley N° 19.325 se otorgó facultades a las policías para acoger denuncias por violencia intrafamiliar y ponerlas en disposición del tribunal competente. No obstante, según lo reportado por el personal policial entrevistado de la 3° Comisaría Norte de Valparaíso, no contaban con una preparación para escuchar y acoger

2 Para mayor información consultar Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (s.f.), Historia de la Ley N° 20.066, disponible en https://www.bcn.cl/historiadelaley/historia-de-la-ley/vista-expandida/5563/

3 La situación de "riesgo inminente" se presumirá cuando haya intimidación de causar daño por parte del ofensor aun cuando estos actos no se hayan llevado a cabo, o bien, cuando concurran respecto de éste, circunstancias o antecedentes tales como: drogadicción, alcoholismo, una o más denuncias por violencia intrafamiliar, condena previa por violencia intrafamiliar, procesos pendientes o condenas previas por crimen o simple delito, o antecedentes psiquiátricos o psicológicos que denoten características de personalidad violenta. (Ley 20.066, Art. 7°).

4 Los Tribunales de Familia son creados en Chile mediante La Ley N° 19.968 del 30 de agosto de 2004.

5 Entre estas medidas accesorias encontramos: la obligación de que el/la agresor/a abandonar el hogar común; prohibición de acercarse a la víctima o su lugar de trabajo, estudio o cualquier que visite habitualmente; prohibición de porte y tenencia de armas; asistencia obligatoria a programas terapéuticos o de orientación familiar (Ley 20.066, Art. 9°).

6 Según lo establecido el artículo 14°, la habitualidad se determinará atendiendo al número de actos ejecutados, así como a la proximidad temporal de los mismos, con independencia de que dicha violencia se haya ejercido sobre la misma o diferente víctima. Será competencia del Juez de Familia catalogar los hechos que dan origen a este tipo penal y, si así fuera, el respectivo Juzgado de Familia remitirá los antecedentes al Ministerio Público.

de forma especializada a las víctimas[7]. Asimismo, expresan que sentían "impotencia" al percibir que, más allá del procedimiento policial, no podían hacer más[8]. En este contexto, explican que la máxima jefatura de la 3° Comisaria Norte de Valparaíso evaluó la necesidad de trabajar en colaboración con psicólogos/as la problemática de violencia intrafamiliar, siendo la Escuela de Psicología de la Universidad del Mar la entidad que se interesa en participar de este proyecto que se inicia en el año 2001 y finaliza en el año 2008 cuando los altos mandos de la Institución de Carabineros de Chile, a nivel nacional, prohíben prácticas que involucren a civiles dentro de unidades policiales.

Pese a la finalización de esta modalidad de intervención, se estimó necesario realizar una investigación con el propósito de documentar esta experiencia local al considerarse una práctica generadora de conocimiento en sí misma. La cual promovió la construcción de un lenguaje interdisciplinario nutrido desde dos disciplinas que, tradicionalmente, habían estado operando y coexistiendo de forma paralela al momento de atender las situaciones de violencia intrafamiliar y, en especial, la violencia contra la mujer en el contexto de pareja.

2. Metodología

La investigación tuvo por objetivo conocer las percepciones sobre la intervención psicopolicial en violencia intrafamiliar[9] desde el punto de vista y el habla singular de las personas partícipes. La metodología utilizada fue de carácter cualitativa que se orienta a "entender los fenómenos sociales desde la propia perspectiva de los actores, lo que permite obtener ricas descripciones sobre los procesos en contextos locales" (Sagot, 2000: 14). La muestra estuvo constituida por psicólogos/as (Ps), policías (C) y usuarias (Us) de la intervención psicopolicial, buscándose una comprensión lo más amplia posible del objeto de investigación desde cada una de estas posiciones de sujeto[10]. Como técnica

7 Aun cuando los entrevistados enfatizan que con la promulgación de la Ley 19.325 se creó una sección especial para atender los "asuntos de familia" en la 3° Comisaría Norte de Valparaíso a fin de otorgar un espacio reguardado para atender a las personas que estuviesen sufriendo violencia al interior del núcleo familiar, percibían que no contaban con todos los conocimientos necesarios para otorgar una atención adecuada:"Nosotros manejábamos la ley, el procedimiento policial, pero nos hacía falta algo más ¿Cómo tratar esos temas?, ¿Cómo acoger a una persona que ha sido violada, abusada o que llega en un estado de crisis emocional a la unidad policial?, era difícil para nosotros, necesitábamos un conocimiento especializado para acoger adecuadamente a cada víctima" (C).

8 Es recurrente en el relato del personal policial entrevistado la percepción de limitaciones en el "rol policial" al momento de brindar posibilidades de apoyo a las personas que sufren situaciones de violencia al interior del núcleo familiar, especialmente antes de la promulgación de la Ley 20.066: "Lo único que podías hacer era acoger el denuncio y decirle: 'señora o caballero, usted está citado(a) para tal día al juzgado civil'. Y, tú tenías a la persona al frente y aterrada, llorando, que te dice ¿Cómo llegó a mi casa? ¿Qué voy a hacer?, Sabe que ya no doy más. Y tú ahí, te quedas con los brazos cruzados, atado de manos, ¿Qué hago aquí? ¿Qué más yo le puedo ofrecer a esa persona?"(C).

9 Específicamente se definieron las siguientes dimensiones a explorar: i) conformación del equipo psicopolicial; ii) trabajo psicopolicial en violencia intrafamiliar; iii) fortalezas y debilidades del trabajo psicopolicial; iv) impacto del trabajo psicopolicial para el personal policial, psicólogos/as y mujeres que fueron atendidas. En particular en este artículo se expondrán los resultados relacionados con la modalidad de intervención de los equipos psicopoliciales, específicamente, al abordar la violencia contra la mujer en el ámbito de pareja y su impacto en las mujeres atendidas.

10 Metodológicamente, se sigue el entendimiento de conocimiento situado propuesto por Marisela Montenegro (2002), quien propone que no hay una posición privilegiada desde la cual definir actores, problemas y acciones. Cada posición asumida entra en relación con otras a partir de un conocimiento situado, que se va transformando por efecto de estas articulaciones. Véase., Marisela Montenegro, "El cambio social posible: reflexiones en torno a la intervención social", en Piper, I. (comp.), Políticas, sujetos y resistencias. Debates y críticas en Psicología Social, Santiago de Chile: Editorial ARCIS, 2002, pp. 229-235.

de recolección de datos, se utilizó la entrevista en profundidad y como metodología de análisis la Grounded Theory que es definida por Strauss y Corbin (2002) como un método inductivo para construir teorías partiendo directamente de los datos recopilados de manera sistemática y no de supuestos a priori.

3. Resultados sobre la propuesta de intervención de los equipos psico-policiales en casos de violencia contra la mujer en el contexto de pareja

3.1. Acciones orientadas a la prevención.

¿La implementación de la Ley 20.066 en Chile, que introduce un enfoque orientado a la prevención de situaciones de violencia intrafamiliar[11], ha supuesto modificar los niveles de aceptabilidad social en torno a la violencia contra la mujer en el contexto de pareja?

Las personas entrevistadas ponen de manifiesto que aun cuando la legislación ha instaurado la noción de la violencia en las relaciones íntimas como un problema público e inadmisible, en lo cotidiano, se sigue viviendo como un problema privado: *"*la gente está padeciendo dificultades para resolver sus conflictos y se viven en la intimidad del hogar y para qué decir de la violencia, se opta por callar, por no hablar del maltrato" (Us).

Una de las posibles explicaciones a este fenómeno se sitúa en la propia legislación chilena que, al utilizar la categoría de "violencia intrafamiliar"*,* pareciera que se dirige a preservar el orden familiar más que proteger a la mujer como sujeto de derecho[12].

Se crea así, desde la percepción de los/as entrevistados/as, un escenario legislativo que si bien deslegitima la violencia hacia las mujeres en el contexto de pareja, promueve una mayor intervención sobre aquella que se vuelve disfuncional para la convivencia familiar manifestada, comúnmente, bajo la forma de violencia física, mientras que otras expresiones de violencia, como la psicológica, terminan siendo subestimadas[13]. Además, a juicio de los/as entrevistados/as, la ley esencializa el problema al explicarlo como producto de problemáticas individuales, apareciendo ajeno a atravesamientos socioculturales.

11 Según lo establecido el artículo 3°, el Estado deberá adoptar políticas orientadas a prevenir la violencia intrafamiliar, en especial contra la mujer y los niños, y a prestar asistencia a las víctimas, tales como: a) Incorporar en los planes y programas de estudio contenidos dirigidos a modificar las conductas que favorecen, estimulan o perpetúan la violencia; intrafamiliar; b) Desarrollar planes de capacitación para los funcionarios públicos que intervengan en la aplicación de esta ley; c) Desarrollar políticas y programas de seguridad pública para prevenir y erradicar la violencia intrafamiliar; d) Favorecer iniciativas de la sociedad civil para el logro de los objetivos de esta ley; e) Adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y demás instrumentos internacionales suscritos por el Estado de Chile, y f) Crear y mantener sistemas de información y registros estadísticos en relación con la violencia intrafamiliar. Asimismo, en su artículo 4°, esta ley establece que le corresponderá al Servicio Nacional de la Mujer proponer al Presidente de la República las políticas públicas para el cumplimiento de los objetivos de esta ley.

12 El único cuerpo legal que, en la actualidad, avanza en esta dirección es la Ley Nº 20.480 que Modifica el Código Penal y la Ley N° 20.066 sobre violencia intrafamiliar, estableciendo el "Femicidio", aumentando las penas aplicables a este delito y reforma las normas sobre parricidio. Ministerio de Justicia, República de Chile, 18 de diciembre de 2010.

13 El siguiente relato de uno de los policías entrevistados da cuenta de la desprotección en la que se deja a una mujer cuando el sistema judicial subestima la violencia psicológica: *"*Con lo de la reforma a la ley [Se hace referencia a la sustitución de la Ley 19.325 por la Ley 20.066], las casas de acogida se terminaron y quedó un solo hogar acá, pero ese solamente recibía a víctimas enviadas por la fiscalía. Y nosotros teníamos en la comisaría a una señora con su hijo menor de edad, que no tenía plata, no trabajaba y no tenía donde llegar. Hablé con el fiscal y me dijo: no, eso es un maltrato psicológico y no está dentro de lo que nosotros podemos acoger. Pero no tiene donde ir, le explique. Y me dice: es que ya no es problema de nosotros" (C*).*

Desde esta comprensión, los y las integrantes de los equipos psicopoliciales comenzaron a desarrollar actividades de prevención[14], con un enfoque comunitario, dirigidas a fomentar una mirada más amplia sobre el maltrato hacia la mujer.

Se puntualiza que el personal policial orientaba desde una postura legal: "Explicábamos qué es lo que dice la ley, para que se comprendiera que el problema de la violencia, aun cuando se dé en el ámbito privado, es un problema público, entonces, la gente podía comprender que lo que les estaba pasando era un acto ilegal y, por lo tanto, podía intervenir la policía" (C). En complementación, los/as psicólogos/as aportaban una visión desde las ciencias sociales: "Hablábamos acerca de los mitos, los mandatos y creencias sociales que legitiman la violencia hacia las mujeres con el fin de dar a entender que la violencia es un problema social, que no es normal que un marido agreda a su mujer" (Ps).

3.2. Atención de la mujer en situación de violencia desde protocolos institucionales.

Siguiendo los criterios de la Ley N° 20.066, en Chile encontramos un sistema institucional organizado en dos niveles para dar respuesta a las mujeres en situación de violencia en el contexto de pareja. El primer nivel está constituido por una amplia gama de instituciones[15] cuya función es acoger y orientar, siendo lo característico de esta etapa la configuración del problema. Luego, se deriva el caso hacia instancias del segundo nivel que deberán dar respuesta a la problemática antes delineada, concentrándose la resolución en dos instancias judiciales: Tribunales de Familia o Ministerio Público, según si los casos de violencia son o no constitutivos de delito. De cualquier forma, una mujer se ve interpelada a efectuar una denuncia para activar el apoyo institucional.

Estas opciones judiciales, desde la perceptiva de los/as entrevistados/as, son de gran utilidad para aquellas mujeres cuyas historias de malos tratos suponen un riesgo para su integridad física, psíquica y emocional: "el aspecto de la coerción es importante en esos casos por la seguridad de las mujeres, es decir, si hay riesgo de muerte por ejemplo, es necesario activar inmediatamente protocolos judiciales" (Ps). En estos casos, el personal policial y psicólogos/a complementaban sus funciones para ofrecer un acompañamiento integral, incluyendo la contención emocional al procedimiento policial[16].

Este proceder es comprensible si consideramos la conceptualización de este perfil de violencia que Rodríguez-Carballeira et al. (2005) denominan "violencia coaccional" al reflejar un control coercitivo, sistemático, unidireccional, más o menos sutil, continuado y de intensidad creciente ejercido por los varones contra las mujeres.

Estos casos, de acuerdo a los/as entrevistados/as, suponen un mayor nivel de inseguridad para las mujeres, por consiguiente, coinciden que es de suma importancia

14 Estas actividades contemplan la realización de charlas y talleres en establecimientos educacionales, organizaciones vecinales y consultorios de salud.

15 En este primer nivel encontramos instituciones como: Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones; Centros de Salud; Municipalidades; Corporaciones Estatales, como lo es, la Corporación de Asistencia Judicial y ONG(s).

16 Los y las entrevistadas resaltan que frente a aquellos casos de violencia que revestían gravedad para la integridad física y psíquica de la mujer, se trataba de activar lo antes posible el protocolo de actuación legal, acompañándose a la mujer en las distintas etapas que involucraba el proceso: "se conversaba con ella, la llevábamos a la asistencia pública, se hacía el denuncio, los psicólogos también iban porque ellos brindaban un mejor apoyo emocional" (C). Agregándose: "Hubo incluso casos que se tuvieron que activar medidas cautelares para las mujeres y acompañarlas, en el carro policial, a sus hogares para que pudieran sacar sus cosas y los psicólogos nos acompañaban en todo ese proceso que podía durar horas" (C).

activar respuestas oportunas enfocadas en la protección de las víctimas. Sin embargo, cuestionan que el sistema institucional exija, como primer paso, establecer una denuncia para recibir aquella protección puesto que no todas las mujeres acuden a una unidad policial con la intención de denunciar: "las mujeres lo primero que piden cuando concurre donde uno, a las unidades de carabineros, es poder desahogarse, poder contar sus problemas a alguien, no buscan hacer una denuncia necesariamente, sino que se les comprenda"(C)[17]. De este modo, se observaba que para muchas mujeres la denuncia, en sí misma, constituía un paso crítico: "La denuncia no es tan fácil porque, por un lado, ella sabe que tiene que brindarse protección pero, por otro lado, tiene todo un tema de amor por la pareja, entonces, no hay entidades que puedan, antes de la denuncia, brindarles protección y una contención, ayudarles a comprender esa experiencia tan contradictoria que sienten" (Ps).

Este análisis ilumina una arista del problema no siempre visible en la elaboración y aplicación de leyes y políticas públicas, a saber: la complejidad de las dinámicas de violencia en el contexto de pareja. Parafraseando a Gelles & Straus (1988) que la violencia y el amor puedan coexistir es, tal vez, el aspecto más insidioso de la violencia íntima, porque esto significa que, contrariamente a lo que ocurre con la violencia callejera, estamos atados a nuestras agresores por lazos de amor, vínculo y afectos.

Desde esta perspectiva, es posible comprender las tensiones que experimentan las mujeres que sufren violencia en relaciones íntimas, pues, al enfrentarse a esa violencia, se enfrentan además a un deber ser social y a una identidad que se ha construido también, siguiéndose a Casado y García (2006), desde el reconocimiento que su pareja les otorgó. Es comprensible, entonces, que la decisión de frenar la violencia no se traduzca automáticamente en la intención de entablar una denuncia contra la pareja.

Bajo estas circunstancias, el equipo psicopolicial no solicitaba la denuncia como requisito para brindar protección policial y contención psicológica:

> No podíamos obligar a la denuncia pero teníamos el deber de brindarles protección, entonces, mientras carabineros realizaba seguimientos al domicilio para asegurarse de que todo estuviese bien, nosotros en la comisaría le entregábamos esa oportunidad de acompañamiento emocional. La idea era que las mismas mujeres hicieran la denuncia, que tomaran conciencia de los riesgos, que tomaran conciencia de las posibilidades y de la importancia de la denuncia. Les costaba mucho tomar la decisión de denunciar por el amor que sentían por sus parejas o por el temor a desintegrar a la familia; entonces, ahí había que ir mostrándoles que lo más importante es que ellas estuvieran bien, pero eso, a veces, era un proceso. (Ps)

El equipo psicopolicial, en efecto, se centraba en darle legitimidad a la totalidad de la experiencia de una mujer en situación de violencia, lo que era altamente valorado por las beneficiarias:

17 Esta percepción se encuentra en correlación al relato de las mujeres entrevistadas quienes, en todos los casos, resaltan que llegaron a la unidad policial, o bien en estado de desborde emocional, o bien desorientadas: "Fui en estado de crisis porque ya no hallaba qué hacer, a quien acudir, la verdad es que estaba desbordaba, estaba desorientada" (Us) constituyéndose, en ocasiones, una demanda múltiple: "Yo iba a buscar a la comisaría protección, ayuda psicológica, ayuda también de familia, buscaba que realmente se me prestara la atención necesaria para salir del problema que yo estaba, que era violencia, alcoholismo, desunión de familia" (Us).

> Mientras los psicólogos te contienen, los carabineros te entregan protección, es que en la comisaría está como todo resguardado, es una protección muy grande, a diferencia si yo voy a hablar a un centro cualquiera. Aquí todos te hacen sentir que no estás sola, que estás protegida y eso es porque están las dos partes: lo psicológico con lo policial. (Us)

3.3. Inclusión de otras modalidades de atención según necesidades de las mujeres.

En relación a las modalidades de atención institucional que se ofrecen a mujeres en situación de violencia por parte de parejas, los/as entrevistados/as cuestionan los procederes que siguen un mismo guion preestablecido, sin considerar las necesidades y experiencia subjetiva de las propias mujeres. Así, se establece una mirada crítica respecto a prácticas que, siguiendo un modelo normativo, tienden a definir cómo las mujeres han de sentirse, qué deben hacer y cómo han de hacerlo, negándoles su capacidad de autonomía.

En contraposición, los equipos psicopoliciales tomaban distancia de estereotipos de género que refuerza la representación de la mujer como un ser dócil, pasivo y dependiente, aproximándose a ellas desde el reconocimiento de éstas como sujetos de derecho y protagonistas de sus procesos: "Se trataba de tomar las necesidades de las mujeres, de escucharla, comprender desde sus palabras lo que les estaba pasando y desde ahí tratar de ayudarlas, no desde un cierto modelo o paradigma sobre cómo es la violencia o qué es lo que tienen que hacer" (Ps).

Esta propuesta relacional de los equipos psicopoliciales fue percibida por las usuarias como una posibilidad de contactar con su experiencia, de interrogar su malestar y reconectar con su agencia: "El sólo hecho de revisar tu historia con otra persona te permite sanar. Uno ve las cosas desde otro punto de vista, como al alcance de uno, como más solucionable, esa sensación de no saber qué hacer se va desvaneciendo… Comienzas a recuperar la idea de que tienes capacidades para hacer frente a la situación" (Us).

Ahora bien, desde la mirada de los/as integrantes del equipo psicopolicial, este proceder implica ampliar la mirada y reconocer que no todas las mujeres maltratadas reflejan aquel prototipo tradicional de víctima y que no todas las situaciones de violencia en la pareja respondan a la clásica representación de violencia coaccional. Por consiguiente, visibilizan que las resoluciones concentradas en las instancias judiciales si bien permiten el cese inmediato de la violencia, no puede ser la única respuesta:

> La solución se ha simplificado a una cuestión de protección de víctimas y castigo para los agresores porque se parte de estos estereotipos. El problema es que no todas las violencias siguen este mismo patrón rígido. Existe todo otro bagaje que queda fuera, no es percibido a través de la epistemología tradicional, queda invisible. (Ps)

La invitación que proponen los/las entrevistados/as, en efecto, es a observar la complejidad de las relaciones de poder envueltas en las dinámicas de violencia en una pareja y no verlas únicamente en términos lineales:

> Atender los problemas en su justa complejidad es atenderlos de acuerdo a las características que presentan y no todos los casos son iguales, no todos son igual de graves y las dinámicas que se dan dentro de la violencia son distintas también. Pero si analizamos cómo funciona el sistema actualmente, todo se encuentra polarizado y fragmentado, las mujeres deben ir a un lugar específico para recibir apoyo, los hombres muchas veces obligados por el juez deben ir a otro lugar especializado y termina fragmentándose la unidad de análisis que es la pareja. Y si bien, en algunas ocasiones, este proceder se ajusta a las necesidades de estas personas, en otros casos... como los que hemos podido atender aquí, esa fragmentación no ayuda" (Ps)

Para los/las integrantes del equipo psicopolicial, el riesgo de no visualizar esta complejidad de la dinámicas de violencia en el contexto de pareja, es que se produzcan desencuentros entre las mujeres que acuden a solicitar ayuda y el sistema institucional. Esta perspectiva es compartida por aquellas usuarias que resaltan que la violencia como tal no era el único aspecto presente en sus relaciones de pareja y esperaban de la institucionalidad una repuesta que involucrara a ambos miembros de la pareja:

> No todo en nuestra relación era violencia pero en el centro no vieron eso. Y, para nosotras las mujeres, existe muchas veces la necesidad de tratar de arreglar los problemas y… quedan sin respuesta porque generalmente lo que te dicen es usted debe poner una denuncia para que la deriven a tratamiento. Y claro, lo hago, pero resulta que el tratamiento es individual y ¿de qué nos sirve a nosotros ir solos a los tratamientos? (Us).

Desde este modo, los/as entrevistos/as demandan una mirada más reflexiva sobre el sistema de la pareja, lo que supondría "aceptar que en ella podemos encontrar elementos de amor, solidaridad y afecto así como dinámicas de poder, competencia, oposición y jerarquías que cuando se desbordan se convierten en violencia" (Caicedo, 2005: 74-75). No obstante, el sistema ciego a esta perspectiva propone medidas que implican casi automáticamente un cierto nivel de desintegración vincular que contribuyen a que las mujeres abandonen el sistema, con los consiguientes riesgos asociados, sin una nueva significación de su situación:

> Cuando fui por primera vez al tribunal, la sugerencia fue separarse. Pero yo en ese momento estaba viviendo toda una crisis emocional, entonces, no me encontraba en la condición de tomar esa decisión y volví con mi pareja. Luego se volvieron a presentar los problemas de violencia y es ahí cuando llegue a la comisaría. Me atendió un carabinero primero, ellos y los psicólogos me ayudaron a entender la necesidad de hacer la denuncia. Yo tenía mucho miedo y no quería, pero con el apoyo que recibí me pude ir dando cuenta que era lo mejor. Luego, seguí asistiendo a la comisaría con los psicólogos porque la tentación es dejar todo hasta ahí. Además, mi pareja quiso volver a acercarse a mí, entonces, una piensa, esto se está volviendo a repetir. Para mí fue clave seguir con los psicólogos para poder salir de ese círculo vicioso. Finalmente me separé, pero la forma de hacerlo fue distinta y más sana (Us).

A estas formulaciones, es posible agregar las reflexiones de Casado y García (2006) en torno al análisis de las dinámicas de conflicto en parejas contemporáneas que, socializadas bajo el principio de igualdad y sin eliminar las diferencias de género, se ven envueltas en una serie de fricciones que han de ser negociadas cotidianamente. Estos autores alertan que cuando ya no es posible contener la tensión que envuelve el conflicto y el juego de la negociación que, en todos los casos, exige un reconocimiento de las partes, aparece la violencia. Si se considera este señalamiento, cobra relevancia la "modalidad de atención relacional" que incorpora el equipo psicopolicial cuando se encuentran en contacto con parejas que, previa negociación y como medida desesperada, deciden asistir juntos a la unidad policial en busca de apoyo para resolver conflictos: "le dije a mi pareja: 'aquí en la casa no hemos podido arreglar nada', entonces, fuimos juntos pero íbamos con miedo por lo que nos pudieran decir, no es fácil hablar de tus problemas con los policías, pero nos sentíamos desesperados" (Us).

Se puntualiza que el propósito de esta atención era "conversar con las personas para entender su historia de pareja, sus expectativas y necesidades, sus deseos y proyecciones tanto individuales como de pareja y familia, los encuentros y desencuentros que han tenido, abriéndose mayores posibilidades de entendimiento" (Ps). Sorprende el criterio del personal policial para proponer esta modalidad de atención:

> Esos casos en los que venía la pareja propiamente tal a pedir ayuda y veíamos que no había artimañas de manipulación por parte de los hombres, es decir, que había una genuina intención de recibir apoyo por parte de los dos, le ofrecíamos que siguieran con los psicólogos porque ellos los podían ayudar a buscar otras formas de resolver sus conflictos. (C)[18]

En cuanto a la valoración de las mujeres que recibieron esta modalidad de atención destaca el espacio de contención emocional que se proponía: "Nos sirvió harto porque estábamos muy tensos y necesitábamos desahogarnos, que alguien nos escuchara, porque explotábamos por nada, teníamos demasiada tensión junta y nos poníamos a discutir por todo" (Us). Asimismo, destacan que les ayudó a mejorar la vinculación: "nosotros como pareja comenzamos a comprendernos mejor" (Us) y lograr mayor capacidad de acuerdos:

18 Cabe precisar que la capacidad que adquiere el personal policial para aplicar diversos criterios según las particularidades de cada caso es fruto de un trabajo en equipo que desarrollan junto a psicólogos/as que es descrito como sigue: "teníamos reuniones todas las semanas y conversábamos acerca de lo que nos pasaba con los casos, discutíamos los casos. Se crea un ambiente como para poder compartir visiones, poder cuestionar, analizar, generar trabajo en equipo. Pero para eso tenías que previamente haberles dado a las personas la oportunidad de contarte su historia y saber escucharla. Sólo así, si le das voz a la persona, puedes comenzar a comprender por qué la gente actúa como lo hace, porqué decide en algún momento aguantar la violencia, qué sentido tiene su malestar, porque pide apoyo en un momento específico" (Ps). Esta mirada es compartida por los/as funcionarios/as policiales quienes en las entrevistadas dan especial énfasis a las dificultades con las que se encontraban al atender casos de violencia contra las mujeres en el contexto de pareja y cómo el trabajo con psicólogos/a les ha ayudado: "Las instituciones se guían por lo que dice la ley y ¿Qué dice la ley? La ley te dice claramente los pasos a seguir. Pero, la ley espera que la mujer sea obediente, entonces, ¿Qué hacemos nosotros frente a esas situaciones? [Se refiere situaciones en donde las mujeres interponen una denuncia, pero posteriormente no prosiguen con el proceso judicial] ¿Qué le puedes ofrecer a esa mujer que se arrepiente y luego viene por segunda o tercera vez a denunciar actos de violencia? Si me dejo guiar por la ley no hay respuesta. O sí, tenemos la misma respuesta y terminamos haciendo lo mismo, pero el problema sigue, la frustración de todas las partes sigue, entonces, es un círculo vicioso. ¿Qué me ha ayudado para salir de ese círculo vicioso? Hablar con la gente, saber escuchar sus problemas y buscar distintas alternativas de solución, eh, trabajar con los psicólogos porque al analizar los casos entre todos puedes intercambiar vivencias, criterios y mirar la situación desde otros entendimientos" (C).

"las cosas ahora nosotros las conversamos. Entonces aprendimos eso, a conversar las cosas, a negociar, a decirnos las cosas directamente, llegar a acuerdos" (Us).

Llegado a este punto, el modelo de atención que implementaron los equipos psicopoliciales resultó ser una experiencia novedosa. En particular, las mujeres que recibieron una atención individual resaltaron que es una atención más oportuna: "cuando fui donde los carabineros, me brindaron apoyo legal y psicológico de inmediato y esto fue lo que marcó la diferencia" (Us). Por su parte, las que recibieron atención junto a sus parejas enfatizaron que se trató de una intervención más integral: "es súper bueno porque están las dos partes. O sea, en nuestro caso, necesitábamos tanto la orientación más policial y legal, como la intervención con psicólogos y nos ayudó muchísimo que fuera en conjunto, las dos partes ayudan" (Us).

4. Discusión y Conclusiones

Luego de la revisión de esta modalidad de intervención y de las distintas aristas que visibilizan los equipos psicopoliciales de las dinámicas de violencia hacia la mujer en el contexto de pareja, cabe preguntarse ¿Cómo es posible que el sistema estatal idee políticas públicas que respondan a conflictos de tan vasta heterogeneidad?

Quizás, parte de las reflexiones debieran de apuntar a la dirección que enuncian Braaf y Barrett Meyering (2013) quienes proponen que para definir un modo de actuación eficaz se debiera evaluar la dimensión de poder y control que implican las situaciones de violencia, considerando sus efectos físicos y psicológicos, así como la frecuencia y gravedad.

Desde los planteamientos de los/as entrevistados/as se agregaría que es necesario, en primer lugar, comprender la base sociocultural que legitima la violencia contra la mujer en el contexto de pareja a fin de proponer estrategias de prevención más eficaces y, en segundo término, priorizar la experiencia subjetiva de las mujeres y una comprensión situada de la violencia a fin de proponer actuaciones que estén en coherencia con la diversidad de mujeres, cuyas historias de malos tratos y necesidades no son uniformes.

De cualquier forma, se trata de transitar hacia perspectivas más integradoras que resulten menos rígidas en el abordaje del problema y, en vez de reducir, abran posibilidades de intervenciones, surgiendo como necesidad avanzar hacia un modelo interdisciplinario que permita, desde la diversidad de perspectivas y prácticas, encontrar puntos de encuentro y asociatividad entre los y las distintos/as profesionales que actúan sobre esta problemática.

La diferencia con enfoques multidisciplinarios es que éstos proponen que cada profesional responda a un particular posicionamiento definido por su disciplina, trabajándose de manera separada los diferentes aspectos de un problema. Parafraseando a Jorge Zúñiga (2005), desde la lógica multidisciplinaria, lo que hacemos es dividir el problema en tantas porciones como especialistas colaborando, planteándose acciones parciales por seguir una lógica de sumar y agregar.

Por el contrario, la interdisciplinariedad ofrece un camino para superar aquella fragmentación del saber y de la praxis, proponiendo una práctica convergente que "legitima las importaciones de un campo a otro, la multireferencialidad teórica en el abordaje de los problemas" (Solitario, Garbus y Stolkiner, 2007: 64). Esto significa que:

> Para que la interdisciplina sea posible, es menester que cada especialista sea capaz de trascender las fronteras de sus dominios epistémicos, que sea capaz de abandonar la seguridad y el confort que otorga un saber supuestamente logrado y se arriesgue a escuchar otros discursos que, por el solo hecho de ser pronunciados, cuestionan y ubican los límites del propio. (País, 2000, párr. 35)

Considerándose estas descripciones, la intervención psicopolicial se considera un buen ejemplo de un abordaje interdisciplinar al haber promovido espacios de confluencia, coordinación e intercambio entre la disciplina policial y psicológica, lo que posibilitó avanzar en un plano de mayor integración tanto en estrategias de prevención como en la atención entregada a las mujeres en situación de violencia en el contexto de pareja. Es, justamente, esta articulación del recurso policial y psicológico lo que aparece como un proceder novedoso que toma distancia respecto a otras formas de intervención institucional, siendo los ejes de comparación: el carácter no obligatorio del acto de la denuncia para recibir protección policial y acompañamiento psicológico; la protección y contención emocional brindada en un mismo espacio de atención y la diversificación de modalidades de atención según las necesidades de las mujeres y la gravedad de los hechos de violencia.

Desde lo expuesto, se estima necesario impulsar políticas públicas orientadas a promover la interdisplinariedad en materia de violencia contra las mujeres en el contexto de pareja, presentándose como un trabajo en colaboración que "optimiza las posibilidades para no operar con intervenciones contradictorias, reproductoras de funcionamientos fragmentados y descalificatorios, aumentando así la eficiencia del sistema y la calidad de ayuda ofrecida" (Berardo, Greco & Vecchi, 2003:10). Como señala Rafael Echeverría (1994) distintos mundos emergen según las distinciones lingüísticas que seamos capaces de realizar y, ciertamente, desde el trabajo en colaboración, que supone la interdisciplinariedad, es posible configurar nuevos lenguajes, enriquecer el marco de referencia desde donde se comprenden la violencia y, con ello, construir intervenciones que optimicen las posibilidades de ayuda a mujeres maltratadas.

Finalmente, se considera esencial articular el ámbito policial con el psicosocial por ser una de las puertas de entrada al sistema y en donde se puede marcar la diferencia en torno a cómo se entienden y atienden las diversas historias, experiencias y necesidades de las mujeres en situación de violencia en la pareja.

Referencias

Berardo, E., Greco, S., y Vecchi, S. (2003). La mediación como recurso de intervenciones democratizadoras en las relaciones de poder. En *Revista de Derecho de Familia. Revista Interdisciplinaria de Doctrina y Jurisprudencia*, 24, 19-30.

Braff, R., y Barrett-Meyering, I. (2013). The gender debate in domestic violence: the role of data. *Australian Domestic & Family Violence Clearinghouse*, 25, 1-23.

Caicedo, C. (2005). Lucha contra la violencia intrafamiliar: perspectivas desde la experiencia colombiana. *Thematique*, 13, 71- 97.

Casado, E., y García, A. (2006). Violencia de género: Dinámicas identitarias y de reconocimiento". En García & Romero (eds.), *El doble filo de la navaja: Violencia y representación* (pp. 89-106). Madrid: Trotta.

Echeverría, R. (1994). *Ontología del Lenguaje*. Santiago de Chile: Editorial Dolmen.

Gelles, R., y Straus, M. (1988). *Intimate Violence. The definitive study of the causes and consequences of abuse in the american familiy.* New York: Simon & Schuter.

Ley N° 19.325 Establece Normas Sobre Procedimiento y Sanciones Relativos a Actos de Violencia Intrafamiliar. Ministerio de Justicia, República de Chile, 27 de agosto de 1994.

Ley N° 20.066 Establece Ley de Violencia Intrafamiliar. Ministerio de Justicia, República de Chile.7 de Octubre de 2005.

Pais, A. (2000). Interdisciplina en discapacidad infantil. *Fort-da,* N°2. Recuperado de http://www.fort-da.org/fort-da2/discapacidad.htm

Rodríguez-Carballeira, C., Almendros, J., Escatín, C., Porrúa, J., Martín-Peña, F., Javaloy, J., y Carrobles, A. (2005). Un estudio comparativo de las estrategias de abuso psicológico: En pareja, en el lugar de trabajo y en grupos manipulativos. *Anuario de Psicología*, *36*(3), 299-314.

Sagot, M. (2000). *Ruta crítica de mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina*. Costa Rica: Organización Panamericana de la Salud.

Solitario, R., Garbus, P., y Stolkiner, A. (2007). Atención primaria de la salud e interdisciplina: dos componentes claves para las reformas en salud mental. *Revista Asociación Médica Bahía Blanca*, *17*(3), 63-68.

Strauss, Anselm; Corbin, Juliet (2002), *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*, Antioquía, CO: Universidad de Antioquía.

Zúñiga, J.A. (2005). Los modelos de atención para la mujer que padece violencia. De lo disciplinar y multidisciplinar hacia la interdisciplina-transdisciplina, *Fort-Da*, N°8. Recuperado de http://www.fort-da.org/fort-da8/zuniga.htm

Feminización de las migraciones: Análisis interseccional y decolonial de los procesos de inclusión y exclusión social[1]

Feminization of migrations: intersectional and decolonial analysis of the processes of inclusion and social exclusion

Dra. Paola Contreras Hernández,
Universidad de Barcelona

Resumen: *Este capítulo presenta parte de los principales hallazgos de la tesis doctoral "Experiencias migratorias de mujeres latinoamericanas en Barcelona: Un análisis interseccional y decolonial", cuyo objetivo es analizar de qué manera el colectivo de mujeres latinoamericanas que residen en la ciudad de Barcelona perciben su inclusión/exclusión en la estructura social. El sustento teórico/epistemológico se desarrolla a partir de las principales aportaciones del feminismo decolonial y el paradigma interseccional, los cuales permiten desarrollar nuevas perspectivas de análisis en torno a las dinámicas migratorias. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a mujeres latinoamericanas que residen en la ciudad. Los resultados permiten mostrar que la inclusión/exclusión está marcada por elementos de la estructura social, política-administrativa y cultural que se intersectan, y que van forjando una determinada subjetividad al momento de sentirse o definirse como una "otra ajena". Sin embargo, y a pesar de los determinantes sociales, culturales, políticos-administrativos, los relatos evidencian distintas formas de agencia, que pueden ser entendidas como estrategias de supervivencias y resistencias.*

1. Introducción

Tal y como señalan Castles y Miller (1998) la nueva era de las migraciones se caracteriza por su feminización, situación que es recogida por las ciencias sociales a través de la incorporación de la categoría de género en la producción científica (desde finales de la década de los ochenta), convirtiéndose en un factor de análisis por sí mismo (Aubarell, 2000). En este sentido, la diáspora femenina transnacional y la inestabilidad estructural de los países llamados del *tercer mundo, subdesarrollados, periféricos y/o de economías emergentes* "explicaría la modificación del patrón de movilidad, que pasa de posicionar

1 Investigación doctoral financiada por Conicyt-Chile: Beca de doctorado en el extranjero (2013-2017)

a las mujeres como acompañantes del proyecto migratorio masculino (asociativo) a un modelo autónomo en función del despliegue de estrategias de resistencia familiar y personal" (Contreras, 2015, p. 144).

En España, por ejemplo, con el crecimiento económico a partir de la década de los noventa se observa un considerable incremento de mujeres inmigrantes en especial de latinoamericanas, pues la incorporación de autóctonas al mercado laboral extendió una demanda de mano de obra para las tareas domésticas (Aubarell, 2000). Para algunos autores este es un fenómeno que muestra la magnitud de las transformaciones sistémicas globales (Gil Araujo y Agrela Romero, 2008), pero a la vez, evidencia que los trabajos realizados por mujeres del sur global son asignados por dispositivos simbólicos que promueven diferenciación y segregación a través de la relación dicotómica entre producción/reproducción. Estos dispositivos se encuentran definidos por divisiones de género, clase, origen nacional, raza, o religión, "así como [por] la condición jurídica de extranjeras, las que inciden directamente en sus vidas cotidianas e influyen de manera determinante en su acceso a derechos y oportunidades" (Oso y Parella, 2012, p. 14).

Desde esta lectura, el presente capítulo explora en los procesos de inclusión/exclusión que enfrenta el colectivo de mujeres latinoamericanas que residen en la ciudad de Barcelona. Como primer punto se presentan las principales contribuciones del paradigma de la interseccionalidad y feminismo decolonial. En segundo lugar, se indaga en el binomio exclusión/inclusión. Posteriormente se exponen los apuntes metodológicos que orientaron la investigación, para luego dar paso a los resultados. Por último, se presentan las conclusiones donde se reflexiona sobre la agencia femenina en estos contextos.

1.1. Feminización de las migraciones: Un diálogo interseccional y decolonial

La feminización o generización de las migraciones (Gregorio Gil, 1998), emplaza a las mujeres como protagonistas de los movimientos transnacionales. Ello ha permitido consolidar un marco teórico que las resitúa en este proceso, debilitando enfoques que han invisibilizado su participación y presencia (Gregorio Gil, 2012; Herrera, 2012). Desde este marco, la producción teórica ha sido fructífera al consolidar un campo específico sobre estudios de migración y género. Las categorías de análisis, enfoques y dimensiones propuestas por académicas feministas han permitido repensar la agencia de las mujeres, pues al situar lo que implica asumir atravesar las cada vez más fortificadas fronteras, van desmantelando las representaciones, imaginarios y estereotipos que se han definido hacia/sobre ellas (Gregorio Gil, 2009). En este sentido, Gregorio Gil señala la relevancia de

> Observar las prácticas cotidianas de las mujeres inmigrantes, entendidas como prácticas políticas, bien sea por su poder cuestionador de las representaciones hegemónicas, de la propia categoría "mujer inmigrante" (…), bien sea por su capacidad de agencia y auto-organización desde y contra las posiciones de subalternidad en las que son situadas. (Gregorio Gil, 2012, p. 580)

Ahora bien, profundizar la realidad de las mujeres migrantes desde el paradigma de la interseccionalidad implica examinar dicho proceso considerando no sólo la categoría de

género, sino también las de clase, raza/étnica, país de origen, religión, etc. Dimensiones que se articulan en una conjunción dinámica que actúa e influye directamente en la (re) configuración de los sistemas de dominación y opresión.

Desde comienzo de la década de los años ochenta autoras como *bell hooks* (1981) o Patricia Hill Collins (1991), emprendieron reflexiones en torno a la intersección de las desigualdades y opresiones. En este contexto, Crenshaw (1989) desarrolló el paradigma de la interseccionalidad[2], la cual le permitió cuestionar la manera en que el derecho y las prácticas jurídicas discriminaban por razones de género y raza. Asimismo, esto implicó una crítica a la teoría feminista (discriminación sexual) y las leyes antirracistas (discriminación racial), pues ambas ignoraban las experiencias de las mujeres negras, reforzando las exclusiones que padecen. En concordancia con ello, uno de los efectos de esta negación es el desarrollo de un análisis por separado de distintos sistemas de opresión, tales como el patriarcado, el sexismo y el racismo, los cuales acentúan la visión reduccionista de las problemáticas de las mujeres y la estandarización de la subjetividad femenina, definida y establecida desde la realidad de las mujeres blancas, de clase media y heterosexuales.

La genealogía feminista nos muestra las tensiones que estas mujeres negras han vivido históricamente, ofreciendo herramientas analíticas para entender hasta qué punto la intersección entre la identidad racial, de clase, género, etc., va definiendo un mapa situacional donde convergen historias, contextos y circunstancias sociales y personales que concretan distintos niveles de opresión. Desde esta transferencia histórica, Crenshaw apunta que para entender cómo se configura la racialización de los grupos oprimidos (en especial hacia las mujeres), es necesario explorar en las estructuras, procesos y representaciones sociales vinculadas al género, la raza y la clase, además de otras dimensiones o factores como pueden ser la opción sexual, la edad, la religión, o el país de procedencia (en el caso de ser inmigrantes). Esta conexión facilita y otorga una mayor aproximación al impacto político y social que tiene la subordinación más allá de una lectura centrada en las implicancias del género (Jubany, 2008). Es decir, la interseccionalidad es una propuesta política y epistemológica que tiene como objetivo hacer visible la multidimensionalidad de las experiencias de los marginados y los posicionamientos múltiples que constituyen la vida cotidiana y las relaciones de poder implícitas en ella (Phoenix y Pattynama, 2006).

Si el paradigma de la interseccionalidad permite conectar e intersectar ejes/factores que profundizan y evidencian una matriz de opresión (o estructuras de dominación), el feminismo decolonial otorga un soporte coyuntural y socio-histórico a las dinámicas y relaciones analizadas; esto debido a que sus aportaciones son útiles para comprender, cómo y por qué se han homogenizado los cuerpos, experiencias y contextos de las mujeres no-europea/no-occidentales, además porque nos ofrecen la posibilidad de conocer las bases epistemológicas de donde surgen y como se ha proyectado históricamente esta matriz de opresión.

2 Es importante señalar que, si bien Crenshaw sistematizó la interseccionalidad como paradigma, fue la Colectiva Rio Combahee la que estableció en su manifiesto "Un declaración negra feminista" (1977) una lectura política, teórica y metodológica de las principales orientaciones de lo que más tarde se definiría como paradigma de la interseccionalidad. Sus argumentos señalan que al abordar el lema "lo personal es político" es necesario no sólo pensar en el género, sino también la raza, la clase, el conocimiento situado de las experiencias de las mujeres negras; para así discutir sobre sus vidas, conflictos y las posibilidades de enfrentarlo.

Desde la conformación del grupo Modernidad/Colonialidad[3] en la década de los noventa, comienza un proceso que busca interrogar hasta qué punto las bases estructurales de la colonia no cambiaron con las independencias políticas de las excolonias de América del Sur. Para Castro-Gómez y Grosfoguel, (2007) no hubo una transformación con la conformación del Estado-nación, sino que se produjo una "transición del colonialismo moderno a la Colonialidad global, proceso que ciertamente ha transformado las formas de dominación desplegadas por la modernidad, pero no la estructura de las relaciones centro-periferia a escala mundial" (p. 13). Considerando esta premisa el giro decolonial comienza a problematizar la modernidad en tanto proyecto global y a visibilizar las experiencias de dominación y subalternidad que ello ha generado (Restrepo y Rojas, 2010).

Por su parte, el feminismo decolonial ha recogido estas contribuciones dando un especial énfasis a la deconstrucción de narrativas que han determinado el devenir de las mujeres del *tercer mundo/sur* (Contreras, 2015). Una de las aportaciones más novedosas en esta área es la realizada por María Lugones (2008; 2011; 2012), quien señala que tanto raza como género son constitutivos de las relaciones coloniales que han acentuado una serie de mecanismos por los cuales las mujeres fueron/son domesticadas/subordinadas. Si el hombre europeo era el sujeto/agente, las mujeres europeas eran subalternas destinada a "reproducir la raza y el capital mediante su pureza sexual, pasividad y atadura al hogar" (Lugones, 2011, p. 106). Estas dinámicas evidencian como se han establecido relaciones de subalternidad hacia y para las mujeres del sur global, considerando que la construcción ideológica del género y la negación epistémica de éstas las posiciona en un escenario de mayor invisibilidad.

Son justamente estas contribuciones las que permiten reflexionar en torno a la generización de las migraciones, considerando no sólo la relación centro-periferia en el contexto actual de la economía capitalista, sino también cómo ésta ha sido definida, de qué manera las representaciones del subdesarrollo fortalecen una perspectiva jerárquica que mira a occidente como modelo de crecimiento y hasta qué punto existe un contrato social sexista y racista que reproduce exclusiones históricas que afectan a las mujeres migrantes del sur global (Moreno y Balaguer, 2012).

1.2. Exclusión/inclusión: Más allá del binarismo conceptual

Al observar las dinámicas migratorias los procesos de inclusión y exclusión social emergen como un factor fundamental a considerar si lo que se busca es cuestionar los elementos estructurales que cada sociedad receptora de población inmigrante tiene y que limitan la libre circulación, el desarrollo personal y cohesión social. Por ello a continuación se presentan algunas consideraciones de ambos procesos.

Los procesos de exclusión social están condicionados por estructuras económicas, sociales y políticas de cada país; las desigualdades en la distribución de los recursos –que

3 Cabe destacar que colonialidad no es lo mismo que colonialismo; así lo señala Maldonado-Torres quién argumenta que "Colonialismo denota una relación política y económica, en la cual la soberanía de un pueblo reside en el poder de otro pueblo nación, lo que constituye a tal nación en un imperio. Distinto de esta idea, la Colonialidad se refiere a un patrón de poder que emergió como resultado del colonialismo moderno, pero que, en vez de estar limitado a una relación formal de poder entre dos pueblos o naciones, más bien se refiere a la forma como el trabajo, el conocimiento, la autoridad y las relaciones intersubjetivas se articulan entre sí, a través del mercado capitalista y de la idea de raza" (2007, p.131).

se expande en los sectores marginados o menos ventajosos de la estructura social- limitan las dinámicas de acceso a determinados espacios, derechos y vínculos sociales.

Ahora bien, con el incremento de la migración transnacional emerge el tema de la ciudadanía y su relación en los procesos de diferenciación que definen una especie de fronteras simbólica y jurídica entre personas dentro de un mismo territorio: ciudadanos y no ciudadanos (Carrera, 2006). Así, las políticas y leyes migratorias –que *per se* son excluyentes- generan separación y clasificación entre población autóctona y migrada, donde "somos categorizados dentro de la estructura social de acuerdo un determinado estatus, siendo diferenciados unos de otros a través de artificios clasificadores y políticas de distinto tipo que nos otorgan diferentes roles y derechos en tanto que sujetos" (Agrela, 2004, p.32). Tal fragmentación se refleja en la implementación de una agenda política-institucional que busca regular la integración de quienes tienen derechos diferentes a la población autóctona.

Por otro parte, los procesos de inclusión social se definen a partir de la condición legal de las personas migrantes, como también por las actitudes y conductas de la población en torno a quienes son categorizados como "minorías". La articulación entre asistencia, promoción y desarrollo de la "diferencia" a nivel intercultural propician iniciativas que pueden armonizar el encuentro entre "lo propio" y "lo nuevo" que reconozca la igualdad de derechos y oportunidades. El problema para el caso de las mujeres migrantes surge cuando se aplican políticas de integración a partir de categoría monolítica que las definen como dependientes, subordinadas y con dificultades para su adaptación, siendo necesario protegerlas y tutelarlas (Agrela, 2004). Ello implica muchas veces que las prácticas sociales estén supeditadas a imaginarios estereotipados que limitan o dificultan el reconocimiento pleno de sujetos en igualdad de condiciones.

Explorar en el binomio exclusión/inclusión presente en la realidad de la población inmigrante no-comunitaria en el Estado Español, aduce atender los cambios que han acontecido a nivel estructural y cómo ello ha impactado en los procesos de integración en la estructura social. Llegados a este punto y considerando la necesidad de evidencia cuales son los principales obstáculos, limitaciones y/o factores que favorecen la integración del colectivo de estudio, a continuación, se presentan los principales hallazgos de la investigación doctoral.

2. Aspectos metodológicos

Durante los años 2015-2016 se realizaron veinticinco entrevistas semiestructuradas a mujeres latinoamericanas que residen en Barcelona. Los criterios que definieron la muestra se establecieron a partir de un cuadro tipológico que consideró la edad laboral: 24 -34 años; 35-44 años y 45 años y más (Parella y Petroff, 2014) y los años de residencia: menos de tres años y más de tres años; fundamentado en el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 que estipula que para poder acceder a residencia por arraigo social se debe acreditar la permanencia continua en el país por más de tres años.

3. Resultados y discusión

Las experiencias de las participantes han sido sistematizadas en factores y consecuencias que reflejan distintas aristas de cómo se manifiestan los procesos de inclusión y exclusión social; situación que puede ser extrapolable –con matices- a otros colectivos de mujeres inmigrantes residentes en el Estado español. De las experiencias de las participantes, surge modelo de análisis que emana de este binomio e intersección de dimensiones que fueron aflorando en el análisis de las entrevistas.

3.1. Dimensiones de los Procesos de exclusión social

A nivel general se observan dimensiones que conforman los procesos de exclusión que, de manera estructural, inciden en la vida de las mujeres participantes de la investigación. En este sentido, los factores estructurales se articulan a partir de aspectos normativos e institucionales (ley de extranjería) y otros de carácter social (racismo y estereotipos).

1) *Segregación social, laboral y cultural*. Existe una construcción normativa, social y de género que conlleva segregación. Si bien a nivel institucional se observa una disposición institucional hacia la integración, existen mecanismos sutiles que tienden a la discriminación y categorización. Así por ejemplo, las mujeres con altos niveles de formación no es sinónimo de inserción laboral en sus campos de formación, pues los nichos a los cuales pueden acceder con mayor facilidad son aquellos relacionados al servicio doméstico y de cuidados; trabajos feminizados y ligados a la reproducción.

2) *Economía informal*. La desaceleración económica producto de la crisis que afectó a España desde el año 2008, implicó un aumento de la informalidad laboral y vulneración de derechos. En el caso de las trabajadoras del hogar (un porcentaje considerable de las entrevistadas se dedicaba a estas labores) esta situación ha aumentado considerablemente a pesar de existir un marco jurídico que lo regula[4] y que garantiza un contrato laboral que fija 40 horas de trabajo semanal; un salario mínimo interprofesional y que por debajo de esta cuantía no se puede realizar descuento alguno; el pago de cotizaciones a la seguridad social por parte del empleador; un descanso mínimo luego de termino de jornada semanal de 12 horas; vacaciones, etc. Las garantías estipuladas por ley no se aplican cuando no existe un contrato laboral; el abuso y explotación se nutre de la necesidad y demanda de empleo, como también por del aumento de la precariedad social.

3) *Fronteras simbólicas*. Éstas se erigen sobre la población migrada a través de mecanismos legales, como, por ejemplo, las políticas y leyes migratorias que más allá de burocratizar la existencia al poner trabas al libre tránsito, separa a la población entre: nacionales y migrantes; entre ciudadanos y no ciudadanos; entre

4 Real Decreto 1620/11, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar. Real Decreto-Ley 29/2012, de 28 de diciembre de mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial para Empleadas del Hogar y otras medidas de carácter económico y social.

personas *legales e ilegales* (regular o irregular en términos administrativo); lo cual dificulta procesos de cohesión y/o pertenencia social en el país o sociedad de llegada.

4) Limitación derechos civiles y políticos. La no ciudadanía limita la participación política y acceso a determinados derechos; aunque también se ve determinado por la situación administrativa. Así, por ejemplo, el Real Decreto-Ley 16/2012 que reforma la Ley 17/2003 *de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud*, estipula que las personas inmigrantes (de países no comunitarios) que se encuentren en condición irregular sólo podrán acceder a la atención sanitaria gratuita en casos de emergencia, lo cual vulnera el derecho universal a la salud.

5) Estereotipos. Estos surgen de las representaciones sociales que define a las mujeres migrantes desde una categorización homogénea que simplifica sus experiencias, invisibiliza su agencia y las estrategias de supervivencia desplegadas en un contexto social desconocido desde lo vivencial y estructural. Estereotipos que las encasillan como mujeres "fáciles, vacilonas, seductoras" esgrimen una imagen negativa que repercute en sus dinámicas relacionales.

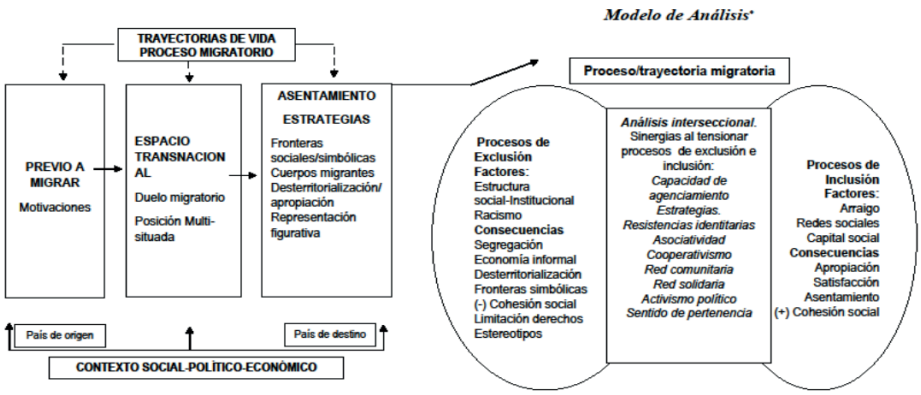
3.2. Dimensiones de los Procesos de inclusión social

Se observan factores que fomentan o fortalecen la inclusión.

1. Apropiación. El proceso de asentamiento permite ir desarrollando prácticas que facilitan la apropiación de nuevas dinámicas sociales, pautas culturales y relaciones sociales que giran a su alrededor. El conocimiento de la nueva realidad actúa como factor que facilita dicha apropiación; también lo hacen las redes sociales que van dinamizando la inclusión y participación social.
2. Satisfacción personal. Se observa en la consecución de los objetivos que motivaron la migración, como también aquellos que surgen en la medida que el proceso y proyecto migratorio avanza. Los logros personales, económicos y sociales otorgan satisfacción que permite desarrollar una subjetividad que busca la integración, la que por cierto se desarrolla en gran medida en espacios sociales conformados en su mayoría por personas migrantes. Pero, ¿hasta qué punto la inclusión se profundiza por la disposición de colectivos que frente a la exclusión se aglutinan y construyen una comunidad imaginada? (Anderson, 1993).
3. Re-territorialidad. Los relatos evidencian un proceso de re-territorialización. El cuerpo emerge como primer territorio que se instala en el nuevo contexto social, dando un sentido de pertenencia que luego se extenderá en otros territorios: comunidades sociales que buscan no perder los símbolos identitarios que los vinculan con la identidad nacional de sus países. Con el tiempo, se proyectan vínculos simbólicos transnacionales donde se logran ampliar las pertenencias y relaciones que dan forma a territorios no-físicos. Se observa también, una conquista, en cuanto a pertenencia, del espacio social del país de destino.

4. Cohesión social. Las redes sociales, las comunidades, los vínculos asociativos, los espacios laborales, entre otros, dan sentido a la cohesión social; ser o sentirse parte amplía la afinidad entre pares nacionales, continentales o dentro de las relaciones con autóctonos.

Figura 1
Modelo de análisis:



Si bien, una parte significativa de factores que promueven la inclusión social son estimulados por las propias mujeres y sus comunidades de pertenencia, a nivel formal existen algunas iniciativas que apuntan en esta dirección. A nivel estatal destaca la política de integración desarrollada por el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI) que busca la convivencia intercultural y la integración de los inmigrantes como ciudadanos. A nivel local (Barcelona), la administración pública catalana dispone de un programa que busca dar a conocer la ciudad y los servicios que ofrece para aquellas/os que llegan por reagrupación familiar. Una vez instalada la familia o familiar, se despliega un proceso de seguimiento y orientación para su inserción. Según las entrevistadas, este programa fue crucial para comenzar a situarse en la ciudad, permitiéndoles conocer y acceder a los servicios públicos, tales como: bibliotecas, colegios, guardería, servicios de salud, servicios sociales, transporte, asesoramiento jurídico, cursos y talleres formativos, etc.

Un eje central a la hora de pensar la inclusión social es la ciudadanía, por ello es importante comenzar a debatir en torno a la condición jurídica de las personas migrantes, los derechos parciales a los cuales pueden acceder y cómo viven la ciudadanía desde lo simbólico y subjetivo. En este último punto, las entrevistadas relatan que el ejercicio de la ciudadanía lo despliegan en sus comunidades de referencia más allá del estatus jurídico mediante la participación social en asociaciones, establecer vínculos o redes con otras mujeres migrantes, fortalecer el empoderamiento individual y colectivo y la reivindicación de nuevos derechos y oportunidades.

En síntesis, observamos que las distintas experiencias y relatos de las participantes de esta investigación muestran cómo las dificultades y/o facilidades para lograr mayores oportunidades económicas, laborales, culturales y sociales en la estructura social se relacionan con la búsqueda de mayor reconocimiento en tanto sujetos sociales y políticos, es decir, un ejercicio de ciudadanía activa que conjuga la responsabilidad, la pertenencia y la participación.

4. Conclusión: una aproximación a la agencia

Indagar en la inclusión/exclusión que enfrenta el colectivo de mujeres migrantes, en este caso latinoamericanas, nos situó en un ámbito que si bien ha sido explorado, generalmente tiende a ser ponderado desde una perspectiva paternalista que no reconoce la agencia que se despliega para sortear dificultades. Éste es un eje neurálgico poco abordado por las investigaciones sobre género y migración (Gregorio Gil, 2010).

Justamente, la diversidad de experiencias y subjetividades invitan a ir más allá de las premisas clásicas y tradicionales a la hora de explorar en los procesos migratorios; en esta línea Gregorio Gil (2010) se pregunta "¿No será más fructífero reflexionar sobre nuestros propios lentes que hacen que veamos a las mujeres?; ¿Ya sea como víctimas de sus sociedades patriarcales y del capitalismo, o bien como heroínas que rompen con sus realidades de opresión?" (p. 107). Pregunta que enfrenta y debilita la imagen victimista y pasiva. De ahí que la agencia recale como un concepto que busca transformar la realidad subjetiva y práctica que viven las mujeres inmigrantes, y ello se logra mediante la disposición y mayor confianza a la hora de sortear las dificultades; una capacidad para emprender cambios que refuerzan habilidades sociales y personales. La agencia, desde las experiencias vividas de estas mujeres, se define como una estrategia que les ha permitido conocer y conocerse; experimentar y atreverse; actuar con autonomía y voluntad; una dimensión que necesariamente debe ser considerada por las administraciones públicas a la hora de pensar políticas de intervención social, pues ello significará reconocer a los sujetos desde la constitución transformadora que ello conlleva.

Referencias

Agrela, B. (2004). La acción social y las mujeres inmigrantes: ¿Hacia unos modelos de intervención? *Portularia: Revista de Trabajo Social,* 4, 31-42.

Anderson, B. (1993). *Comunidades Imaginadas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Aubarell, G. (2000). Una propuesta de recorrido bibliográfico por las migraciones femeninas en España. *Papers: Revista de Sociología*, 60, 391-413.

Carrera, S. (2006). Programas de integración para inmigrantes: Una perspectiva comparada en la Unión Europea. *Migraciones,* 20, 37-73.

Castles, S. y Miller, M. (1998). *The age of migration international population movements on the modern world*. Nueva York: The Guilford Press.

Castro-Gómez, S., y Grosfoguel, R. (2007). *El giro decolonial Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global.* Bogotá: Siglo del Hombre.

Crenshaw, K. (1991). Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, 43, 1241-1299.

Contreras, P. (2015). Experiencias locales, situaciones globales. Inmigración femenina en el contexto Iberoamericano. *Iberoamérica Social,* 4, 142-152.

Gil Araujo, S., y Agrela Romero, B. (2008). El mundo en movimiento. Contextualización de las migraciones internacionales en Europa y América Latina. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería* (en prensa).

Gregorio Gil, C. (2012). Tensiones conceptuales en la relación entre género y migraciones. Reflexiones desde la etnografía y crítica feminista. *Papers: Revista de Sociología,* 97, 569-590.

_____ (2010). Debates feministas en el análisis de la inmigración no comunitaria en el estado español. Reflexiones desde la etnografía y la antropología social. *Relaciones internacionales,* 14, 93-115

_____ (2009). Mujeres inmigrantes: colonizando sus cuerpos mediante fronteras procreativas, étnico-culturales, sexuales y reproductivas, *Por una izquierda alternativa*, 18(104) ,42-54.

_____ (1998). *Migración Femenina: su impacto en las relaciones de género*. España: Narcea Ediciones.

Herrera, G. (2012). Repensar el cuidado a través de la migración internacional: mercado laboral, Estado y familias transnacionales en Ecuador. *Cuadernos de Relaciones Laborales,* 30, 139-159.

Hill Collins, P. (1991). *Black feminist thought: Knowledge consciousness, and the politics of empowerment*. London: Routledge.

Hooks, B. (2004). "Mujeres negras. Dar forma a la teoría feminista". En M. Serrano, et al. (Traduc.), *Otras inapropiables. Feminismos desde las fronteras* (pp. 33-50). Madrid: Traficantes de Sueños.

Jubany, O. (2008). Gènere i racisme: Més enllà de la doble discriminació. *Àmbits de Politica i Societat,* 38, 68-74.

Lugones, M. (2012). Subjetividad esclava, colonialidad de género, marginalidad y opresiones múltiples. En P. Montes (ed.), *Pensando los feminismos en Bolivia* (pp.129-149). La Paz: Fondo de Emancipación.

_____ (2011). Hacia un feminismo descolonial. *La Manzana de la Discordia*, 6, 105-119.

_____ (2008). Colonialidad y género. *Tabula Rasa,* 9, 73-101.

Maldonado-Torres, N. (2007). "Sobre la Colonialidad del ser: Contribuciones al desarrollo de un concepto". En S. Castro-Gómez y R. Grosfoguel (Eds.). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 127-167). Bogotá: Siglo del Hombre.

Moreno Balaguer, R. (2012). Sexismo y racismo en la gestión neoliberal de las migraciones: subtextos del contrato social. *OXÍMORA Revista Internacional de Ética y Política,* 1, 148-164.

Oso, L., y Parella, S. (2012). Presentación. *Cuadernos de relaciones laborales*, 30, 11-44.

Parella, S., y Petroff, A. (2014). Migración de retorno en España: Salidas de inmigrantes y programas de retorno en un contexto de crisis. En J. Arango, D. Moya, J. Oliver (Coord.), *Inmigración y emigración: Mitos y realidades*. *Anuario de la inmigración en España 2013* (61-88). Barcelona: CIDOB.

Phoenix, A., y Pattynama, P. (2006). Intersectionality. *European Journal of Women´s Studies*, 13(3), 87-192.

Restrepo, E., y Rojas, A. (2010). *Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos*, Colombia: Editorial Universidad del Cauca.

BLOQUE ECONOMÍA DE LA SOCIEDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Presentación
Bloque Economía de la Sociedad y Políticas Públicas

Rommy Morales-Olivares
Departamento de Sociología. Universidad de Barcelona
School of Governance. University of the Witwatersrand

A pesar de su uso conjunto generalizado, no es para nada evidente, mucho menos acordado, el diálogo de los términos Política Pública y Economía en ciencias sociales y económicas. La economía en tanto sistema social permite la emergencia de políticas públicas que desde la visión académica son criticadas, moldeadas y deconstruidas en tanto se refieren mucho más a la teoría autorreferente que las define, que a la realidad social que las requiere. Hablar de políticas públicas en la economía contemporánea es hablar del capitalismo y es hablar de sociedad mundial. Al respecto Karl Marx señala que la idea de contradicciones fundamentales en la organización sociopolítica actual, no se puede resolver sin una gran transformación social económica, por tanto, no se podrían mermar con políticas públicas. Más allá de esta visión, inspiradora y critica, a partir de las reflexiones que expondremos a continuación se mostrará que existen formas plurales de política pública, que la economía como espacio de generación de política pública es un campo de tensiones y que el quehacer de las políticas públicas en lugar de estar obligadas a superar linealmente el "capitalismo" a menudo es son modelos institucionales, y normativos, que operan - y tal vez no tienen otra alternativa - que performear la economía, y la sociedad en su conjunto. No es el objetivo de esta introducción profundizar en el campo del uso actual y de la relación entre política pública y economía, sino mostrar de manera relacional como los capítulos que siguen a continuación son observaciones particulares de problemáticas locales y globales, que en su conjunto permiten comprender la pertinencia de pensar la política pública desde el campo de la economía.

Los ocho capítulos que componen este apartado se erigen como diversas miradas transdisciplinares desde la economía, la sociología y las ciencias políticas, que además de brindar observaciones desde la economía política, la sociología y ciencia política, dan vida a una observación global, desde la mirada de investigadores del continente africano, América Latina y Europa. En primer lugar, el Profesor de Economía Política de la Universidad de Wits, Dr. Patrick Bond, desarrolla un macro análisis crítico de la trayectoria de las políticas públicas y económicas de en Sudáfrica post apartheid racial. El neoliberalismo se fundó en la nación de Mandela en base la rentabilidad de la industria minera, y la opresión de clase, y de género, dejando a la mayoría negra empobrecida, con libertad política, pero con nuevas formas de desigualdad que hasta hoy no son posibles de resolver por los gobiernos del ANC. En esta misma línea de análisis macro histórico desde la economía política, el Profesor de la Universidad de Santiago de Chile, Dr. Gonzalo Martner, propone una observación cuyo objetivo principal es proponer un marco conceptual para la implementación de políticas de transformación socio-ecológicas en las

sociedades latinoamericanas desiguales y ambientalmente degradadas. Solo un cambio basado en las políticas de transformación socio-ecológicas de las estructuras económicas existentes (patrones de consumo y producción-energía, regímenes de distribución) harán posible la transición a un modelo de bienestar equitativo y sostenible en las sociedades latinoamericanas.

En tercer lugar, basándose en una observación sociológica y teórica la Profesora de la Universidad de Barcelona y Wits University, Dra. Rommy Morales-Olivares propone un modelo de análisis de los principios rectores de las políticas públicas basado en la complementariedad de las teorías del republicanismo y de las capacidades de Amartya Sen, con el objetivo de construir un modelo analítico, interpretativo y normativo que permita diseñar políticas públicas basadas en un concepto de inclusión social libertario que promueva la individuación y los factores de conversión para el despliegue de las capacidades de las seres humanos. También desde una perspectiva sociológica, la investigadora italiana del Public Affairs Research Institute (PARI) South África, Dra. Federica Duca desarrolla un análisis de la noción de impuestos. La autora, basándose en el análisis aplicado de Camerún, sugiere que para lograr un sistema impositivo que se perciba y se pretenda equitativo y justo para la población, se necesita un enfoque holístico para el conocimiento de la noción de impuestos desde la visión de la moral tributaria. Argumenta que las políticas fiscales deben tener en cuenta el significado social de los impuestos relacionados con la idea del impuesto justo, esto llevaría a una moral tributaria más alta y a un mayor compromiso de los ciudadanos con el Estado.

En quinto lugar, los investigadores Dr. Juan A. Bogliaccini de Universidad Católica del Uruguay y Dr. Aldo Madariaga del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, desarrollan un análisis sociológico en torno a la relación entre la educación, trabajo y habilidades. Basándose en los debates teóricos en la literatura sobre "variedades del capitalismo" y el trabajo empírico de los autores sobre sistemas de educación para el trabajo en América Latina, el capítulo discute las potencialidades de este tipo de política pública para promover de manera conjunta la equidad social y el desarrollo en la región, destacan algunos nudos críticos a resolver en el plano político-institucional respecto a cómo implementar estas políticas. En sexto lugar, la investigadora Mg. Sofia Doccetti. Centro de estudios Fundación Ceibal presenta una aproximación empírica al análisis de las denominadas ocupaciones en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para el caso de Uruguay, bajo el supuesto de que las ocupaciones TIC se vuelven claves en las sociedades actuales centradas en el conocimiento como principal factor productivo. Haciendo uso de datos cuantitativos, da cuenta de las mejoras significativas en términos socioeconómicos para las ocupaciones TIC, así como un crecimiento de ocupados. En este escenario, las políticas públicas como el mismo Plan Ceibal en Uruguay, resulta un aspecto clave en este impacto. Siguiendo en la línea de la vinculación entre educación, economía y políticas públicas, en septimo lugar el Investigador de la universidad Central de chile, Dr. Felipe Gonzales López en coautoría con la Socióloga Andrea Montero de la Universidad Diego Portales desarrollan un análisis aplicado de una amplia gama de créditos educacionales que se han consolidado tanto en países que tienen modelos de educación superior gratuita y pública, privada o sistemas mixtos, y en contextos variados como Asia, Latinoamérica, Europa Central, los países de la ex Unión Soviética y China. Los autores pretenden, a la luz de la discusión de la reforma en Chile que busca instalar la gratuidad

en uno de los sistemas universitarios más mercantilizados del mundo, dar cuenta de la pertinencia del modelo "Crédito con Aval del Estado" desde una observación global.

Por último, la investigadora Mg. Paulina Guajardo Figueroa y el Dr. Ángel Rodríguez Bravo, ambos de la Universidad Autónoma de Barcelona, desarrollan un análisis de la importancia de las políticas públicas orientadas a potenciar la Marca País, como una estrategia activa de desarrollo a través de la comunicación y el turismo. Una herramienta estratégica eficaz para proyectar y visibilizar a un país positivamente es la Marca País, la cual se sustenta en entidades gubernamentales que desarrollan e implementan acciones comunicativas para fortalecer las relaciones internaciones en sectores como las exportaciones, inversiones extranjeras y el turismo. Es decir, no solo tiene una dimensión comunicativa sino también empírica, y sus potencialidades para impulsar procesos de desarrollo social y turístico sostenibles.

La diversidad teórica, empírica y de las constelaciones socio-políticas analizadas en estos trabajos, de las observaciones expuestas en este capítulo permiten consolidad un apartado donde se observen las políticas sociales desde un punto de vista económico, sin perder de vista la problemática de la inequidad social y el ordenamiento jerárquico de la sociedad, que transversaliza todo el debate a continuación.

Agradecemos a cada uno de los autores y autoras que desde sus lugares de observación han querido ser parte de este trabajo colaborativo, esperamos que este bloque y el libro en conjunto sean un aporte al debate y operen como plataforma de visibilización, reflexión crítica y propositiva desde las diversas disciplinas y lugares de la sociedad mundial que auscultan la problemática socioeconómica y su relación con los principios rectores de las políticas públicas.

South African Public Policy amplifies the world's worst inequality

La política pública sudafricana: la exacerbación de la peor desigualdad en el mundo

Patrick Bond
University of Witwatersrand. School of Governance

Abstract: *The South African state reformed during the 1990s into a neoliberal democracy, from an apartheid regime based upon racial inequality. That itself was a function of the interplay between mining industry profitability (and class oppression), the social reproduction of migrant labour by super-exploited women, and political constructs that left the black majority artificially impoverished. But with political freedom came new forms of inequality, especially those generated by neoliberal macro-economic policies. Notwithstanding some offsetting budgetary commitments to social grants, these fiscal, monetary and financial, and international economic policies exacerbated existing inequalities. Partly they did so base on new modes of geographic, financialised and ecological manipulation by capital, including denationalisation of major corporations, higher levels of local and sovereign indebtedness, world-record speculative markets (real estate and stock market shares), and more rapid resource extraction. Partly there was a class-forming process that worsened inequality, through the venality of corruption, carried out by both old and new elites, and forcing down wages relative to profits. Nevertheless, there have been inspiring pockets of resistance, especially in the 'commoning' of AIDS medicines, uneven municipal services and tertiary education thanks to militant social struggles. However, the potential for pulling together the fragments of opposition into a larger political project remains on the horizon.*

1. Introduction

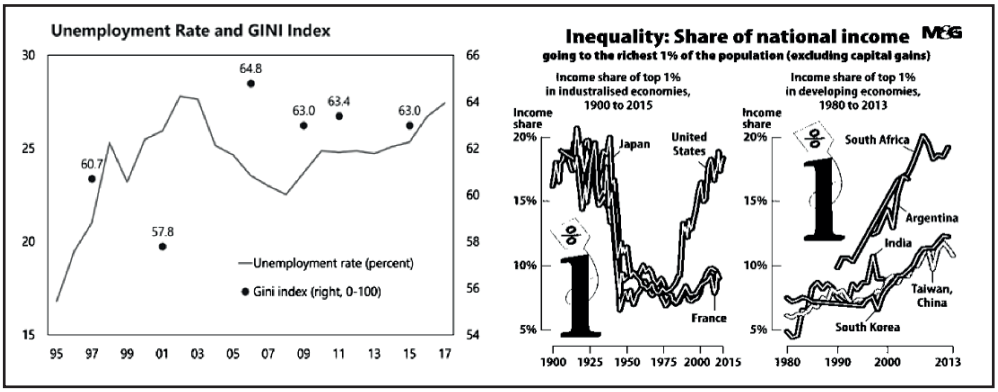
Upon the achievement of democracy in 1994, the South African government's mandate was to transform state social policy and correct historic class, racial, gendered and other injustices. The most detailed strategy presented to the voters by the African National Congress (ANC) was the Reconstruction and Development Programme (RDP), a social-democratic strategy with an emphasis on basic-needs infrastructure (Bond and Khosa 1999, Bond 2014a). Subsequently, however, the RDP Ministry was prematurely closed in 1996 and state's main economic and social policies could be characterised respectively as 'neoliberal' (insofar as they favour the market) and 'tokenistic' (insofar as that part of the society that is not served by the market is provided only a small fraction of what it requires

to live a decent life). This process occurred because the presidencies of Nelson Mandela (1994-99) and Thabo Mbeki (1999-2008) were influenced by international and domestic markets, in a structural context of global neoliberal hegemony, especially in 'reforms' of macro-economic and social policies in poor countries (Bond 2003).

A modicum of redistribution was provided through social policies, including 17 million monthly grants to the country's 11 million poorest households during the 2010s. However, during the first decade of liberation – from 1995 to 2005 – the slight positive impact of public policies aimed at income redistribution did not offset the damage of neoliberal economic policies. During that decade, African households lost 1.8 percent of their overall income (including wages, salaries and unearned income) and white households gaining 40.5 percent (Bhorat, Van der Westhuizen and Jacobs 2009, 8). In spite of an economic growth spurt from 2005-08, poverty continued rising: from 1994 levels of less than 50 percent (Bhorat 2013) to what Josh Budlender, Ingrid Woolard and Murray Leibbrandt (2015) calculated (as the Upper-Bound Poverty Line, which includes food and essentials) to be a 63 percent poverty rate.

A major cause of worsening poverty is unemployment: the official rate soared from 16 to 27 percent from 1995-2018. Adding those who gave up looking for jobs, the rate rises to over 35 percent. Simultaneously inequality rose, from levels around 0.6 to what the IMF (2018a) identifies as a 0.63 Gini coefficient in 2015. Even more spectacular, market income inequality (i.e. before state transfers) rose to what the World Bank (2014) measured as a Gini coefficient of 0.77 (Woolard, Metz and Inchauste 2015). Disputes followed about whether state spending then lowers or raises the Gini coefficient (Bond 2015). What the World Bank (2016) does not contest, is that the top 1 percent found ways to increase their share of national income from 11 percent in 1991 to 20 percent by 2002. Given the propensity of the wealthy to utilise domestic tax loopholes and offshore havens (for which state data are notoriously weak), it is likely this sustained level is a substantial underestimate.

Rising inequality



Sources: IMF 2018a, World Bank 2016

The South African state has substantial resources and could tax profits and, through tighter exchange controls, prevent profit outflows that would allow surpluses to be redistributed and interest rates to be lowered. Vast amounts of capital flood the stock exchange and parts of the property market, and prescribed assets could redirect these to more productive uses. Instead, reflecting a more general tendency to 'talk left, walk right', the ruling party has declined to engage in substantive redistribution, while at the same time recently articulating the need for 'Radical Socio-Economic Transformation' and even 'Expropriation without Compensation' of land. Such rhetoric is apparently necessary in the wake of Jacob Zuma's presidency from 2009-18 and more general delegitimisation of ANC rule, characterised by widespread looting of state assets. This in turn required a new top-down commitment to austerity, exacerbated in 2017 when the main credit ratings agencies declared South Africa to be of 'junk' investment grade. But to keep angry constituents in check, leftist rhetoric is resurfacing, as is well understood by business (via Fitch's BMI Research in mid-2018): "The land debate is largely a political tactic to neutralise the Economic Freedom Fighters and radical elements in the ANC" (Quintal 2018).

Zuma's deputy president from 2014-18, Cyril Ramaphosa, very narrowly won the ANC's leadership election in late 2017 by making progressive, liberal, neoliberal and outwardly corrupt allies. In February 2018, they forced Zuma out of office against his will. Substantial blocs of pro-Zuma political-bureaucratic groupings remain (especially in KwaZulu-Natal province), which damage Ramaphosa's stated commitment to ridding the system of corruption and patronage. But notwithstanding the much more radical policy directives adopted by the ANC in 2017, there is very weak pressure from the left to substantively change policy in a more pro-poor redistributive manner. The larger structural forces, including those in the financial markets insisting on a new round of fiscal austerity, have been dominant since the 1990s.

Indeed, since then, the ANC not only diluted its commitment to the 1955 Freedom Charter's clauses promoting widespread nationalisation and redistribution, but also to the RDP (Bond and Khosa 1999, Bond 2014a). One reflection was the tendency to make major compromises with big business; at least a dozen 'Faustian Pacts' were supported by Mandela during the 1990s (Kasrils 2017), leaving the state poorer and hence rendering social policy merely tokenistic since then:

- repaying $25 billion of inherited apartheid-era foreign debt (1993)
- giving the SA Reserve Bank 'independence' in the country's 1993 interim constitution and 1996 final constitution
- borrowing $850 million from the International Monetary Fund (IMF) with tough conditions (1993)
- reappointing apartheid's finance minister Derek Keys and SA Reserve Bank governor Chris Stals (1994)
- joining the General Agreement on Tariffs and Trade (later the WTO) on adverse terms (1994)
- lowering primary corporate taxes from 56 percent to 38 percent (ultimately to 28 percent) and maintaining countless white people's and corporate privileges (1994-99)
- privatising parts of the state (e.g. enough of Telkom that very destructive Texans and Malaysians ruined its developmental mandate) (1995-99)

- relaxing exchange controls (the Finrand) and raising interest rates to unprecedented levels (1995)
- adopting the neoliberal Growth, Employment and Redistribution ('Gear') macroeconomic policy (1996)
- giving property rights dominance plus juristic personhood to corporations in the Constitution (1996)
- 'demutualising' the two mega-insurers Old Mutual and Sanlam (1998)
- permitting most of South Africa's dozen biggest companies to move their financial headquarters and primary stock market listings abroad (1999) (Saul and Bond 2014).

These agreements reflect underlying structural power relations in post-apartheid South Africa, including the world's greatest mineral resource endowment, valued at peak by Citi Group at $2.5 trillion (Mala 2012). But because of lax regulation, the mainly foreign-owned mines and smelters have been stripped, with Global Financial Integrity naming South Africa the country seventh most prone to Illicit Financial Flows. An average of $21 billion was lost annually over 2004-13 (Kar and Spanjers 2015). The propensity to misinvoice, transfer price or simply evade taxes was only one reason why Johannesburg's commercial elite is considered the world's most corrupt corporate class. Drawing on the business consultancy PricewaterhouseCoopers' biannual survey, the *Sunday Times labelled South African management* "the world leader in money-laundering, bribery and corruption, procurement fraud, asset misappropriation, and cybercrime," with 77 percent of all internal fraud committed by senior and middle management in 2014 (FM Fox 2014; Hosken 2014). In 2016 and 2018, South African corporates again led the world in corruption, with the share of businesses acknowledging being affected by economic crime rising from 69 to 77 percent in that period (PricewaterhouseCoopers 2018).

This may help explain South Africa's 2015 rating as one of the four most profitable countries for corporations among major economies, according to the IMF (2016). For example, the capitalist class could count on the forces of state security to wage class war; the 2012 massacre of 34 platinum mining workers at Marikana by Lonmin's allies in the police force was only the most extreme case, one apparently catalysed by emails sent by Lonmin's main local owner, Ramaphosa. This allegiance to capital's prerogatives appeared to take precedence over any residual social democratic instincts left in the liberation movement. (Even if mining industry profit rates ultimately fell in subsequent years, it was not due to the workers' resistance and slightly rising wage share, but because the extractive industries became overly dependent on continuing high demand for mining and smelting products from China which after 2014 crashed.)

How might we best explain public policies that reflect these structural aspects of power relations? Political-economic features of inequality are either amplified or mitigated by state action, in the context of capital accumulation processes and social struggles over the distribution of the economy's surpluses. These features can be boiled down into three interrelated macro-political-economic areas of public policy: 1) state spending (fiscal incidence), 2) monetary and financial system management, and 3) international economic relations. (Numerous *micro*-economic factors could also be cited, but many of the specific policy interventions aimed at raising incomes or providing state services to poor people fit within the 'fiscal incidence' category.)

Structural economic processes and state neoliberal policies include: long-term (50-year) stagnation in the productive sectors of the economy (as witnessed when South Africa's corporate sector profit rate fell to dangerously low levels by the late 1980s before a dramatic 1990s turnaround); the mid-1990s closures of labour-intensive industries and the widespread replacement of workers with machines (causing a dramatic rise in unemployment); the ascendant class power of domestic and international financial capital during the era of financialisation; and the dominance of "Washington Consensus" ideology (especially once the Soviet Union's crash diminished the confidence of African nationalists, Communists and trade unionists).

Meanwhile, the policy advocacy capacity of the working class and poor was immediately weakened in the mid-1990s, ironically, because so many skilled leaders and organisers were drawn into the new state and parliament. Masterful political management by Mandela and his neoliberal economic team – Mbeki, Trevor Manuel, Alec Erwin and Maria Ramos – outwitted left and centre-left critics. The one exception was in the 1999-2004 period when the Treatment Action Campaign reversed the crash in life expectancy by demanding decommodified AIDS medicines and deglobalised production of generics. They had won these concessions at the WTO in 2001, and then the 2004-18 SA roll-out of medicines to four million HIV+ people raised life expectancy from 52 to 64.

This exception aside, now nearly a quarter-century after apartheid ended, virtually nothing has been done to reduce the tendencies towards greater inequality caused by macroeconomic structural processes, neoliberal policies and (weak) social advocacy. Indeed, in spite of South Africa's oft-lauded social grants, the current level of $31/month is considered sufficient by government to raise a child (down from the equivalent of $37 in 1996). For old-age pensions and disability grants, just over $100/month is provided. Yet the official 'Upper Bound Poverty Line' is $120/person/month. The number of South Africans receiving these monthly grants soared from fewer than 3 million in 1994 to 17 million two decades later (out of 55 million residents). Also, consistent with the neoliberal philosophy, these grants were means-tested, although in their first decade of roll out, social-grant spending became more regressive over time, i.e. less directed to the poorest (Van der Berg 2009, 12).

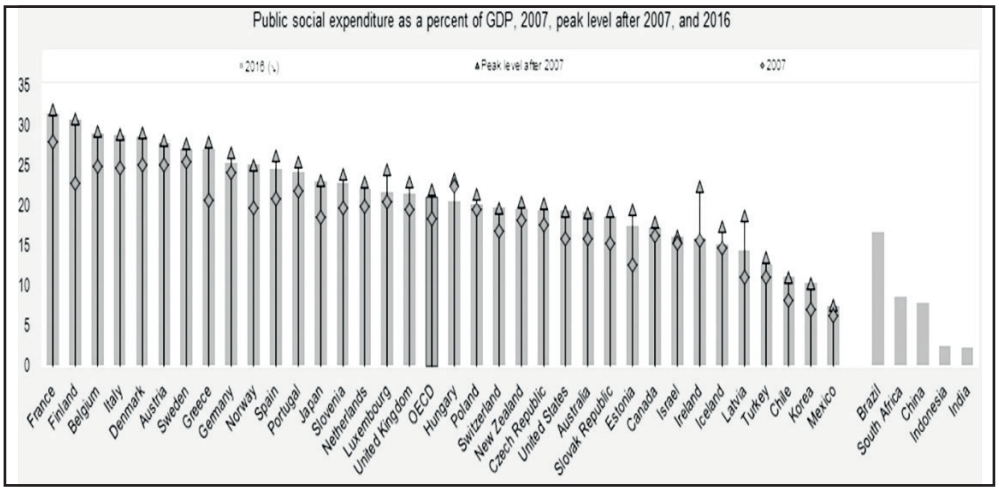
The next sections consider in more detail fiscal policy, monetary-financial processes and international economic relations. The conclusion confirms the combination of neoliberalism and tokenistic welfare, and points out precedents for alternatives based on 'commoning' – especially AIDS medicines and fee-free tertiary education – that transcend these barriers.

2. Fiscal policy

The dawn of democracy in 1994 provided an unpromising macroeconomic environment (the country's longest-ever depression was from 1989-93), and a programme of fiscal austerity. The inherited public-sector deficit had reached 9 percent of Gross Domestic Product (GDP) at peak in 1993, leading to a 1996 decision to reduce the deficit to European Union Maastricht-determined levels, under 3 percent of GDP. As for

macro-economic policy, the inherited Normative Economic Model of 1993 was based on neoliberal precepts. Because that model continued to fail, a corporate 'investment strike' set limits on growth and tax revenues. Companies successfully lobbied for the primary corporate tax rate to steadily fall to levels half as high as in 1994. To broaden the revenue base, the IMF had promoted the imposition of a Value Added Tax (VAT) in 1991 instead of more progressive taxes. While Imraan Valodia and David Francis (2018) argue the zero-rating of basic foodstuffs makes VAT increases relatively more favourable to poor than rich consumers, revenues could be more equitably raised under a strategy of higher direct taxation on corporations and the rich.

As for fiscal expenditure, a strong apartheid-era bias had benefited white households, but by the late 1990s these particular subsidies were mostly phased out or converted into new programmes such as the child support grant (albeit at much lower per capita benefit levels than previously enjoyed by low-income whites, 'coloured' people and Indians). Although overall state spending/GDP rose steadily from a post-apartheid low level of 24 percent in 2003 to 33 percent by 2018, compared to the world's top forty economies South Africa continued to spend a small fraction on social programmes as a share of GDP – 8 percent compared to a 22 percent average – with only four countries lower: India, Indonesia, Mexico and China (OECD 2016).



Source: OECD 2016

During the higher-growth period of the mid-2000s, a primary budget surplus was achieved. But after 2009, higher annual public deficits resulted from the world financial crisis and ongoing economic stagnation. The aggregate (historical) public debt as a share of GDP fell from 52 percent in 1996 to 27 percent in 2009 but then rose back to 53 percent by 2018. At the behest of New York's three credit ratings agencies, a much tougher austerity-style budget was adopted in 2018, which proved especially damaging to basic infrastructure and municipal support grants.

There is a strong distributional incidence associated with the largest units of state and parastatal spending; these typically amplify social inequality. As one example discussed below, outsourcing and procurement fraud through state tenders have caused massive cost inflation (estimated at $20 billion per annum). There are also generous corporate and personal tax loopholes and lax treatment of the $21 billion in estimated annual Illicit Financial Flows. Other examples include the biased (pro-rich) municipal tariffs and electricity Special Pricing Agreements which are especially generous to two giant mining houses: BHP Billiton and Anglo American. One might add the state's failure to comprehend and mitigate natural capital depletion by the extractive industries, also exceeding $20 billion per annum (Bond 2018). Indeed, there are many other forms of 'corporate welfare' that more than offset social spending.

Indeed, even that spending can be criticised for its inequality-enhancing implications. Taking the categories in Gosta Esping-Andersen's (1990) 'three worlds of welfare capitalism' seriously, especially decommodification and destratification, requires detailed consideration beyond our current scope. But several indicative conclusions can be offered, especially in relation to welfare grants, housing, infrastructure and municipal services (water and electricity). The counter-factual cases of *non-tokenistic* state policy – free AIDS medicines for more than four million HIV+ South Africans, and free tertiary education for the working class – are noted in the conclusion.

The main roles for a state in modern society are not only the minimal necessary functions for reproducing capitalism – maintaining a monopoly of violence, assuring legal contracts are honoured and facilitating exchange through a well-functioning monetary system. If we add all the functions of the state to the analysis, including those that directly benefit capital – such as the multi-trillion dollar US/European/Japanese Quantitative Easing and other post-2008 bail-out strategies – then it is evident that only a relatively small fraction of any state's spending and financing (including loan guarantees) is directed towards social welfare.

It is the failure to incorporate a comprehensive view of the bias in state fiscal, monetary, security and social policy (Bond 2015) that fatally undermines an oft-cited World Bank (2014, v) study that strongly praised South Africa's "sizable reduction in poverty and inequality through its fiscal tools." Without profound corrections to the Bank's analysis, it is impossible to declare that public funding reduces the Gini coefficient so dramatically (Woolard et al. 2015) or that social spending is allocated in pro-poor ways (Seekings and Nattrass 2015, 18).

As one reflection, the country's single largest budgetary spending commitment is to education, but differences in the quality of the service are extreme. The situation is similar to most municipal services, e.g. rubbish collection that occurs regularly in mainly white neighbourhoods, but rarely if at all in the shack settlements that house a third of a typical city's residents. The differentiation in quality results not only from racial apartheid's legacy, but from ongoing segregatory processes associated with market-related residential locations.

Most of South Africa's public schools produce an extremely low-quality education. The World Economic Forum's (2015) *Global Competitiveness Report 2015-16* rated South African schools the worst of 140 countries in terms of science and mathematics training, and 138th in overall quality. Education spending is meant to be a proxy for 'human capital investment,'

as it is termed but in many cases the result is better considered *dis*investment. As Nicholas Spaull (2013, 3) remarked after studying 1994-2011 outcomes: "with the exception of a wealthy minority, most South African pupils cannot read, write and compute at grade-appropriate levels, with large proportions being functionally illiterate and innumerate." In contrast, the wealthy minority's public schools are sufficiently financed and produce extremely good education in part because of top-up systems in which parents contribute further funds. So, it could just as easily be argued that inequality is amplified (not mitigated) by the tokenistic manner in which public education is provided to the low-income majority. Indeed, this problem is fairly typical of maldistributed state resources. Many of the largest expenses – such as infrastructure mega-projects – are even more biased towards supporting corporations, with state capital expenditure providing a form of deferred income that World Bank staff should attempt to quantify, just as they do the higher deferred income that they (incorrectly) assume is the outcome of state education spending.

Likewise, infrastructure projects provide benefits that accrue via the geographical advantages of nearby firms' implicit asset valuation, and in turn allow retention of value by these firms' shareholders who tend to come from the higher income groups. These are often vast; the South African National Development Plan's first two Presidential Infrastructure Investment Commission priority mega-projects cost, first, $60 billion for exporting 18 billion tons of coal and second, $20 billion for Durban's port-petrochemical expansion. The world's largest mining houses, commodity traders and shipping firms are the main beneficiaries of South Africa's main infrastructure projects. A full cost accounting of resource depletion and pollution (including climate change) would illustrate how the majority of society will be paying the hidden costs of these state subsidies over many decades to come.

The greatest share of a typical state budget, usually amounting to 15 percent, is for public education subsidies, where, as noted, differential quality is the main caveat, with schools attended by low-income South Africans locked into underdevelopment. The next-largest state spending categories include 'Economic affairs' (especially economic infrastructure – although tens of billions more were being spent off balance sheet by Eskom and Transnet – with their biases towards corporate customers), housing and municipal infrastructure (including local-level facilities that support businesses and wealthier residents), 'Defence, public order and safety' (with their strong upper-class biases), public health (whose disease-control benefits are vital to wealthier citizens, so as to halt pandemics) and debt servicing. Financiers and other bondholders are the main beneficiaries of the latter spending, given South Africa's ever-higher interest rates. Such spending processes carry an upward-redistributive bias.

The most unjustifiable such outlays may well be the widespread procurement overcharging by corporations which are allied to leading politicians. According to leading Treasury official Kenneth Brown, of $44.4 billion in 2016 state procurements, $17.3 billion was fraudulent expenditure: "It means without adding a cent, the government can increase its output by 30-40 percent… That is where the real leakage in the system actually is" (Mkokeli 2016). As former Finance Minister Pravin Gordhan himself admitted, Treasury abetted systematic "rent-seeking. It means every time I want to do something, I say it is part of transformation. But in the meantime, it means giving contracts to my pals in

closets" (Mkokeli 2016). Such explicit rent-seeking represents a form of redistribution not covered in the mere income statements of managers and shareholders.

World Bank (2014) claims about Pretoria's 'highly redistributive' state spending (Woolard et al 2015) nevertheless continue (World Bank 2018), in spite of intense debate about the actual beneficiaries of state fiscal and monetary policy (Bond 2015; Forslund 2016). The original finding of Woolard et al's (2015) research was that the Gini Coefficient falls from 0.77 to 0.59 thanks to Pretoria's 'comprehensive' expenditures (e.g. education and healthcare as well as social grants already captured by income assessments). But Bank researchers simply ignored extensive state spending that would have raised the Gini (Bond 2015). Updating in late 2016, the World Bank (2016, 151) claimed that South Africa reduced inequality by "over 7 points in the market income Gini" through fiscal policy, an 'exception' amongst its peer countries which have more 'moderate' redistributive efforts. Yet even in corruption-riddled South Africa, the Bank refuses to grapple with 'pals-in-closet' crony capitalism, especially the ways infrastructure is located so as to raise the implicit wealth of well-located firms, and the ways that vast overpayment for procured goods and services also transfer more funds to corporations in the name of state services than the value of what is actually delivered. The same problem emerged in the IMF's (2018b) paper, "Inequality in South Africa: Trends and the Role of Fiscal Policy," although the IMF at least admits that its "analysis also excludes important taxes (i.e., corporate income, international trade, and property taxes) and spending categories (i.e., infrastructure investments) …" hence rendering its conclusions about fiscal redistribution entirely dubious.

3. Monetary politics, financial markets and deregulation

The financial system was loosened at the dawn of democracy. The Financial Rand exchange control system was terminated in 1995, allowing wealthy South Africans to externalise their assets. Building societies were phased out, which removed a major source of mutually-owned and locally-oriented home and consumer lending. Mergers and acquisitions of failing banks were permitted (e.g. in controversial bail-out arrangements of ABSA's predecessors). And for small-scale borrowing, the Usury Act was deregulated so that many loans carried a 32 percent annual percentage rate cost.

To keep funds flowing into SA during the extreme mid- and late-1990s global economic turbulence, the Reserve Bank then raised real interest rates steadily from 2.5 percent in 1993 to 12.5 percent in 1998. Combined with unprecedented early 1990s' home mortgage bond default rates (reaching 40 percent in townships), the subsequent redlining of black residential areas prevented the anticipated expansion of consumer credit to new black customers. (Only in 2002 were new entrants encouraged into the debt market.)

All of these processes assisted in the redirection of income upwards, to those who held financial assets, away from those with relatively large financial debts. For the bottom decile of the population, such debt was a full third of asset value by 2015 (IMF 2018a, 76), while for the top decile it was only 9 percent.

Households' assets and debt load, 2015

Decile	Net total assets	Financial assets	Financial debt
10	900	-	300
20	3,000	-	667
30	5,300	11	1,000
40	9,414	100	1,800
50	15,633	250	3,000
60	29,165	500	5,000
70	52,800	1,000	8,477
80	120,000	2,600	14,964
90	355,966	6,000	32,000

Source: IMF 2018a, 76

Widely differential cost of credit is one feature of inequality, with loan-sharks 'mashonisas' and high-priced micro-financiers dominating at the lower end of the market. As the IMF (2018b, 18) remarks, "the bottom quintile's access to loans and credit cards is only one tenth of the access of the top quintile. Hence, bottom quintile households account for 33 percent of loans from 'mashonisas' (higher-cost informal lenders) compared to 8 percent for the top quintile." At the high end, income-biased banking services typically include a discount on interest rate and service charges for the wealthiest consumers.

Quality of credit by decile

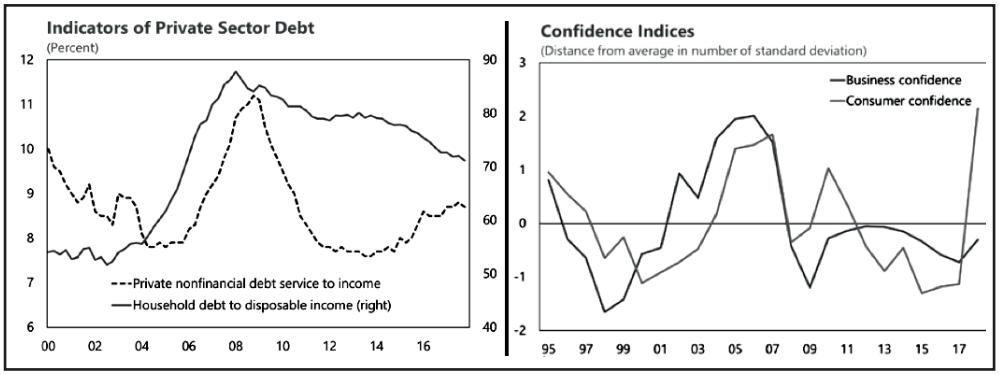
Income decile	Percent of bank accounts	Percent of loans from bank	Percent of credit cards	Percent of loans from microlender	Percent of loans from mashonisas
1	6.3	5.2	3.2	17.2	13.0
2	6.2	2.3	1.6	10.1	19.5
3	7.4	4.2	1.9	14.1	10.1
4	7.9	5.0	2.7	6.1	11.2
5	8.2	4.3	2.9	12.1	9.5
6	10.7	6.9	4.2	3.0	11.8
7	11.8	8.6	5.0	8.1	8.3
8	13.0	13.9	8.5	6.1	8.3
9	13.7	22.3	23.6	13.1	7.1
10	14.8	27.3	46.4	10.1	1.2

Source: IMF 2018a, 18

However, from 2002, a rapid over-extension of consumer credit resulted. In 2008, interest rates were allowed to soar, so as to attract flight capital back (as the US became

the safe haven during the global financial meltdown). But this left half the 20 million borrowers with what the National Credit Regulator (NCR) termed 'impaired credit' profiles (having missed at least three payments). Although the default rate peaked and gradually diminished, in 2017 (the last available data), the NCR (2017, 43) recorded nearly 25 million credit-active consumers, of whom 15 million "were in good standing, while the balance of 9.69 million (39 percent) had impaired records."

These high default levels reflect not only the unprecedented rise in household debt to GDP: pre-2004 levels of 55 percent soared to nearly 90 percent in 2008, then declining only to 70 percent a decade later. With both business and consumer confidence falling steadily in the 2007-17 period, and only consumer confidence rising in early 2018 with the new Ramaphosa government, there continue to be fears of a renewed wave of defaults.



The context is an obviously inadequate consumer financial regulation. For example, it is widely acknowledged that incidents such as the 2012 Marikana wildcat strike (based on the mineworkers' demand for a $1000 monthly wage) and the 2013 farmworker strikes were both magnified by excessive Emolument Attachment Orders (creditors' stop order payments on monthly salaries). Several million of these were found to be illegitimate in a 2015 court judgement, since they were filed in magistrate court jurisdictions far away from the borrowers, but the debts continued to mount. Bank failures such as African Bank and the Venda Building Society were disruptive to lower-income market segments, although they were too small to threaten broader financial stability.

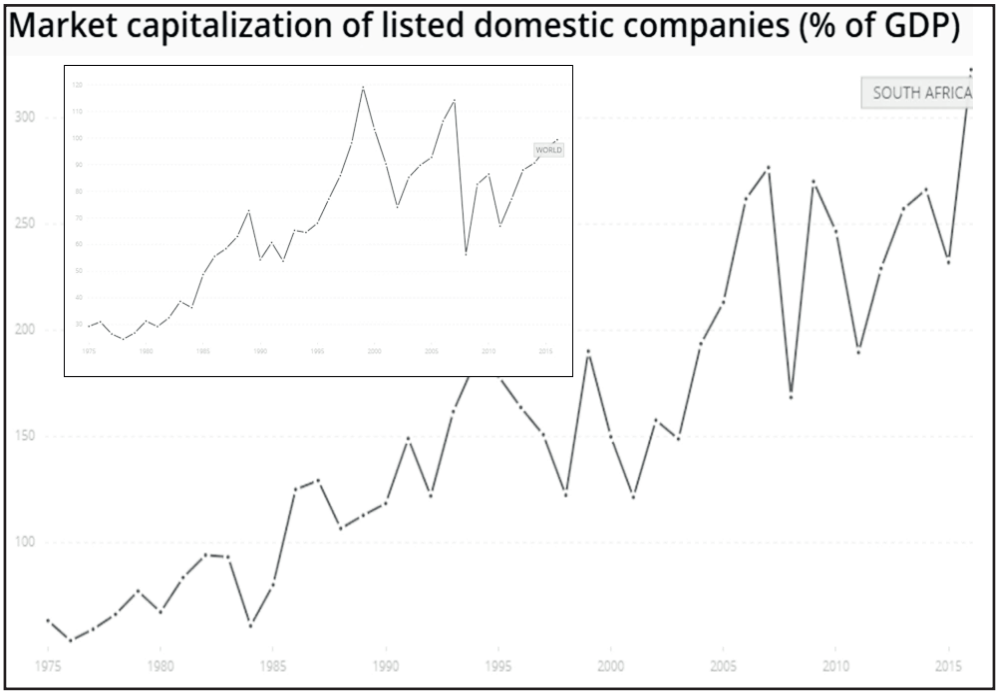
A final way in which poor people were adversely affected by financial and monetary policies was inflation. Thanks to extremely high interest rates and the world financial meltdown from 2009-17, inflation was reduced to low levels – 5.1 percent – for the wealthiest fifth of the population, the IMF (2018a, 76) calculated, thus preserving their financial asset base. But for the poorest 60 percent, the average inflation was more than 7 percent.

Inequality amplified by price inflation, 2009-17

Expenditure Quintile	1	2	3	4	5
Average inflation	6.1	6.0	5.9	5.8	5.4
Probability of facing highest inflation	56	7	4	6	22
Average inflation, given particular quintile faces highest inflation	7.0	8.3	6.7	5.4	5.1

Source: IMF 2018a, 76

Also reflecting weak regulation, the inability of the Treasury and Reserve Bank to monitor banks' foreign currency transactions was exposed when in 2016, 17 banks were alleged by the Competition Commission to be manipulating the rand. Widespread fraud in the accountancy profession – exemplified by the long-term, lucrative relationships of KPMG and McKinsey to 'Zupta' larceny – pushed South Africa's once-sterling World Economic Forum rating for financial services to mediocre levels by 2017. As noted above, the PricewaterhouseCoopers (2016, 2018) biannual reviews of corporate economic crime continued to reveal South Africa's leading position. The Steinhoff business empire's collapse in 2017 only confirmed how weak financial regulation had become.



Source: World Bank database

This terrain of deregulation, corporate corruption and excessive financial speculation has generally been more beneficial to those treading it at the upper end of the income distribution. The financial system continued to operate in the interests of wealthier holders of financial assets, not only because of the extremely high rates of return on interest-bearing assets. In addition, South African real estate was by far the world's most price-inflationary during the 1997-2008 global property bubble (twice as high as second-ranked Ireland in *The Economist* database). Moreover, in the same spirit of financialisation, the Johannesburg Stock Exchange grew rapidly through October 2017, reaching a Buffet Index ratio (i.e., aggregate share value to GDP) unprecedented for any country in world economic history, 3.2 times higher than the world average.

4. International economic relations

The early 1990s witnessed global economic recovery from a major bout of financial turbulence: the 1987 U.S. stock market crash, $100 billion of U.S. Savings and Loan bailout costs, Citibank's near default and a major global property market downturn. But as it re-entered international markets in earnest after 1994, the local economy was strained by the repayment of a $25 billion foreign debt and rapid deindustrialization due to South Africa joining the World Trade Organisation on disadvantageous terms. The share of manufacturing in GDP halved from 24 to 12 percent; only highly vulnerable exports of steel, aluminium and automobiles kept industry at that level, but in 2018 these were targeted by the Trump regime for what could well become catastrophic tariff increases.

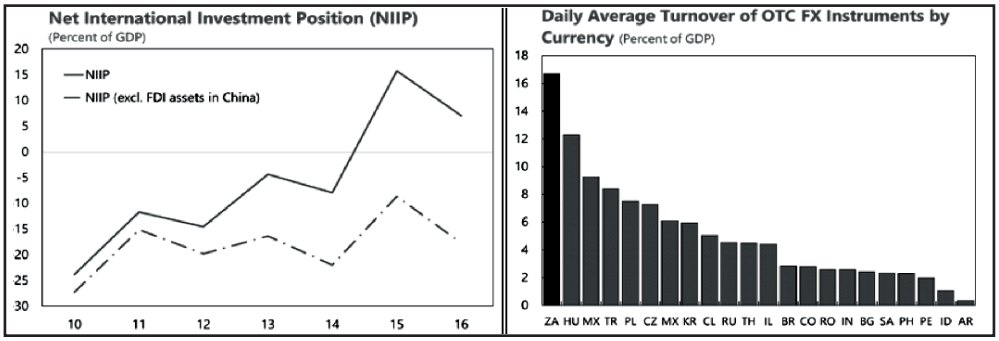
However, from 2002-11, there was a commodity super-cycle upturn featuring soaring prices of platinum, coal, iron ore and gold, in turn providing extremely high profitability and stock market gains for mining and smelting companies. These gains evaporated during the 2015 commodity crash when the largest firms (Lonmin, Anglo, BHP Billiton, Glencore, etc) lost 85-99 percent of their share value on world stock markets, resulting in corporate restructurings and new owners for Lonmin (a local buyer) and Anglo (a London-based Indian buyer).

The current account in perpetual deficit due to profit outflows

	2013	2014	2015	2016	2017 Est.	2018	2019
					(In billions of US dollars)		
Balance on current account	-21.2	-17.8	-14.6	-8.2	-8.6	-11.0	-12.7
Balance on goods and services	-8.4	-5.3	-4.1	1.8	4.8	1.9	-0.1
Exports of goods and services	113.6	110.4	95.8	90.8	104.0	112.5	116.3
Imports of goods and services	-122.0	-115.7	-99.9	-89.0	-99.2	-110.6	-116.4
Balance on income	-9.6	-9.4	-7.9	-8.2	-10.5	-10.1	-10.2
Income receipts	6.7	7.6	7.7	6.0	6.1	14.3	16.7
Income payments	-16.3	-16.9	-15.6	-14.2	-16.6	-24.5	-27.0
Balance on transfers	-3.2	-3.2	-2.6	-1.9	-2.9	-2.7	-2.3

Source: IMF, 2018a, 42

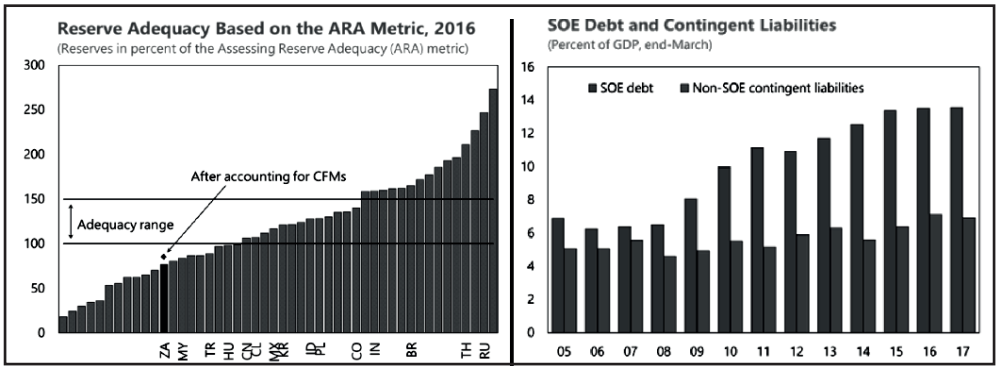
It is not yet clear how the current account will react but the uptick of commodity prices in 2016-17 helped restore South Africa's trade surplus, even if outflows of profits, dividends and interest (the current account's 'balance on income') mainly to London and other overseas financial headquarters remain unsustainable. The current account deficit lowered from its trough of 7 percent of GDP in 2009, especially after the commodity crash of 2015. Indeed, the currency dropped to as low as R17.9/$ in January 2016, which compelled cuts in imports and assisted export recovery. The current account deficit continues at 2-3 percent of GDP in even good years such as 2016-17, in which $6.6 billion was earned in net trading income. But in those two years, there was $23.5 billion in net profit and transfer outflow.



Source: Source: IMF, 2018a, 17

Profit inflows should actually be much higher than outflows, because the net foreign investment position of South African capital has been positive since 2014, largely because of one major investment made by Naspers in the leading Chinese firm tech company Tencent. That stake grew from $25 million to $150 billion in value over the past decade, and increased the country's net international investment by 40 percent of GDP from 2010-15 (although income receipts suggest Tencent's dividends are not flowing back into Naspers at anywhere near the rate profits are flowing out of South Africa). Given the volatility of the currency caused in part by this income vulnerability, activity on the daily Over-the-Counter Foreign Exchange (OTC FX) markets is far greater in South Africa than anywhere else, rising to 17 percent of GDP by 2017 (IMF 2018a, 17).

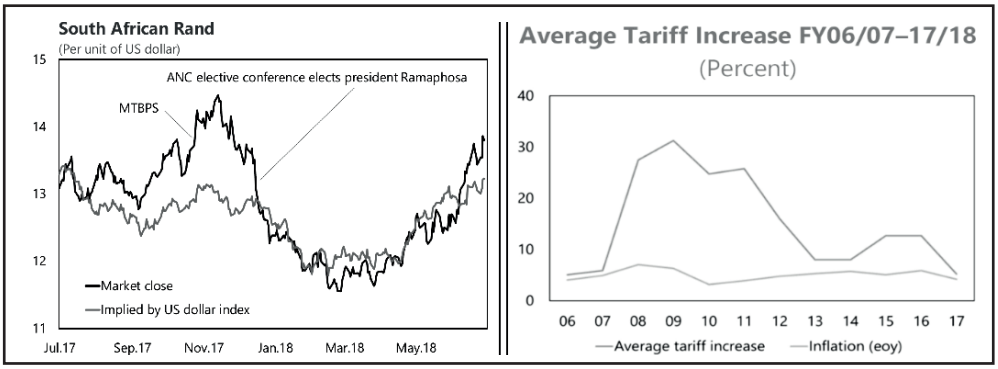
The central reason for South Africa's vulnerability to high levels of net income payment outflows and currency speculation against the rand is Pretoria's regular relaxation of exchange controls. As one example, in 2018 Treasury granted permission for an additional $38 billion worth of pension and insurance funds to move abroad. As another example, whereas in 2015 the maximum annual externalisation of funds by wealthy South Africans was $300 000, it was raised that year to $750 000.



Source: IMF 2018a, 35

Such loosening weakens the Reserve Bank's ability to defend against currency crashes and financial outflows, given that Pretoria's $50 billion in currency reserves have not increased over the past decade. As the IMF (2018a, 35) warned, "Foreign exchange reserves are assessed to be below adequacy… 70 percent of the assessing reserve adequacy metric adjusted for capital flow measures (CFMs)."

A major fear expressed periodically is South Africa's potential inability to service foreign loans, especially those borrowed by the main State Owned Enterprises (SOEs). As reported in 2018 by Carol Paton (2018), "If the World Bank issues a default letter… it will trigger a 14-day recall on its $3.75 billion loan, which could trigger a recall on Eskom's $26 billion debt mountain." Eskom has by far the largest component worth of state-backed loans ("SOE Debt"), representing a dangerously high contingent liability whose costs are carried by the general citizenry. Eskom is also repaying the World Bank's largest-ever loan, for the Medupi power plant (the Bank's last such coal-related lending, due to a belated climate-change policy). Medupi's $5 billion worth of boilers were supplied by Hitachi, which in 2015 was fined $20 million by the US government for violating the Foreign Corrupt Practices Act: bribing the ANC's investment arm through a 25 percent ownership in a local affiliate. Medupi cost triple its original estimates, at $15 billion, and was delayed nine years due to numerous design and implementation flaws (including 7000 welding mistakes on the Hitachi boilers). The high costs – exacerbated by a crashing currency – were passed to poor consumers, whose electricity bills rose far faster than inflation from 2008-17. In mid-2018, Eskom received another $3.5 billion in loans from the China Development Bank to build the $15 billion Kusile power plant, also with Hitachi/ANC boilers. That bank's prior major loan to South Africa was to Transnet ($5 billion), for corruption-riddled locomotive and Durban crane procurement from China South Rail and Shanghai Zenhua Heavy Industries (via the Gupta family empire) (D'Sa and Bond 2018). As noted above, such mega-projects mainly benefit well-connected elites, at the cost of the poorest.



Source: IMF 2018b

In part because of such systemic, foreign-financed corruption at Eskom and Transnet, the junk rating given South African state and parastatal bonds in 2017 exacerbated pressure on the current and capital accounts. One result of this pressure is the continued high level of interest rates set both by the Reserve Bank and international markets. When compared with peer economies, the South African 10-year bond rate (in the 8.5-10 percent range in 2017-18) is amongst the highest in the world; in 2018 only Turkey was consistently higher. The beneficiaries of increasing deregulation are those who hold financial assets (given the high rates of return) and especially those who can externalise them, given the decline of the rand from its recent peak of R6.3/$ to the R11-14/$ range in 2017-18.

Pretoria's 2018 foreign debt reached $173 billion (51 percent of GDP, far higher than the 40 percent level which in 1985 catalysed a sovereign default). In mid-2018, the IMF's (2018) Article IV statement warned Pretoria: "External risks include large gross external financing needs, and a current account deficit financed by flows that are prone to sudden reversals in response to abrupt changes in global financial conditions and sovereign credit ratings. Disruption in trade flows and a fall in commodity prices would worsen the twin deficits and dampen growth." In short, the 1990s gambles that Mandela and his colleagues made – rapid international economic integration would generate prosperity – proved to be short-sighted.

5. Conclusion

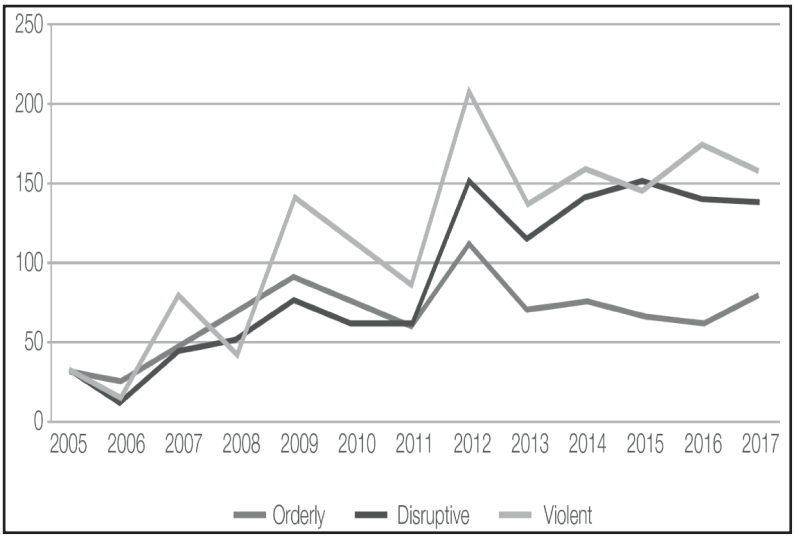
With only a few exceptions – the fiscal expansion of the welfare system and limited asset distribution mainly of land and housing – nearly all the fiscal, monetary, financial and international economic conditions since the 1990s have amplified the rise in South Africa's world-leading Gini income and wealth coefficients. The devils in the detail are not just financial but relate to social policy design. Other commentators have remarked upon specific features of Pretoria's social policy tokenism, e.g. Sampie Terreblanche (2002) on the lack of decommodification and destratification; Franco Barchiesi (2005, 2009, 2011) on the state's individual-responsibility focus notwithstanding the precarity of employment; James Ferguson (2013, 223) on ANC fear of 'dependency'; Jimi Adesina (2007, 21) on

the perils of means-testing; Greg Ruiters (2007, 195) on prepaid technologies for water and electricity; Susan Booysen (2011, 15) on patronage systems; Moeletsi Mbeki (2011) on 'Tunisia Day' once austerity is applied; Nicolas Pons-Vignon and Aurelia Segatti (2013, 507) on grants that 'entrench neoliberalism if they are associated, as has been the case in South Africa, with encouraging private provision of services to the poor'; and Jane Duncan (2014) on the outsourcing of benefits payments, which in 2016 was followed by a scandal over stop-order payments (e.g. for burial insurance) taken from children's grants.

One punishment for the policy tokenism discussed above is rising electoral apathy: eligible voters who supported the ANC fell from 53 percent in 1994 to 42 percent in 1999 to 39 percent in 2004 and 2009, to 36 percent in 2014, according to McKinley (2014). Another is heightened social protest, with the annual numbers of major conflicts between communities and state soaring from just over 100 in 2005 to a peak of 480 by 2012 and sustained levels of more than 350 since then (Alexander et al 2018). At the workplace, the World Economic Forum's (2017) *Global Competitiveness Reports* term the South African proletariat the world's most 'confrontational' in every annual survey since 2012.

Given the high degree of dissent, an alternative social policy strategy, probably pursued by a left-leaning political party in conjunction with civil society, would be to develop ideological alternatives to tokenism (not simply doubling the existing grants, as both main opposition parties promise). Such an alternative should ideally emanate not from policy makers or politicians, but from the daily practices of oppressed citizens, in their *commoning* of social resources. Ideally such decommodified goods and services would be funded by more progressively applied state tax and fee revenues, and won through bottom-up struggle in which policy is shaped by activists.

Media-reported community protests, 2005-17



Source: Alexander et al 2018, 38

For example, AIDS medicines struggles led to the commoning of knowledge production following an attack on intellectual property in the period 1999-2004 by the Treatment Action Campaign (TAC), made up mainly of black HIV+ South Africans (Bond 2003, 2014b; Nattrass 2003; Geffen 2010; Mbali 2013). Because they won these medicines as a free component of the South African public health system, average life expectancy was raised from 52 in 2004 to 64 by 2018, a truly miraculous accomplishment. Similar decommodification strategies were applied by community groups in Soweto that illegally reconnected water piping and electricity wiring after disconnections, with 80 percent of residents provided free electricity in this manner, according to Eskom (Bond and Ngwane 2010; Bond 2013).

Is there any possibility that on this basis, a genuine social democracy can be established? A 'United Front' of labour, community, women, youth, the elderly, environmentalists, the gay rights movement and other progressives is needed. However, in one effort along these lines initiated by the National Union of Metalworkers of South Africa in 2014, there were many early teething pains, and major fissures continued between labour and others in civil society.

In contrast to the loss of confidence caused by the United Front's false start, in late 2015 students launched #FeesMustFall to overwhelming social acclaim. Within three days of beginning militant national protests, they won a 0 percent fee increase for 2016 and commitments for the 'insourcing' (de-casualisation) of low-paid university workers (with substantial raises). By late 2017, their protests – while decidedly less popular than in 2015 – had remained sufficiently militant to compel Zuma to endorse fee-free tertiary education for families earning less than $26,000 annually, about 90 percent of the incoming student body.

As for parliamentary politics, the Economic Freedom Fighters (EFF) were without question the main party of the left advocating improvements in social and economic policy. Their vote rose from 6 percent in the 2014 national election to 8 percent in 2016 municipal elections. With the ANC's vote just 54 percent (down from a 2004 high near 70 percent), it was evident that the bulk of the defections were going to the EFF, in contrast to the largest opposition party – the Democratic Alliance – whose voting share gradually edged upwards to a quarter of the population, allowing it to win control of the Johannesburg, Cape Town, Tshwane (Pretoria) and Nelson Mandela (Port Elizabeth) metropoles (with only Durban of the top five remaining ANC-governed in 2016).

Regardless of potential electoral alliances for the 2019 election, campaigning for *non-tokenistic* social and economic policies could at least point South Africa towards the broader liberatory politics so urgently needed in so many spheres of society, even if genuine social democracy remains on the horizon for many years to come.

References

Adesina, J. (2007). 'Social Policy and the Quest for Inclusive Development: Research Findings from Sub-Saharan Africa'. United Nations Research Institute for Social Development Social Policy and Development Programme Paper No. 33, Geneva, May.

Alexander, P., C. Runciman, T., Ngwane, B., Moloto, K., Mokgele and N. Van Staden. (2018). Frequency and turmoil: South Africa's community protests 2005–2017. *SA Crime Quarterly,* 63. doi: http://dx.doi.org/10.17159/2413-3108/2018/v0n63a3057

Barchiesi, F. (2005). Social citizenship and the transformations of wage in the making of post-apartheid South Africa, 1994–2001. Doctoral thesis, University of the Witwatersrand.

Barchiesi, F. (2009). 'That melancholic object of desire'. Johannesburg Workshop on Theory and Criticism, University of the Witwatersrand, Johannesburg. Retrieved from http://jwtc.org.za/the_salon/volume_1/franco_barchiesi.htm

Barchiesi, F. (2011). *Precarious liberation.* Albany: State University of New York Press.

Bhorat, H. (2013). Economic inequality is a major obstacle. *New York Times*, 28 July.

Bhorat, H., Van der Westhuizen, C., & T. Jacobs. (2009). Income and non-income inequality in post-apartheid South Africa: What are the drivers and possible policy interventions? University of Cape Town. Retrieved from http://www.researchgate.net/publication/228269383_Income_and_Non-Income_Inequality_in_Post-Apartheid_South_Africa_What_are_the_Drivers_and_Possible_Policy_Interventions

Bond, P. (2000). *Cities of gold, townships of coal.* Trenton: Africa World Press.

Bond, P. (2002). *Unsustainable South Africa.* London: Merlin.

Bond, P. (2003). *Against global Apartheid.* London: Zed Books.

Bond, P. (2010). Water, health and the commodification debate. *Review of Radical Political Economics 42*(3) 445–64.

Bond, P. (2012). *Politics of climate justice: Paralysis above, movement below.* Pietermaritzburg: University of KwaZulu-Natal Press.

Bond, P. (2013). Water rights, commons and advocacy narratives. *South African Journal of Human Rights 29*(1) 125-143.

Bond, P. (2014a). Tokenistic social policy in South Africa. *Transformation* 86: 48–77.

Bond, P. (2014b). *Elite transition: From apartheid to neoliberalism in South Africa.* London: Pluto Press.

Bond, P. (2015). Bretton Woods Institution narratives about inequality and economic vulnerability on the eve of South African austerity. *International Journal of Health Services*, 45(3): 415–42. doi: 10.1177/0020731415584561.

Bond, P. (2018). Ecological-economic narratives for resisting extractive industries in Africa, forthcoming in *Review of Political Economy*. Retrieved from https://books.emeraldinsight.com/page/detail/Environmental-Impacts-of-Transnational-Corporations-in-the-Global-South/?k=9781787560352

Bond, P., & M. Khosa. (1999). *An RDP policy audit.* Pretoria: Human Sciences Research Council Press.

Bond, P., & T. Ngwane. (2010). Community resistance to energy privatisation in South Africa. In *Sparking a Worldwide Energy Revolution: Social Struggles in the Transition to a Post-petrol World*, ed. K. Abramsky, 197–208. Oakland: AK Press.

Booysen, S. (2011). The ANC and the regeneration of political power, 1994–2011. Paper presented at the conference, 'One Hundred Years of the ANC: Debating Liberation Histories and Democracy Today', Johannesburg, 20–24 September.

Budlender, S., I. Woolard & M. Leibbrandt. (2015). How current measures underestimate the level of poverty in South Africa. *The Conversation,* 3 September. Retrieved from https://theconversation.com/how-current-measures-underestimate-the-level-of-poverty-in-south-africa-46704

D'Sa, D., & Bond, P. (2018). Odious Brics loan for Durban port project will not go unopposed. *Business Day,* 6 June. Retrieved from https://www.businesslive.co.za/bd/opinion/2018-06-06-odious-brics-loan-for-durban-port-project-will-not-go-unopposed/

Duncan, J. (2014). Social security debased by the profit motive. *Mail&Guardian*, 3 January. Retrieved from http://mg.co.za/article/2014-01-02-social-security-debased-by-the-profit-motive

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Ferguson, J. (2013). Declarations of dependence: Labor, personhood, and welfare in Southern Africa. *Journal of the Royal Anthropological Institute* 19(2): 223–242.

FM Fox. (2014). 8 out of 10 managers commit economic crime in SA, PwC survey. *Financial Mail*, 20 February. Retrieved from http://www.financialmail.co.za/fmfox/2014/02/20/8-out-of-10-managers-commit-economic-crime-in-sa-pwc-survey

Forslund, D. (2016). 'World Bank finds itself in a Gini fix'. *Mail&Guardian,* 17 March. Retrieved from http://mg.co.za/article/2016-03-17-world-bank-finds-itself-in-a-gini-fix

Geffen, N. (2010). *Debunking Delusions.* Johannesburg: Jacana Media.

Gorz. A. (1967). *Strategy for Labor.* Boston: Beacon Press.

Hosken, G. (2014). World fraud champs. *The Times*, 19 February. Retrieved from http://m.timeslive.co.za/thetimes/?articleId=11053736

Hunter, N., May, J, & Padayachee, V. (2003). 'Lessons for PRSP from poverty reduction strategies in South Africa. University of KwaZulu-Natal School of Development Studies, Durban. Retrieved from http://*sds.ukzn.ac.za/files/wp39.pdf*

IMF. (International Monetary Fund). (2016). South Africa: 2016 Article IV consultation. Washington, DC.

IMF. (International Monetary Fund). (2018a). South Africa: 2018 Article IV consultation. Washington, DC.

IMF. (International Monetary Fund). (2018b). South Africa: Selected issues. Washington, DC. Retrieved from https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/CR/2018/cr18247.ashx

Kar, D., & Spanjers, J. (2015). *Illicit financial flows from developing countries: 2004–2013.* Washington, DC: Global Financial Integrity.

Kasrils, R. (2017). *A simple man*. Johannesburg: Jacana Media.

Mala, J. (2012). 'Economic overview'. Industrial Development Corporation. Retrieved from http://www.idc.co.za/access/economicoverview-april-2012

Mbali, M. (2013). *South African AIDS activism and global health politics.* London: Palgrave Macmillan.

Mbeki, M. (2011). Only a matter of time before the bomb explodes. *ThoughtLeader*. Retrieved from http://www.leader.co.za/article.aspx?s=23&f=1&a=2571

McKinley, D. (2014). The real story of South Africa's national election. Retrieved from http://links.org.au/node/3845

Mkokeli, S. (2016). 'Overpricing is where the real leakage is, Treasury's Kenneth Brown says.' *Business Day,* 6 October 2016.

National Credit Regulator. (2017). Annual Report 2016-17. Johannesburg.

Nattrass, N. (2003). *The moral economy of AIDS.* Cambridge: Cambridge University Press.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016). Society at a glance, 2016. Paris. Retrieved from https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/society-at-a-glance-2016/public-social-spending-is-worth-22-of-gdp-on-average-across-the-oecd_soc_glance-2016-graph70-en f

Paton, C. (2018). Treasury to approach banks in bid to avert Eskom default. *Business Day,* 22 January. Retrieved from https://www.businesslive.co.za/bd/companies/energy/2018-01-22-treasury-to-approach-banks-in-bid-avert-eskom-default/

Pons-Vignon, N. and Segatti, A. (2013). 'The art of neoliberalism': Accumulation, institutional change and social order since the end of apartheid. *Review of African Political Economy 40*(138) 507–518.

PricewaterhouseCoopers. (2016). *Global Economic Crime Survey 2016: Adjusting the Lens on Economic Crime*. Retrieved from http://www.pwc.com/gx/en/services/advisory/consulting/forensics/economic-crime-survey.html

PricewaterhouseCoopers. (2018). *Global Economic Crime Survey 2018: The dawn of proactivity*. Retrieved from http://www.pwc.com/gx/en/services/advisory/consulting/forensics/economic-crime-survey.html

Quintal, G. (2018). Land debate 'a tactic' to offset EFF, ANC radicals. *Business Day,* 11 July.

Ruiters, G. (2007). Disciplinary commodification and self-disconnections: Contradictions in municipal services in contemporary South Africa. *Critical Social Policy* 27, 487–508.

Saul, J.S., & Bond, P. (2014). *South Africa: The present as history.* London: James Currey.
Seekings, J., and N. Nattrass. 2015. *Policy, politics and poverty in South Africa*. Geneva: United Nations Research Institute on Social Development.

Spaull, N. (2013). *South Africa's education crisis: The quality of education in South Africa 1994–2011*. Centre for Development and Enterprise Working Paper, Johannesburg, October.

Terreblanche, S. (2002). *A history of inequality in South Africa, 1652–2000*. Pietermaritzburg: University of Natal Press.

Valodia I. & D. Francis (2018). One way to protect the poor from VAT is … to increase VAT. *Daily Maverick,* 1 March. https://www.dailymaverick.co.za/article/2018-03-01-op-ed-one-way-to-protect-the-poor-from-vat-is-to-increase-vat/

Van der Berg, S. (2009). *Fiscal incidence of social spending in South Africa, 2006*. Working Papers 10/2009. Department of Economics, Stellenbosch University.

Woolard, I., R. Metz, G., Inchauste, N., Lustig, M., Maboshe, & C. Purfield. (2015). How much is inequality reduced by progressive taxation and government spending? *Econ3x3*. Retrieved from http://www.econ3x3.org/article/how-much-inequality-reduced-progressive-taxation-and-government-spending#sthash.nuwTTm2n.dpuf

World Bank. (2014). *Fiscal policy and redistribution in an unequal society*. South Africa Economic Update No. 6. Washington, DC: World Bank Group. Retrieved from http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/11/20339043/south-africa-economic-update-fiscal-policy-redistribution-unequal-society

World Bank. (2016). *Taking on Inequality.* Washington, DC: World Bank Group.

World Economic Forum. (2015). *Global competitiveness report 2015–2016*. Retrieved from http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2015-2016/

World Economic Forum. (2017). *Global competitiveness report 2017-2018*. Retrieved from http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2017-2018/

Towards a social-ecologic transformation of the economy: a Latin American perspective

Hacia una transformación socioecológica de la economía: una perspectiva latinoamericana

Gonzalo Daniel Martner,
Universidad de Santiago de Chile

Abstract*: Latin America is the most unequal region in the world and its integration in global value chains is mainly specialised in the extraction of natural resources and low manufactured production sectors. The expansion of middle classes and the occidental consumption model of high revenue groups contributes to an increasing pressure on ecosystems. The strategies of maximizing GDP growth in the short run in most Latin America countries results in weak political and economic systems, diminishing capacities of social integration and expanding the environmental and urban imbalances. The main objective of this paper is to propose a conceptual framework for the implementation of social-ecological transformation policies in the unequal and environmentally degraded Latin American societies. Our principal hypothesis is that only social-ecological transformation policies of the existing economic structures (consumption and production-energy patterns, distributional regimes) will make possible a transition to an equitable and sustainable welfare model in Latin American societies, advancing to the realistic strategic goal that all citizens have access to sufficient thresholds of well-being while ensuring the well-being of the new generations. The method used in this paper is to provide a set of basic economic, social, distributional and ecological indicators and well-being gaps and propose the main interrelationships between economic, social and ecological policies able to sustain transformations in the Latin American social-ecological systems to make them more equal and resilient. The result is the formulation of priority policy objectives and strategies to link social equality and environmental sustainability. This includes changes in consumption patterns and the distributive processes which articulate the profiles and capacities of satisfaction of needs, and in the interactions with the production systems and the energy and urban development models. The change of production systems is necessary to move from an accumulation pattern centered in natural resources and low productivity services towards production processes that combine the control of air, water and soil pollution with less carbon intensity, with the objective of decoupling economic growth and emissions with an energy production more intensive in the abundant renewable resources of the continent. The expansion of social services (mainly education, health, housing, transport and antipoverty networks) needs a new institutional framework and a sustainable productive base. It must include the intensification of value added by services to natural resource extraction (with more adapted information and communication technologies, automatization, traceability) and on policies of escalation of a sustainable elaboration of natural resources, in particular towards selective capital goods*

and mass consumption goods such as healthy food and housing equipment with local value added. The social appropriation of monopolistic, urban and natural resource rent extraction under new socially and environmentally conditions will be a central instrument for financing new green investment programs that ensures the social-ecologic transformation. These rents should be oriented to the productive reconversions and the expansion of the services that replace and compensate the restriction of the activity of the traditional extraction and carbon intensive sectors in the context of integrated productive districts and attention of urban and rural housing and social equipment needs.

1. Introduction

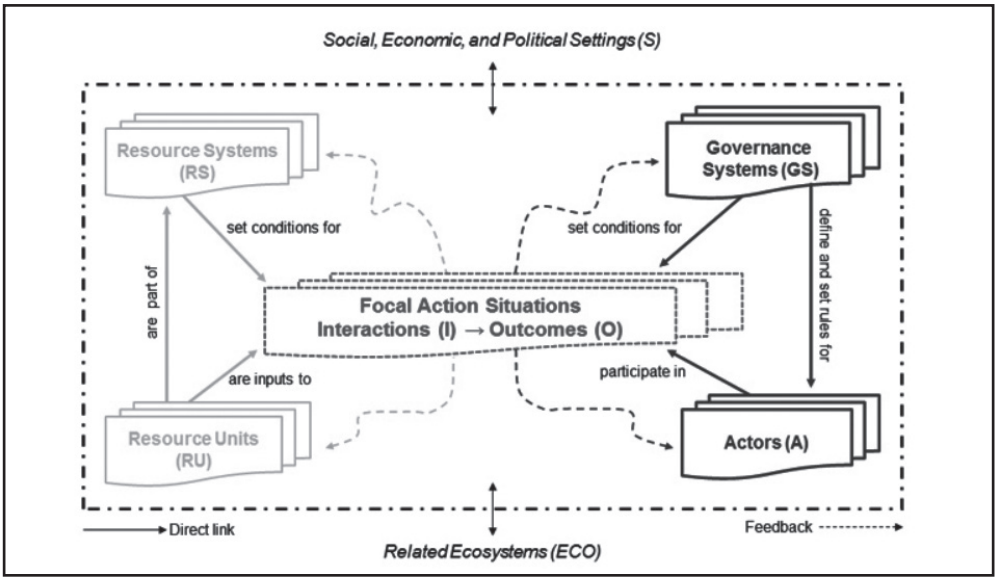
The Latin America region has a significant historical, social and cultural common background (Bértola and Ocampo 2013), contemporary processes of democratic consolidation and recent trends of decreasing inequalities and of poverty, but from very high initial levels. The population reached 646 million in 2017 and grows at 1% per year, with two children per woman, less than the world average (PHO, 2017). The urban population is 82%. The number of children under 5 who suffer from stunting, a leading indicator of poverty, decreased from 14 million in 1990 to 11 million in 2000 and to 6 million in 2014 (WHO, 2017) and life expectancy at birth increased from 56 years in 1960 to 75 years in 2015 (World Bank 2017). By 2030, the Inter-American Development Bank (IDB, 2014) anticipates that the region will have 700 million inhabitants, of which 500 million will integrate the middle income sectors. GDP will have doubled and poverty levels will be in decline. The region covers 16% of the earth's surface and contributes with 40% of the planet's biological diversity, seven of the 25 treasures of the world's biodiversity, six of the 17 "mega-diverse" countries, 11 of the 14 terrestrial biomes (with uniform climax vegetation), the second largest reef system in the world, more than 30% of available freshwater resources and almost 50% of the earth's tropical rainforest. 15% of the land is under protection. Some of the richest ecosystems in the region are the Amazon, the Pantanal, the Chaco, the Cerrado, the Tropical Andes, the Mesoamerican Reef, the Guyanese Shield, the Great Caribbean Marine Ecosystem and the Temperate Rainforests of the Southern Andes. This unique source of resources generates important services for human life, with complex terrestrial, coastal, marine and freshwater ecosystems that host a great variety of birds, mammals, plants, amphibians and landscapes. This richness in biodiversity and ecosystems generates important benefits for human societies, such as food, shelter, drinking water, clean air, flood mitigation, control of diseases and pests, exceptional landscapes and sacred places. These benefits directly support sectors such as agriculture, fisheries, forestry and tourism, which together account for 15% of the region's GDP, 17% of its labor force and 50% of its exports, according to the IDB figures.

But socio-environmental strengths are threatened by the combination of unlimited accumulation of capital and weak institutions, with low capacity to contain the growing damage of ecosystem services, persistent social inequality and socio-spatial and ethnical historical discrimination. Are there alternatives to the continuity of these tendencies? We discuss the framework of a social-ecologic transformation as a possible alternative to the unequal and unsustainable growth pattern in most contemporary Latin American societies.

2. Methods

We intend to present a coherent approach for the transformation of the current concentrated and unsustainable market economy model in Latin America. We name that approach an *equitable and sustainable plural economy* as a mode of operation and regulation of production systems and distribution and consumption patterns, as well as production factors and good markets, predominantly oriented to obtain universal access to basic levels of well-being without compromising the well-being of future generations, with diverse productive supports. This means building an economy not univocally oriented to maximization of market production and short-term profitability of concentrated capital. We conceive the equitable and sustainable plural economy approach as an application of the framework of social–ecological resilience (Steffen, Crutzen and McNeill, 2007) and social-ecological systems (Ostrom, 2007, 2009,). Resilience is defined as the ability of a system to withstand perturbations and remain within the same stability regime (Holling, 1973). It's a similar concept that social-ecological systems robustness (Anderies, Janssen and Ostrom, 2004). This robustness must be evaluated considering the modes of production in which resource users extract resource units from a resource system *and* provide for the maintenance of the resource system, *with the additional constraint* of an equitable access to resources. This includes the goal of the satisfaction of basic needs for all human beings and minimize the inequality of social positions, according to governance rules and procedures in the context of related ecological systems and broader cultural-social- political-economic settings.

Figure 1
Social Ecological Systems



Source: Mc Guiniss and Ostrom (2014).

Thus, an equitable and sustainable plural economy is part of a social-ecological system (SES) in which the effectiveness in the use of resources is directly linked to the resilience of the ecosystem services and its reproduction capacity over time. As the most important part of non-resilient ecosystem interventions are linked not only with production and energy use systems but also to distributional and consumption patterns, robustness must include social equity dimensions. The equitable and sustainable plural economy approach is based on the presumption that humans and social groups can, through individual and collective choices, make a significant difference in outcomes, with the necessary consideration of unintended consequences and ultimate outcomes in action situations and interactions between social and institutional actors. The application of this SES based framework requires answering such questions as "What types of interactions and outcomes related to a particular resource system (or group of systems) and related resource units (or other relevant goods and services) are most relevant to my analytical or diagnostic concerns? What types of actors are involved? Which governance systems influence the behavior of these actors?" (Mc Guiniss and Ostrom, 2014). The factors included in the top-tier categories (RS, RU, A, and GS in Figure 1) are potentially both inputs to and outputs from one or more action situations.

An example of the main interactions is the link between consumption, inequalities and emission reduction. Individual consumption is responsible for 64% of global emissions of greenhouse gases, while the remaining 36% is attributed to government consumption, investments and international transport. The per capita emissions of the world population is estimated in 2007 of 3.4 tons of CO2, the richest 10% of 17.6 tons of CO2, while the per capita emissions of the poorest 50% of the world population they amounted to 1.6 tons of CO2. Therefore, the average per capita emissions of the richest 10% are 11 times higher than the average emissions of the poorest 50%, and the total emissions of the richest 10% are almost five times higher than the total emissions of 50% more poor (Oxfam 2015). The current priority (Giraud, 2017) must be placed in the changes in the consumption of the 70 million most privileged people in the world, mostly located in the North but also in the dominant sectors of the peripheral countries, as the richest centile on the planet emits on average 71 tons of CO2, with an average annual income of 135 thousand dollars (at parity of purchasing power in 2014, according to In contrast, the poorest 50% emit only 10% of the greenhouse gases of anthropogenic origin. In order to evaluate the longer-term prospects, it should be noted that if every human had the average world monetary income, the emissions would be slightly lower than the current ones. To achieve the goal of containing the increase in average temperatures by 2ºC compared to the pre-industrial level, current emissions of 52 Gigatonnes (Gt) of carbon equivalent in 2016 should be dropped to 42 Gt and 36 Gt in 2030 if we want to overcome 1.5ºC, although recent studies cited by the UN Environment indicate that the critical threshold to obtain is a reduction of 24 Gt emissions to avoid climate disasters. Since no form of government or global collective action is available, capable of establishing reduction quotas accompanied by possible transactions of greenhouse gas emission rights, the logic of national plans and commitments can only be followed for the time being. In a perfectly egalitarian society, with the current mode of consumption the problem of climate change would not be solved, which forces us to decarbonize the consumption-production mode. Today 70% of humanity lives with an income below the average, so that the initial effort must come from

the remaining 30%, which shows how linked are the social and environmental processes since the most deprived population emits substantially less CO2 than the high income, from which must come the main effort of responsibility in consumption. An estimate of the magnitude of the challenge indicates that if one considers that in order to keep global warming below 2 ° C by 2050 per capita emissions must not exceed 2.1 tCO2 equivalent an individual who eats meat and makes an air transatlantic voyage to year emits 2.4 tCO2e through these actions. These two fields are necessary forces of demand reduction (Wynes and Kimberly, 2017) together, with, in their opinion, "the decrease in birth rate" and the non-use of individual cars.

3. Results and discussion

Latin American democracies experience a generalized loss of prestige due to their low capacity for social integration and response to society's demands in a context of gradual increase in the average standard of living and the emergence of new middle classes. The cycle of commodity price increases of 2004-2013, the monetary transfer programs and higher labor regulations promoted by various governments at the beginning of the twenty-first century slightly lessened the inequality of income, but it remains the highest in the world, according to the measurement methodology and the classification of World Bank regions (2016), and it is second only to the Middle East, according to the measurement methodology and the classification of the World Inequality Lab (2018). The wealth concentration according to the Crédit Suisse Global Wealth Databook (2017) maintains a substantial magnitude. Taxes on income and wealth remain low and property tax are almost non-existent, in a context of persistent broad structural productive heterogeneity and a strong social polarization with its aftermath of urban violence and illegal trafficking. The main environmental problems in Latin America are the loss of biodiversity, deforestation, erosion and salinization of soils, pollution of water by industrial, agricultural and domestic sources, the deterioration of coasts and the marine environment, as well as the urban environmental deterioration.

Latin American responses have been diverse, according to the magnitude of weaknesses such as fragile public institutions, the lack of productive diversification, inequality of income and assets, cities with a disintegrated urbanization and social, urban and environmental services with low coverage and quality, together with an accelerated deterioration of ecosystems and their carrying capacity of deregulated human activity. Agricultural development is polarized between large intensive monocultures that use pesticides and fertilizers and the persistence of peasant agriculture whose productivity levels are low in the current market system. Frequently the settlements of the poorest are located in areas of high environmental vulnerability (streams and riverbanks, high slopes of mountains, areas gained to coastal ecosystems (for example in mangroves), locations whose vulnerability increases with the change climate.

The deforestation of the Amazon is of particular importance, and it is approaching a point of "no return" if it exceeds 20% of its original area, according to Lovejoy and Nobre (2018). The deforestation of the Amazon has reached about 17% of its vegetation in the

last 50 years. The Institute of Man and the Environment of the Amazon (2017) reports that only in Brazil, the Amazon has entered a period of deforestation greater than ever before in history, with monthly averages of forest loss between 50 and 300 square kilometers, 86% of which occurred in large private properties. The largest and most important lung in the world is in grave danger. The expansion of the agricultural frontier, the linkage of the region to the economy of global production chains with strong extractive components of natural resources and the absence of a rural reform containing the purely maximizing expansion of short-term profits from the agricultural frontier they are the most important causes. The reasons why exceeding the 20% limit would be a "climatic abyss" is that the Amazon produces about half of its own precipitation by recycling moisture as the air moves from the Atlantic, through South America and westward. This humidity feeds the Earth's water cycle and affects the dry seasons and the behavior of the rain in many countries of South America. Studies to date indicate that negative interactions mean that the Amazonian system will change to non-forestry in the east, south and center of the Amazon if deforestation reaches levels that impact 20-25% of the region. the severity of the droughts of 2005, 2010 and 2015, as well as the heavy floods of 2009, 2012 and 2014, which suggest that the entire system is oscillating, would be unrelated. In addition, large-scale factors, such as warmer sea surface temperatures over the tropical North Atlantic, also appear to be associated with changes in the land.

The future of Latin America may include a continual worsening of social and ecological conditions or a collective effort to transform societies and their relationship to nature to obtain a better social well-being. The transformation of the economy is a central part of a possible transformation agenda.

3.1. The principal linkages for a transformation process of the economy

There is not a single mode of organization of the economy - which would be the expression of a natural order - but a set of coexisting forms of production and distribution (Laville, 2004). All contemporary economies, in the context of specific social-ecological systems, include multiple agents for profit and not for profit motivations, as well as mixed mechanisms in resource allocation. The dominant economic mechanism is increasingly the unlimited capital accumulation by concentrated for profit agents with high market power, leading to increasing income and wealth concentration and inequality and not reversible ecological damages. But this is not the only possible economic mechanism social-ecological systems can live with. An equitable and sustainable plural economy requires robustness to increase productivity in the use of resources (value-added ratio/resources used) or reducing the intensity of the use of resources (relation use of resources/added value) to preserve them dynamically for the new generations and at the same time guarantee basic rights and effective equal opportunity for all society members. The sustainable use of resources must be considered in all phases of the product's life cycle: in its design, manufacture, use, end of life and recycling. The effective use of resources is only possible if individual and institutional consumers demand sustainable products, which makes social-ecological transformation an eminently social and cultural process, as well as income and wealth redistribution mechanisms are. A strategy of transformation towards an equitable

and sustainable plural economy requires, therefore, strong democratic institutions with redistribution capacities and a strong scientific and technological development in the conception of sustainable goods and in their production process. It requires increasing the productivity of the use of resources (value-added ratio/resources used) or reducing the intensity of the use of resources (relation use of resources/value added) to preserve them dynamically for the new generations. The sustainable use of resources must be considered in all phases of the product's life cycle: in its design, manufacture, use, end of life and recycling. The effective use of resources is only possible if individual and institutional consumers demand sustainable products, which makes social-ecological transformation an eminently social and cultural process. Thus, the effectiveness in the use of resources is directly linked to a consistent consumption with forms and magnitudes of production coherent with the resilience of the ecosystem services in which it is sustained and that minimizes the emissions that endanger the ecological limits of the planet. The transformation strategy requires, therefore, a strong scientific and technological development in the conception of goods and their production processes with the objective that the flows of inputs and energy and their waste are sent to values such that the biosphere can assimilate them without damage to its reproduction capacity.

The consequence of the above is that advancing to a plural, equitable and sustainable economy is equivalent to a restructuration of current concentrated market economies. One of the main objectives -with the means and incentives to obtain them- must be the relative and absolute decrease in financial and commercial parasitism, in the use of fossil fuels, in the economy of the superfluous and in the production of programmed obsolescence goods, in the urbanism that destroys well-being and community relations, and in pollution and depredations of ecosystems. And it must also include objectives - and the means and incentives to obtain them - of growth in the production of useful and durable goods necessary to meet human needs in conditions of decent and non-depredatory work in the biosphere, including the saving and de-commodification of energy and the use of distributed non-conventional renewable energies, short production/consumption circuits and the circular economy. Special relevance in the social-ecological transformation has the circular economy led to a systemic approach of industrial ecology or ecology of productive systems. It is a set of production activities that work interdependently and in a network, with a spatial and temporal dimension of specific resource use and a coherence of their way of organizing work and its technical processes, such as a system where flows of matter, energy and information are exchanged with certain productive, social and ecological objectives. It deals with the redesign of the articulation of the systems of consumption of goods with its production based on zero programmed obsolescence and, rather, with the logic of repair and innovation based on replaceable parts and pieces and not on the complete replacement of the supports. This is not contradictory with the selective inclusion of these production systems in certain global production chains to take advantage of diverse economies of scale, with the objective of increasing national and local value added manufacturing, industrial employment and modern services production support.

The systemic logic of social-ecological transformation places equitable well-being at the center of the new dynamics, which is largely linked to consumption patterns and their impact on environmental, productive and income structures. This requires changing the pattern of consumption from one based on waste of resources (typical of the consumption of prestige to which high-income and upper-middle-income sectors have access in Latin

America), in industrial food and in the programmed obsolescence of goods, and at the same time in the frequent under consumption of essential goods by low-income social groups, towards one of equitable and ecologically responsible consumption. It is a historical necessity linked to the impossibility of generalizing the high income countries consumption patterns.

This leads to discourage the consumption with low use value, lower the intensity of use of resources of many consumer goods and address the cultural and symbolic challenges that this implies from society, school, the media and families, together with the stimulation of sustainable consumption, personal and family self-consumption and short production-consumption circuits, central components of an equitable and sustainable well-being.

The change of the consumption regime supposes a sustained action of regulation to promote the most frequent use of goods of long duration and of goods based on recycling, chaining a determination of the sphere of production from the sphere of consumption. This includes manufacturing rules that include facilities for partial repair and replacement of parts and pieces for the extension of useful life and expansion of maintenance and repair jobs, which has a long practice in the Latin American subsistence and informal economy. . On the other hand, the use of the tax instrument involves the differentiation of the rates of value-added taxes and other taxes on consumption, especially to discourage the use of the individual automobile, together with measures that have shown high efficiency in various cities such as the substantial increase in investments in public and non-motorized transportation, associated with penalizing the excessive use of the automobile. ECLAC (Galindo et.al., 2014) has reviewed the available evidence on the response sensitivities of energy demand. If the world average of the income elasticities of energy demand is 0.63, the estimated average for Latin America is much higher, of 0.92. The processes of decoupling the product's trajectory and energy consumption can only be addressed with changes in consumption practices. Price policies (including taxes that make certain consumptions more expensive) are insufficient if we consider that the world average price elasticity of energy demand is negative but low (-0.15), but it is extremely low in Latin America (- 0.014). The ability to influence the trajectory of consumption using, exclusively, the price mechanism (whose first environmental dividend, the decrease in consumption, is lower than the second dividend, that of the collection that allows financing public transport policies, for example) can't replace direct regulations.

Another necessary changes would be to reduce the amount of food that is wasted, in the stage previous to the consumption in the countries of less income and in the stage of consumption in those of high income. The United Nations Food and Agriculture Organization (FAO) estimates that between 30 and 40% of the food produced is wasted. Additionally, it is advisable to reduce the consumption of industrialized foods, with high caloric content and low nutritional value, and that children dedicate less leisure time to sedentary activities and that include the use of screens and have more physical activity, sports and active recreation. Solving this problem poses much more difficult challenges than the kind of successful public health actions of the last century, such as almost universal vaccination, the fluoridation of drinking water and the safety standards for automobiles. Although education is essential to combat obesity, it is not so clear if it will be enough in a food environment dominated by large corporations with huge resources and all the incentives to promote excessive consumption. It will be necessary to modify food behaviors regulate the decrease in the size of packaging of foods high in sugars and

fats, make their labeling visible, prohibit their sale in schools and their neighborhoods and "set a consumption tax on all processed foods - not just sweetened beverages - and a compensatory subsidy for unprocessed foods. In the long run, low-income families (who suffer the most from obesity) would be the most benefited. In the short term, any effect on income could be offset by larger transfers" (Rogoff, 2015). The priority challenge is to limit and make more expensive industrial food with addictive components that displaces the healthiest nutritional combinations typical of traditional Latin American cultures (although malnutrition still prevails in segments of the low-income population and in many indigenous populations, which require nutritional reinforcements) and produces malnutrition and obesity. Today it accompanies or replaces in the various Latin American societies the traditional malnutrition associated with poverty, with serious consequences for human health and well-being. The policies of regulation of advertising (preventing the one that induces unhealthy consumption of children) and food labeling (forcing not only to expose the composition of the food but to establish a clear and direct signaling of the high composition in calories, sugars and fats per unit, the institutional feeding of children in schools (forcing the exclusive use of healthy diets) and adults in their workplaces will have a decisive role to change the regime of consumption and act against the pandemic of obesity derived from malnutrition as a public health priority.

On the other hand, the change towards greater effective equality of opportunities supposes in the first place acting on the appropriation of income (of natural resources and lack of competition in the markets), financial institutions and the organization of the salary relationship and its institutional codification. These three factors determine the fundamental structure of income and constitute "inequality regimes" in terms of primary remuneration of income in economic activity (Boyer, 2010). Along with the redistribution of assets (as in the past the agrarian reforms) and the financing for access to them (with banking systems to promote new small-scale economic actors), the redistribution of income in magnitudes of sufficient significance is, in addition, a macroeconomic policy component that stimulates domestic demand and, in part, the demand for services and goods linked to peasant agriculture and other basic consumptions of distributed supply such as housing, a demand that stimulates the creation of employment for sectors with precarious income.

The change of production system and energy use, understanding that both dimensions are not possible to separate, is proposed to move in Latin America from a hyper-specialized accumulation pattern, reducing biodiversity, concentrated in a few export products (with exception of the most elaborated export offer in Mexico and Brazil) and based on the prevalence of short-term private profitability without sufficient control of the contaminations and negative externalities it generates, towards production processes that combine the control of air pollution, water, soils (especially the indiscriminate use of phytosanitary products, pesticides and herbicides to the detriment of biological control allowed by biodiversity) and urban spaces, lowering carbon intensity, the intensification of value added by services to production (creative services in based on information and communication technologies, to automatization, traceability, certifications), the escalation of the sustainable elaboration of natural resources and the sectorial diversification (in particular towards certain capital goods and certain goods of non-traditional mass consumption, such as healthy foods and housing equipment).

The social appropriation of the monopolistic, urban rents and of extraction of natural resources in socially and environmentally relevant conditions will be a central instrument of financing of the investment programs for social-ecological transformation in the context of fiscal policies that stabilize the macroeconomic cycles constituting with the income of compensation funds in the cycle and to direct them to the productive reconversions and the expansion of the services that replace and compensate the restriction of the investment and activity of the traditional extractive and carbon intensive sectors. Productive reconversions should seek to expand the manufacturing added value with renewable energies and the use of services to production that substantially reduce the carbon footprint, in the context of territorial productive districts with a vocation for productive diversification. Little sense has a short-term public appropriation of rents, by definition cyclical, and eventually use them to sustain the expansion of public services and redistributive systems via transfers, whose financing must be expanded with a more progressive taxation of property, income and consumption, so that they do not depend so directly on the price cycles of exported raw materials.

The challenge is also the substitution of the extractivist production system, based on a type of exploitation of natural resources in large volume or high intensity oriented essentially to be exported as raw materials without processing, or with minimal processing. It is an exacerbated and concentrated extraction system, which in Latin America has been applied in activities such as mining, hydrocarbon production, large-scale agro-business and for export, accompanied by the development of sun and beach tourism and of urban real estate financialization. Its principle of operation consists of obtaining all the possible extraction in the shortest periods, without taking into account the environmental and social impacts caused by these activities. It is possible to get out of the exacerbated extraction system, building the necessary checks and balances so that the investments respond to the public interest, especially through the capture and redirection of income in the national economic and social fabric and that of the communities in which they are located. The extractive activity must stop being based on private self-regulation, and submit to the rhythms and productive modalities that preserve the environmental, social, territorial and cultural balances. A part of it must be replaced based on a progressive productive diversification through a strong investment in appropriate science and technology as part of the strategy to add equitable and sustainable value, supported by investment plans for social-ecological transformation.

Agricultural activity is responsible for more than 50% of the emission of greenhouse gases (GHGs) in the region. It is a subject that would require special attention. In the transformation of agricultural ecosystems (for food crops and livestock) there are great potentials to face at the same time various socio-environmental problems: reduce GHG emissions; capture GHG (agricultural techniques that lead to the increase of biomass); improve the use of water (agriculture consumes 70% of it); reduce the use of agrochemicals (thus fighting the imbalance of the phosphorus and nitrogen cycles, decreasing the contamination of soil and water sources and reducing the expenditure of fossil energy for the production of nutrients); strengthen the biodiversity of agroecosystems as a support for agricultural activity (natural pest control, resilience to climate change) and the protection of flora and fauna species. The transformation of agricultural ecosystems through very diverse roads is today suggested as one of the strategies with the greatest

potential to enrich ecosystem services. This includes precision agriculture, eco-efficiency, conservation agriculture, organic agriculture and sustainable intensive pastoral systems.

3.2 .The principal actors

The plural, equitable and sustainable economy is articulated with five logics of allocation of resources and production-consumption and their respective institutional supports:

a) the decentralized production of goods and services by a social and solidarity economy, which is called upon to provide a significant part of employment, inserted in local networks of reciprocity or totally or partially immersed in market transactions, which its development must have access to credit provided by public entities, distribution circuits and subsidies that compensate for its ability to produce social integration through employment, its activity of providing services to the most vulnerable people and the revitalization of local economies;

b) the decentralized and deconcentrated production of goods and services by competitive companies, of different sizes and articulation in productive systems, with the purpose of valuing the invested capital, without excluding possible purposes of general interest that their owners could define or that the regulations public could determine, but able to produce efficiently taking advantage of economies of scale and embedded in domestic and global markets. Its profits must pay taxes and its activity must be subject to the rules of minimization of pressure on natural resources and decarbonization of productive processes, decent work, generalized collective bargaining of wages and working conditions and antitrust rules, together shareholdings of collective funds of workers that give rise to influence on management and forms of economic democracy, in a context of close financial regulation and access to credit for smaller scale companies through specialized public and private entities;

c) the planning of the public provision of collective consumption goods and services (ie public goods such as security, knowledge, infrastructure and equipment that make up the use of the territory, or of commercial goods and services but that the society decides to fully or partially de-commodify because they have strong positive externalities (education, culture, health, innovation), which must be subject to free or partially subsidized access as long as they are useful to society and to the protection of nature that the market does not provide or Its socialized provision must then be made through companies and administrations (with local and community participation when possible and eventually private production with or without profit, as the case may be, and tendered when it minimizes costs to the community and offers externalities). positive learning).

d) the institutionalization of replacement income against unemployment, sickness, old age (financed mainly by contributions based on labor and capital income), and universal distribution of basic income available to all (financed

by general taxes)), especially in the face of a tendency of a fall in the creation of salaried employment -from where the majority of the population derives its income and the link with social protection- in capital-intensive market economies, given the technological changes in course, and that leads to an inevitable process of "great transformation" of traditional employment with a focus on services, less intensive in the use of natural resources;

e) the protection of the common goods and the services of the supporting ecosystems (the biophysical processes of soil formation or the nutrient cycle); of supply (food, water, fibers, part of the medicines); regulation (climate, water cycle, erosion control, pollination) and cultural and aesthetic (beliefs, religious and recreation).

The social and solidarity economy is called to expand in the plural economy - that is, with agents with diverse motivations that interact with each other - that postulates the social-ecological transformation. The first principle of the social and solidarity economy states that each participant integrates associative economic units not according to their contribution of capital but according to their association as a person to this activity. The second principle establishes that part of the product of the common company can't be distributed to the associates: the company is endowed with its own capital that allows its autonomous existence. The third principle establishes that the object of the association is not the gain of its members, although it assures them a greater well-being by participating in a common initiative that breaks the isolation and an income (except in the case of volunteering, often very important in this type of initiatives), but the project that develops. The associative company may have a surplus, but reinvest it in its social purpose. This third rule, combined with the second, makes specific to the social economy within the mercantile economy. There are forms of associative and social production that are both commercial and subsidized at the same time, financed by the individual who consumes his fruits and by public subsidies. In certain cases, its commercial nature is manifested when selling goods and services to its members or to non-members. What distinguishes it is that it does not act in order to maximize the profit to be obtained, but rather the project that it develops. It can be subject to public subsidy, in whole or in part, under the modality of direct employment or subsidized associative micro-entrepreneurship. The non-retributive part of the product of the joint venture can't be reverted to the associates, which allows its autonomous existence for social purposes, although it allows them greater welfare by participating in a common initiative that breaks the isolation and an income (except in the case of volunteering, often very important in this type of initiative). These projects of the entities of the social and solidarity economy can be a great demonstrative support of the reorientation to the industrial ecology and the change of consumption patterns.

The social division of labor that determines the insertion of women in the productive sphere and in the reproductive sphere, in the field of commercial exchange and in the field of attention, care and reproduction of human beings, explains a decisive part of gender inequities. The "care economy" deals with this space of activities for the production of goods and services necessary for daily reproduction in human societies that allow people to eat, educate, be healthy and live in a satisfactory environment. The care economy is based today on the unpaid work of women and on costly activities in time and energy expenditure. The

care economy is called to stop being in Latin America almost exclusively feminine and to integrate, with public subsidies, to the circuits of the social and solidarity economy the services to the childhood and to the elderly people (especially with loss of autonomy) or with different capacities and the integrating services of the communities, according to the variety of capacities / needs of each territory, community and local government in the context of social employment programs for giving monetary value to unpaid work. In addition, laws that sanction harassment and discrimination of gender or sexual orientation should be made effective and gender wage equality should be specified in the shortest terms. The interaction between the care economy and the greater integration of women into formal employment should be accentuated. as well as the equal integration of women into political and administrative positions and in companies and productive activities.

The role of the social and solidarity economy can be interpreted from the historical view of Fernand Braudel, (1979) who maintains that there was a progressive articulation between "three floors" in the various world-economies. In the first place, this author situates the material life, that of exchanges that make the link between production and consumption, with a good subsumed proportion in self-consumption; secondly, economic life, marked by an economy with markets that organize production and direct consumption with two types of exchanges: those of regulated trade and competition regime typical of internal markets, on the one hand, and actors of concentrated capitalism that seek to avoid the rules of competition and is characterized by maximizing profits by obtaining unequal exchanges based on different forms of monopoly. Braudel defines capitalism in this last space, which uses both the previous organization of decentralized markets and the maximum possible state support in its accumulation activity. Capitalism is understood as a superstructure erected on the whole of the construction of material and economic life, a "third floor" in which concentrated productive and financial capital predominates and which systematically tries to escape from market competition to obtain income from monopoly.

This historical approach to the economy of flats aims to remain "a model, an observation guide for the present time", while suggesting that historically there is no irreducible tendency to homogenize economies under one form of existence, that of the "third capitalist floor" of maximization of monetary profits as the engine of society. In this sense, the policies of revaluation and expansion of the social and solidarity economy as an activity based on general interest, social and ecological purposes and that work with organizations totally or partially non-profit, can be understood as a new first floor of a an equitable and sustainable plural economy, together with a second floor of decentralized and deconcentrated market exchanges regulated in the conditions outlined above and in the framing of the financialized and globalized third capitalist floor through the progressive expansion of national and regional policy spaces.

The financing of public expenditure, on the other hand, must come from a tax system that combines progressive direct taxes on income, capital, real estate and inheritance, as well as taxes on income from financial activity and income. the exploitation of natural resources whose private appropriation has no justification, together with indirect taxes on consumption (added value), packaging, impact on resources or the carbon footprint, as well as on imports to correct price distortions. Its regressivity from the point of view of income can be moderated by differentiation of rates according to the mass of

consumption of the products, while this taxation can contribute to saving and make more expensive goods more intensive in the use of natural resources and in carbon footprint and eventually contracting your demand (first "ecological dividend"). If this were not the case, the collection can be used as a "second dividend" to finance the reduction of negative externalities, such as public transportation. The eco-taxes make the polluter pay, and in certain conditions the company that offers polluting products. Conversely, the reduction or elimination of consumption tax on clean and / or essential goods can stimulate their production by decreasing their price. Together with a new fiscal policy, an instrument to reinforce the productive reconversion and the use of energy is the redirection of an important part of the banking and financial systems so that they contribute not only to the financing of the energy transition but also to the economic agents present in the short circuits of healthy production / consumption (that articulate in social and geographically close spaces the provision of goods and services to satisfy daily needs of the communities) and in the circular economy (which use, repair, disassemble and recycle material resources used in the production of goods). These are factors of preservation of biodiversity and ecosystem services with replacement capacity as an alternative to the financialization of real estate in the large cities and rural territories of Latin America and the Caribbean.

4. Conclusions

The sequence we propose for a social-ecological transformation in Latin America towards a more robust and equal socio-ecological system, involves moving from the conventional development approach that seeks maximizing the GDP growth, which would generate income distributed according to the marginal productivity of the participants in the economy, which in turn would maximize total welfare, with limited redistributions (because they supposedly alter the optimal allocation of resources that would come from free market interaction on a national and global scale) and focused on the poorest. On the other hand, here it is understood that we must start from the way of thinking and living the relationship between society and nature and the conception of time typical of Latin American cultures, systematically expand the welfare of the majority in a context of strengthening responsible consumption, sustain a consistent economic deconcentration and income redistribution, expand the provision of public goods, systematically preserve common goods, increase productive activity and employment using innovative production services, aim for an intelligent insertion in global value chains and production for local economies that increase manufacturing value added and at the same time strengthen the social and solidarity economy and the care economy by radically rationalizing the use of the territory and advancing to smart cities with integrated urban services, processes aimed at increasing the resilience of services ecosystems and lower the carbon footprint and other factors that affect the transgression of the planetary limits of human activity. The diverse dimensions of well-being are to be included in the new metrics that will serve as the basis for the processes of ecological social transformation. Economic growth, or per capita GDP, does not take into account the growing local and global environmental costs associated with the expansion of productive capacity and market transactions, and even

less the negative alteration of the qualitative dimensions of human life, the effect collateral of a disjointed and conflicted society subject to inequality, bad living and mistrust. Nor is development that is associated only with GDP growth an end if it is not put at the service of the "equitable and responsible quality of life" of society as a whole. The new metrics must combine monetary dimensions and flows and physical stocks, and, therefore, abandon the claim of uniqueness (such as per capita GDP) that strives to reduce economic activity to monetary flows. They should turn to the diagnosis as accurately as possible of the gaps in the selected spheres of well-being. The expansion of national accounts that consider the decrease in the monetarily valued stock of resources associated with the measurement of the production flow will be useful, but necessarily complemented by the main physical indicators of resource use and decrease-expansion of the natural heritage and the configuration of the territory, as well as the indicators of health and educational outcomes and their distribution, insofar as they influence the quality and living conditions of the population.

Annex: Principal Indicators

Table 1: Economic and Demographic Indicators in Latin America and the Caribbean

Countries	Population 2016 millions	% of World GDP ppp 2016	GDP per person ppp 2016 US$	Government Incomes (% GDP) 2016	Unemployment (%) 2016	R+D 2005-2014 (% GDP)	Export Concentration Index 2014
Advanced (39)	**1.059,955**	**41,3**	**47.533**	**36,1**	**6,2**	**2,5 (Ocde)**	..
Latin America and the Caribbean (23)	621,986	7,7	15.487	**26,8**	**7,5**	..	..
Mexico and Central America	**168,857**	**2,3**	..	..	..	..	..
Belize	0,376	0,003	8.329	28,8	8,0	..	0,158
Costa Rica	4,909	0,066	16.258	14,1	9,3	0,6	0,536
El Salvador	6,340	0,045	8.623	18,8	7,0	0,1	0,212
Guatemala	16,582	0,109	7.945	11,0	..	0,0	0,132
Honduras	8,190	0,036	5.288	27,1	6,3	..	0,235
México	122,273	1,966	19.356	24,6	3,9	0,5	0,131
Nicaragua	6,150	0,028	5.540	25,2	6,2	..	0,221
Panama	4,037	0,080	23.995	20,4	5,5	0,1	0,167
South America	**418,255**	**5,3**	..	..	..	..	..
Argentina	43,600	0,730	20.156	35,1	8,5	0,6	0,186
Bolivia	10,896	0,065	7.229	33,2	4,0	0,2	0,474
Brazil	206,102	2,619	15.295	30,5	11,3	1,2	0,147
Chile	18,192	0,363	24.005	22,6	6,5	0,4	0,334
Colombia	48,748	0,573	14.138	25,1	9,2	0,2	0,459
Ecuador	16,529	0,153	11.144	30,7	5,2	0,3	0,500
Guyana	0,768	0,005	7.874	28,1	..	..	0,424
Paraguay	6,855	0,053	9.387	25,1	6,0	0,1	0,335
Peru	31,481	0,338	12.918	18,6	6,7	..	0,227
Surinam	0,575	0,007	14.539	17,5	9,6	..	0,484
Uruguay	3,480	0,062	21.395	29,5	7,9	0,3	0,215
Venezuela	31,029	0,361	14.016	17,1	20,6	..	0,760
Caribbean	**33,764**	**0,2**	..	..	..	..	..
Cuba	11,476	s/i	..	..	..	0,4	0,225
Haiti	10,848	0,016	1.784	18,6	..	..	0,499
República Dominicana	10,075	0,135	16.071	14,8	5,5	..	0,178
Trinidad y Tobago	1,365	0,036	31.770	22,7	4,0	0,1	0,371

Sources: IMF and UNDP.

Table 2: Social Indicators in Latin America and the Caribbean

Countries	Life expectancy 2015 (years)	Child Mortality 2015 (per thousand)	Expected years of education 2015	Young people out of school and jobless (%) 2010-14	Rate of homicides (per 100 thousand persons) 2010-14	Pension coverage (% of old age persons) 2004-13
OECD	80,3	5,9	15,9	15,0	3,3	87,0
Latin America and the Caribbean	75,2	15,1	14,1	19,5	21,6	59,6
Mexico and Central America						
Belize	70,1	14,2	12,8	27,9	34,4	64,6
Costa Rica	79,6	8,5	14,2	17,8	10,0	55,8
El Salvador	73,3	14,4	13,2	5,7	64,2	18,1
Guatemala	72,1	24,3	10,7	29,8	31,2	14,1
Honduras	73,3	17,4	11,2	41,4	74,6	8,4
México	77,0	11,3	13,3	20,0	15,7	25,2
Nicaragua	75,2	18,8	11,7	..	11,5	23,7
Panama	77,8	14,6	13,0	17,6	17,4	37,6
South America						
Argentina	76,5	11,1	17,3	18,6	7,8	90,7
Bolivia	68,7	30,6	13,8	s/i	12,4	100,0
Brazil	74,7	14,6	15,2	19,6	24,6	86,3
Chile	82,0	7,0	16,3	11,8	3,6	74,5
Colombia	74,2	13,6	13,6	22,0	27,9	23,0
Ecuador	76,1	18,4	14,0	3,8	8,2	53,0
Guyana	66,5	32,0	10,3	..	20,4	100,0
Paraguay	73,0	17,5	12,3	12,3	8,8	22,2
Peru	74,8	13,1	13,4	15,3	6,7	33,2
Surinam	71,3	19,0	12,7	..	11,5	..
Uruguay	77,4	8,7	15,5	20,5	7,8	76,5
Venezuela	74,4	12,9	14,6	19,2	62,0	59,4
Caribbean						
Cuba	79,6	4,0	13,9	..	4,7	..
Haiti	63,1	52,2	9,1	..	10,0	1,0
República Dominicana	73,7	25,7	13,2	21,3	17,4	11,1
Trinidad y Tobago	70,5	18,2	12,7	52,5	25,9	98,7

Fuente: PNUD.

Table 3: Distributional and Gender Indicators in Latin America and the Caribbean

Countries	Palma Index (10/40) 2010-15	Gini Index 2010-15	Gender Inequality Index 2015
OECD	..	**31,8** (2014)	0,19
Latin America and the Caribbean	..	..	**0,39**
Mexico and Central America			
Belize	..	..	0,38
Costa Rica	3,0	48,5	0,31
El Salvador	2,0	41,8	0,38
Guatemala	3,0	48,7	0,49
Honduras	3,4	50,6	0,46
Mexico	2,9	48,2	0,35
Nicaragua	2,7	47,1	0,46
Panama	3,4	50,7	0,46
South America			
Argentina	2,1	42,7	0,36
Bolivia	3,0	48,4	0,45
Brazil	3,5	51,5	0,41
Chile	3,2	50,5	0,32
Colombia	3,9	53,5	0,39
Ecuador	2,5	45,4	0,39
Guyana	..	..	0,51
Paraguay	3,5	51,7	0,46
Peru	2,3	44,1	0,39
Surinam	s/i	..	0,45
Uruguay	2,0	41,6	0,28
Venezuela	2,8	46,9	0,46
Caribe			
Cuba	..	..	0,30
Haiti	6,5	60,8	0,49
República Dominicana	2,7	47,1	0,47
Trinidad y Tobago	..	..	0,32

Fuentes: PNUD, Banco Mundial y OCDE.

Table 4: Environmental Indicators in Latin America and the Caribbean

Countries	Renewable Energy Consumption (%) 2012	CO2 Emissions per person (ton) 2013	Emission change 1990-2013 (%)	Forests (% total area)	Forests change 1990-2015 (%)	Bio capacity per person 2014 gha	Ecological footprint per person 2014 gha
OECD	**10,4**	**9,7**	**-0,5**	**31,3**	**1,5**	..	..
Latin America and the Caribbean	**26,3**	**3,0**	**1,6**	**46,3**	**-9,4**	**..**	**..**
Mexico and Central America							
Belize	26,8	1,5	-0,4	59,9	-15,5	4,0	5,2
Costa Rica	38,6	1,6	2,3	54,0	7,5	1,6	2,5
El Salvador	34,0	1,0	3,5	12,8	-29,7	0,6	2,0
Guatemala	66,2	0,9	2,0	33,0	-25,4	1,0	1,8
Honduras	53,4	1,2	3,5	41,0	-43,6	1,7	1,7
México	9,4	3,9	0,3	34,0	-5,3	1,2	2,5
Nicaragua	53,1	0,8	1,0	25,9	-31,0	2,2	1,5
Panama	22,9	2,7	3,9	62,1	-8,4	2,9	2,3
South America							
Argentina	8,8	4,5	1,1	9,9	-22,1	6,7	3,7
Bolivia	28,0	1,9	3,8	50,6	-12,8	16,5	3,1
Brazil	43,6	2,5	2,5	59,0	-9,7	8,9	3,1
Chile	30,3	4,7	2,8	23,9	16,2	3,4	4,1
Colombia	26,3	1,9	0,5	52,7	-9,2	3,7	1,9
Ecuador	13,4	2,8	2,3	50,5	-4,4	2,1	2,0
Guyana	36,1	2,5	2,1	84,0	-0,8	68,8	2,9
Paraguay	62,7	0,8	1,8	38,6	-27,6	10,4	3,7
Peru	28,2	1,9	2,9	57,8	-5,1	3,8	2,3
Surinam	19,4	3,9	-0,5	98,3	-0,6	88,2	3,6
Uruguay	46,4	2,2	2,4	10,5	131,3	10,3	3,0
Venezuela	11,2	6,1	0,0	52,9	-10,3	2,7	3,3
Caribbean							
Cuba	18,9	3,5	0,4	30,1	56,9	0,8	1,9
Haiti	83,1	0,2	2,2	3,5	-16,4	0,3	0,7
República Dominicana	13,2	2,1	2,3	41,0	79,5	0,6	1,6
Trinidad y Tobago	0,3	34,5	4,0	45,7	-2,6	1,6	6,7

Sources: UNDP and Global Footprint Network.

References

Anderies, J. M., Janssen, M. A., & Ostrom, E. (2004). A framework to analyze the robustness of social-ecological systems from an institutional perspective. *Ecology and Society 9*(1) 18. Retrieved from http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss1/art18/

Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). América Latina y el Caribe en 2025. Retrieved from https://publications.iadb.org/handle/11319/6428

Bértola, L., & Ocampo, J.A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. México: FCE.

Boyer, R. (2014). *Los Mundos de la Desigualdad.* Buenos Aires: Editorial Octubre.

Braudel, F. (1979). *Civilisation Matérielle, Économie et Capitalisme*, *XVè-XVIIIè siècle.* Paris: Gallimard.

Credit Suisse Global Wealth Databook. (2017). Retrieved from http://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/index.cfm?fileid=AD6F2B43-B17B-345E-E20A1A254A3E24A5

Holling, C. S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics,* (4, pp.1–23).

Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. Retrieved from http://imazon.org.br/publicacoes/boletim-do-desmatamento-da-amazonia-legal-dezembro-2017-sad/

Galindo, L.M., et.al. (2014). Paradojas y riesgos del crecimiento económico en América Latina y el Caribe Una visión ambiental de largo plazo. Santiago de Chile: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (ECLAC).

Giraud, G.(2017). La priorité est de réduire le train de vie des plus riches, pas la natalité des plus pauvres. Retrieved from http://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/11/24/climat-la-priorite-est-de-reduire-le-train-de-vie-des-plus-riches-pas-la-natalite-des-plus-pauvres_5219657_3212.html#vYwDQWGQU1AQZkbe.99

Laville, J.L. (2003). Avec Mauss et Polanyi, vers une théorie de l'économie plurielle. *Revue du MAUSS,* **21**, 237-249.

Lovejoy, Th.E., & Nobre, C. (2018). Amazon Tipping Point, *Sci Adv* 4 (2), 21 Feb 2018. doi: 10.1126/sciadv.aat2340

McGinnis, M. D., & Ostrom, E., (2014). Social-ecological system framework: initial changes and continuing challenges. *Ecology and Society 19*(2), 30. doi: http://dx.doi.org/10.5751/ES-06387-190230

Panamerican Health Organization, Core Health Indicators. Retrieved from http://www.paho.org/data/index.php/es/?option=com_content&view=article&id=515:indicadoresviz&Itemid=0

Steffen, E., Crutzen, P.J., & McNeill, J.R. (2007). The Anthropocene: are humans now overwhelming the great forces of nature? *Ambio* 36, 614-621.
Ostrom, E. (2009). A General Framework for Analyzing Sustainability of SocialEcological Systems. *Science 325*(5939),419–422.

Ostrom, E., Janssen, M. A., & Anderies, J. M. (2007). Going beyond panaceas. Proceedings of the National Academy of Sciences, *104*(39),15176-15178. doi: http://dx.doi.org/10.1073/pnas.0701886104

OXFAM. (2015). Technical Briefing, Carbon Emissions and Income Inequality, december.

Rogoff, K. (2015). El combate por alimentos sanos. Retrieved from https://www.project-syndicate.org/commentary/childhood-obesity-epidemic-by-kenneth-rogoff-2015-06/spanish.

Wynes, S., & Kimberly, N. (2017). The climate mitigation gap: education and government recommendations miss the most effective individual actions, *Environ. Res. Lett. 12*. doi: https://doi.org/10.1088/1748-9326/aa7541.

World Bank. (2016). *Poverty and Shared Prosperity. Takling on Inequality.* Retrieved from http://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity

World Inequality Lab (2018), *World Inequality Report*. Retrieved from http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-english.pdf

World Health Organizatiom. (2017). La obesidad entre los niños y los adolescentes se ha multiplicado por 10 en los cuatro últimos decenios**.** Retrieved from http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2017/increase-childhood-obesity/es/

Inclusión versus exclusión social en las políticas públicas: Observación desde la filosofía republicana de Philippe Pettit y la economía política de Amartya Sen[1].

Inclusion and social exclusion in policies public: Observation from the republican philosophy of Philippe Pettit and the political economy of AmartyaSen

Rommy Morales-Olivares
Universidad de Barcelona-University of the Witwatersrand

Resumen: *En el contexto capitalista contemporáneo, las políticas públicas son el elemento operacional que permiten la inclusión social de las personas en el entramado institucional del Estado. Una definición inclusión social (versus exclusión) debe ir más allá de la ficción jurídica de la igualdad en la ética utilitarista, debe implicar, por un lado, soportes institucionales que permitan dotaciones iniciales, superando el liberalismo igualitarista que promueve la idea de simple reparación y por otro la existencia de factores de conversión que permitan el espliegue de las capacidades individuales y colectivas para dicha inclusión. Bajo estos supuestos, el presente trabajo de investigación sostiene la hipótesis respecto a la afinidad electiva entre la dimensión normativa institucional de la inclusión social de la perspectiva del republicanismo, cuyo sustrato es la libertad como no dominación republicana, versus en el enfoque de las capacidades (capabilities approach) de la economía política en Amartya Sen. Ambos paradigmas en dialogo son capaces de proporcionar las claves interpretativas, analíticas y de diseño institucional para una plausible evaluación empírica de los grados y el tipo de inclusión de los principios rectores de la política social.*

1. Introducción

En el escenario social actual se observa una inconsistencia entre el carácter abierto de la economía, y la realidad de los marcos regulatorios nacionales que sustentan las políticas públicas. La denominada crisis del Estado de Bienestar emerge en este contexto en la

1 El presente trabajo es parte de la investigación Inclusión versus exclusión social en la arquitectura del Programa Chile Solidario: Observación desde el Republicanismo y la Teoría de las Capacidades. Parcialmente financiada por Ford Foundation International Scholarship Program, IFP. For Social Change Leaders Worldwide (2011-2012).

mayoría de los países europeos, y que tuvo su contrapartida en África y Latinoamérica en la consolidación de regímenes neoliberales posterior a las transiciones democráticas (Morales, 2015). Dicha crisis se erigió como argumento central para los procesos de reforma estructural de orientación conservadora que se llevaron a cabo de manera democrática en los países europeos (Crouch, C., & Streeck, W. 1997) y a través de dictaduras neoliberales en América Latina y en la consolidación de las democracias en el continente africano (Morales, 2015, 2017).

La nueva configuración del mercado y los procesos de inflación característicos de este contexto, han estrechado el margen de maniobra de la política fiscal y monetaria para mantener la demanda efectiva, y por cierto, para mantener un horizonte normativo de inclusión social, tradicionalmente anclado en el trabajo (Lo Vuolo, 1995, 2016; Castel 1997). El desempleo estructural se volvió preeminente y con pocas posibilidades de reinserción laboral en condiciones estables y sustentables. Al respecto Rubén Vuolo afirma: "cada vez hay más empleados recibiendo bajas remuneraciones por su trabajo, mayor dispersión en los ingresos y de los status laborales" (Lo Vuolo, 1995). Todo esto en un escenario de eliminación de normas legales, de disipación del ingreso por el trabajo y aumentos de situaciones de pobreza y vulnerabilidad entre quienes están empleados o reciben una jubilación o pensión vinculada con el ingreso durante la vida activa.

Esta disposición de la economía que se consolida a partir de los años 90 se caracteriza no sólo por su nueva forma estructural dada por los modos de acoplamiento de las economías locales en un orden internacional (Brenner, 2009), sino que en términos de los mecanismos que operan dentro del mercado en sí para asegurar la inclusión. La lógica del pensamiento económico ha ido generando buenos argumentos, desde el punto de vista autorreferencial, para la desconstrucción de la red laboral que dotaba de posibilidades para la inclusión social a los individuos (Luhmann, 2017)[2]. En términos de la institucionalidad, la desregulación de las normas laborales, ha permitido acuerdos bipartitos entre empleadores y empleados, dejando al descubierto la inconsistencia entre ambos, y la apertura a la contingencia del contexto. La inestabilidad laboral y la flexibilidad de salarios, permitirá que el riesgo del empresario lo asuman los trabajadores/as, lo que hará que se ajusten sus demandas en casos de recesión, se toleren cesantías, y en definitiva se pongan entre paréntesis los derechos en contextos de crisis (Lo Vuolo, 1995, 2016).

Se observa entonces, que en la sociedad actual más allá de la desestructuración del *telos* de la inclusión social vía trabajo, aún prima el mercado como eje de la organización social en términos de política pública. En este sentido, la organización de la sociedad se define en un sistema de dominación de ciertos valores por sobre otros, y por tanto, de ciertas personas o grupos de personas por sobre otras en relación a los beneficios de la acumulación, en tanto no todas poseen los mismos elementos "valiosos" o "diferenciadores" para ser elegibles por un *programa de política pública* (Lo Vuolo, 1995; Sánchez- Martinez 2013).

Además de la desestructuración de la matriz productiva, los horizontes de expectativas y posibilidades están configurados jerárquicamente: "las personas dueñas de mayor riqueza tendrán mayor valor de cambio en el mercado, sus horizontes de aspiraciones

2 El mayor desempleo presiona para que bajen los salarios de los ocupados, lo que permite bajar costos laborales y mejorar, en consecuencia, la competitividad; la mayor dispersión en el ingreso por trabajo facilitará la construcción de una sociedad donde prima la racionalidad económica, y donde la realidad sea medida en función de la mayor o menor productividad, en consecuencia, esta presión en los costos laborales y la dispersión de los salarios presionará para que caigan los costos laborales no salariales; la mayor inestabilidad en el empleo favorecerá el aumento del esfuerzo productivo de todos los que se vean amenazados por la plausible pérdida de su empleo.

serán más amplios, y así como posibilidades reales de concreción." (Lo Vuolo, 1995, Bond 2014). En términos sociológicos, la sociedad resuelve el problema de la inclusión/exclusión a través de las políticas sociales

2. La distinción Inclusión / exclusión social en las políticas públicas, anclada en las instituciones

Sí los modos de configuración de la *exclusión* en la sociedad capitalista contemporánea estaban dados principalmente por el acceso o no acceso al trabajo, y por la existencia de un entramado institucional coherente que brindaba seguridad anclada a la pertenencia laboral, en el actual escenario surge la pregunta por los modos de configuración de la exclusión, donde tal matriz anteriormente existente se deconstruye, producto de la nueva disposición económica y social. En este escenario, la exclusión social ha generado una creciente discusión en los últimos años, sin embargo, aún es un concepto cuya definición no está totalmente clara, pues el principal desarrollo en torno al tema ha estado orientado a su evaluación empírica y los factores determinantes, más que a su discusión teórica (Burchardt, Le Grand y Piachaud, 1999). Las variables que clásicamente dan vida a la definición operativa del concepto son la idea de desigualdad económica, pobreza, nueva constitución demográfica, nueva constitución de la familia, entre otras formas de observación empírica (Esping-Andersen, 2000)

La exclusión social es un término controvertido, las descripciones han estado orientadas principalmente a dar cuenta de los problemas de la vida de las personas de los estratos más bajos de la sociedad, en términos socioeconómicos. El concepto se origina en Francia, donde fue usado para referirse a aquellos que estaban excluidos del alcance institucional del Estado, progresivamente el tema del desempleo se ha ido incorporando a la definición (Burchardt, Le Grand y Piachaud, 1999), producto del nuevo escenario las inestabilidades laborales van pasando el riesgo desde los sistemas sociales, en este caso, el económico, a los individuos, quienes deben ir sorteando en sus trayectorias la realidad de ser incluidos o no, en la lógica del sistema económico.

Esta autonomía y agencia en el espacio social se puede entender como *individuación*, la que se define como el modo de comportamiento que se construye a partir de elecciones personales acerca del tipo de vida deseable y de los medios para realizarla. El individuo es portador del deseo y la capacidad de autodeterminación y considera a los referentes institucionales de la sociedad como ordenadores. La individuación es en sí misma una forma de vida social que sólo es posible por la existencia de instituciones y de referentes compartidos que hacen viable ese tipo específico de comportamiento (Elías, 2000). Es una forma particular de existencia y pertenencia que implica estar *incluido* socialmente. Para hacer más precisa esta relación entre inclusión e individuación, puede distinguirse conceptualmente entre *individualización*, el proceso mediante el que la sociedad se organiza institucionalmente para permitir el despliegue de la autonomía y la agencia, e *individuación*, el modo de comportamiento y de conciencia personal que se apoya en ese marco social.

La posibilidad de que las personas vivencien sus destinos como forjados y gestionados por sí mismos supone la existencia de *instituciones* que sirven de soporte y a la vez de

exigencia a ese proceso, a modo de ejemplo, sistemas de previsión organizados a partir de la gestión de cuentas individuales o sistemas educativos definidos a partir del principio de la libertad vocacional o diversidad de bienes libremente elegibles (Beck, 2002; Güell, Morales y Peters, 2013).

La exclusión social implica una noción más amplia de condiciones de *no inclusión* en el sistema económico y la sociedad, que no necesariamente se centra en el tener un bajo ingreso -como la mayoría de las definiciones de pobreza lo hacen - sino que incorpora la reflexión sobre condiciones referidas al abanico de posibilidades que tiene una persona para desarrollar su vida de acuerdo a sus propias pretensiones. La autonomía y la agencia, sin un marco institucional que la promuevan y sustenten, son una falacia liberal.

Una observación de la exclusión que ponga al centro solamente la idea de la clase social y la de desigualdad, se enmarcaría en una observación de la sociedad en términos de su verticalidad, donde el estrato se referiría a una posición de los individuos o segmentos en relación al arriba o abajo del ordenamiento social. En este sentido, si bien la exclusión tiene factores empíricos que la constituyen, tales como la falta de condiciones de salud, educación, ubicación geográfica, éstas condiciones en sí mismas no son las *excluyentes*, sino más bien estas condiciones son producto de un ordenamiento institucional que las permite. Los *individuos socialmente excluidos* lo están por razones ajenas a su control, su horizonte de posibilidades se constituye como algo aleatorio y externo.

Sin embargo, lo que se pretende observar es la exclusión social definida como una opción sociológica por la horizontalidad social, basada en el análisis de los *mecanismos* que sirven para separar grupos de personas de la sociedad en general. La exclusión tiene una causalidad social, y la política pública tiene una manera de abordarla.

La distinción exclusión inclusión versus social opera, anclada a la *libertad*, concepto ampliamente discutido en la filosofía política y en la economía política, no obstante, en el presente paper usaremos la acepción definida por el republicanismo. Para la teoría republicana la libertad es la consecuencia de un funcionamiento institucional que es o no capaz de asegurar que la integración autónoma de las personas al bienestar social se perpetúe y se asegure procedimentalmente; la distinción inclusión/exclusión social se define como la posibilidad o imposibilidad de los *agentes* de hacerse cargo de sus propias vidas, de acuerdo a sus planes *autónomos*, en un contexto material *seguro*, que permita llevar a cabo su potencialidad deliberativa, más allá de las contingencia que proveen los sistemas funcionales.

En este sentido la concepción de libertad social republicana aporta una dimensión *normativa* para su comprensión.

El republicanismo como corriente filosófica, se opone a la indiferencia al poder y la dominación que caracteriza la concepción de libertad del liberalismo, asume que no hay nada inherentemente opresivo en el hecho de que algunos tengan poder de dominación (potencial) sobre otros, siempre que no ejerzan ese poder. Esta forma de entender la libertad, ha permitido que en la sociedad actual se tolere la exclusión social y muchas relaciones que se generan bajo esa condición en espacios como el trabajo, la familia, el electorado, etc. En sí mismo el liberalismo no opera sobre supuestos normativos en torno a este tema, más bien al ocuparse de la exclusión y sus formas empíricas de operar como pobreza, inseguridad, falta de oportunidades, lo hacen desanclados de su condición libertaria y movidos sólo por un compromiso con la no interferencia (Pettit, 1997). Al no tener un sustento ético coherente, esa preocupación queda sujeta a la contingencia en el operar de los sistemas sociales. En

palabras del filosofo republicano P. Pettit: "si una persona no está dominada, en ciertas actividades, si no está sujeta a interferencia arbitraria, entonces por mucha interferencia no arbitraria o por mucha obstrucción no intencionada que sufra, puede decirse que mantiene su libertad" (Pettit, 1997), en otros términos, tiene abierta su posibilidad de inclusión social.

Las personas están incluidas en la sociedad dependiendo de lo que pueden llegar a ser en relación a sus deseos y creencias, no en relación a lo que fueron en sus trayectorias familiares, o lo que fue definido anteriormente como inclusión o exclusión, por tanto, ser un ser humano desanclado de la dominación, con su horizonte de posibilidades abierto, es estar en posesión de un patrimonio de experiencias, sentimientos, juicios, como platearía Pettit, de planes, compromisos, logros y fracasos y poder tratar esos acontecimientos como fuentes de memoria, como bases para el razonamiento, como sustratos para el desarrollo en la sociedad (Pettit, 1997).

En relación al ámbito económico, la renta de la persona y la posesión de un mínimo de *bienes* vitales constituyen un sustrato del bienestar y su inclusión social. En la sociedad capitalista contemporánea, neoliberal, concéntricamente ordenada en torno al mercado, la tenencia de bienes es clave para definir un campo de la inclusión o exclusión.

En este escenario, nos serviremos de las reflexiones del economista Amartya Sen, quién plantea que si bien los bienes socio-económicos marcan una buena dirección a la evaluación de la distinción inclusión/exclusión, no determinan absolutamente la evaluación de bienestar o inclusión. Los bienes son valiosos como medios para otros fines y lo importante entonces no es lo que se posea sino el tipo de vida que se lleva (Sen, 1997) y lo que se puede conseguir con esos medios.

Más allá del problema normativo y sicológico que acarrea la preeminencia de la exclusión en estos términos, su posibilidad de observación empírica, es posible afirmar que la vida de los individuos excluidos del ordenamiento de la sociedad puede seguir funcionando con normalidad, incluso los factores de exclusión pueden ser fundamento para la constitución de posiciones de protesta política e identidades individuales, cuando no se tiene éxito en la lógica social general.

En este escenario, nuestra preocupación por el problema de la exclusión viene dada entonces por las condiciones sociales que permiten la persistencia de un ordenamiento jerárquico. La hipótesis que en un ordenamiento social como el actual muy pocos individuos están completamente incluidos, pues la subjetividad escapa de la función selectiva de la sociedad. No obstante, es necesario observar cuales son las variantes de esa imposibilidad, en el terreno de los mecanismos que operan a favor o en contra de la exclusión social de las personas[3].

3 Los paradigmas ideológicos que sustentan el principio de organización del actual ordenamiento económico institucional, tienden a sostener la tesis de que cualquier acción que pretenda mejorar el orden económico prevaleciente, solo sirve para acentuar sus problemáticas. Tal como plantea Sen, el utilitarismo, como corriente explicativa predominante del ordenamiento institucional, ha subsumido la idea de justicia y bienestar – aquí entendidos como dimensiones constituyentes de la inclusión social – a la idea de maximización (de utilidades), y ha ido construyendo la idea de inclusión en torno a esto. La capacidad de inclusión de una institución social debe ser observada en estos términos por su efectividad en la inclusión, por sus consecuencias, "por la bondad de los estados sociales que produce". En particular se debe tomar en cuenta la idea de libertad e igualdad, elementos consustanciales para comprender la efectividad de las instituciones. A este respecto, una de las posiciones predominantes es la de John Harsanyi, quien propone que el único principio racional para ordenar las alternativas sociales es el principio de utilidad media, y que la introducción de otro criterio distributivo a ese juicio, puede romper con la linealidad de la función de bienestar, por lo que sería irracional (Sen, 1997)

Si el supuesto para una definición coherente de la exclusión es la existencia de un entramado institucional que la define procedimentalmente, el ordenamiento organizacional y semántico de la sociedad actual es clave para definir el horizonte de posibilidades de la trayectoria de vida de las personas, pues va creando en su operar zonas de exclusión e inclusión, genera excluidos. Las fronteras entre la inclusión / exclusión son estructuradas por sistemas funcionales cuyo ordenamiento ha sido producto de la emergencia y concatenación de una multiplicidad de decisiones normativas vinculantes, cristalizadas en instituciones.

Para comprender sociológicamente el problema de la exclusión no basta con observarla como un correlato de la diferenciación funcional y sus logros evolutivos, o con explicarla por sus consecuencias, es necesario observarla por sus mecanismos causales. Los individuos en el ordenamiento social son clasificados jerárquicamente, lo que es producto de una definición preliminar en la política social.

Las instituciones tal y como están constituidas permitirían igualdad en relación a las posibilidades de exclusión o inclusión de las personas en tanto individuos y sus posibilidades individuales; cualquier otra exigencia sería irracional, en la medida que esta igualdad es la única que se contempla en el utilitarismo como posible. La visión de Sen nos permite complejizar este asunto, observarlo críticamente pues la posibilidad de bienestar producto de la inclusión en la sociedad depende de la evaluación que la persona hace del modo de vida que merece la pena vivir (Sen, 1997)An individual is socially excluded if (a) he or she is geographically, y no sólo de la maximización de sus curvas de utilidad definidas por una posición inicial.

Son las instituciones sociales las que van a determinar en qué y porqué las personas pueden tener distintas capacidades de lograr la *conversión de sus bienes* en *realizaciones*, y diferentes posibilidades de estar incluidos. Las consecuencias de la inclusión son generadas institucionalmente a través de la generación de oportunidades, habilitaciones y factores de conversión para que las personas consigan sus objetivos.

La libertad es un elemento consustancial para la inclusión social. Es en un contexto de libertad en que las personas pueden defender su interés personal como agentes libres, como agentes que tienen al alcance de sus manos los mecanismos de decisión y los ejercen sin interferencia estructural o de otros. Los ámbitos, planteados por Sen, en que opera la libertad, son los siguientes: a). La libertad referida a las oportunidades que tienen las personas para conseguir lo que valoran; b). La libertad referida al papel que tienen las personas en los procesos de toma de decisión; c). La libertad referida a la inmunidad que tienen las personas frente a las interferencias (Sen, 1997). Al respecto, la tradición republicana, aporta elementos para evaluar y entender como las instituciones sociales, son capaces de coordinar la vida social con el objetivo de permear el horizonte de posibilidades en que se va construyendo la trayectoria de vida de las personas (Casassas, 2010). Una procedimentalidad institucional que apunte a la constitución de este horizonte es condición para la extensión de la libertad en el sentido republicano, que permitiría a las personas tomar decisiones autónomas para el desarrollo de sus planes de vida.

Esta dimensión prioritaria, incluye la necesidad de independencia material para hacer posible un horizonte libertario para todos/as, un horizonte que permita la inclusión total en la elección de las posibilidades que brindan los sistemas sociales, pero como

valor instrumental que habilitaría a las personas en su autonomía[4]. En este contexto, una definición la exclusión versus inclusión social que pueda ir más allá de la ficción jurídica de la igualdad en la ética utilitarista, implica entramados institucionales que permitan dotaciones iniciales, superando del liberalismo igualitarista que promueve la idea de reparación, y sustente la idea de inclusión social en libertad como no dominación.

3. La filosofía política de Philip Pettit y la concepción republicana de libertad social como marco normativo para la exclusión/inclusión social

La concepción de libertad social republicana de Philip Pettit it concentrates on social freedom, as we might describe it, rather than frese centra en la *libertad social*, en vez de la libertad absoluta, pues existe un ámbito de la libertad que queda excluido al decisionismo institucional, a saber: el espacio subjetivo de creación de vivencias. En segundo lugar, considera que el peligro para tal libertad no consiste en cualquier forma de interferencia, sino que en aquellas que son arbitrarias. Una interferencia no arbitraria proveniente del entramado institucional no implica pauperización de la libertad. En tercer lugar, la libertad requiere de la protección de tales injerencias arbitrarias, y no solo posibilitar la ausencia de interferencias, por lo que implica una aplicabilidad institucional normativa, que procedimentalmente ancle las posibilidades de vida a las decisiones de los individuos (Pettit, 2006).

Las personas son selectores libres en la medida que están protegidos contra la obstrucción social, y que tienen los recursos necesarios para ese blindaje (Pettit, 2006). Las This fact enableopciones son socialmentefree just so far as they are exercises of such chooser-based freedom. libres en la medida en que son ejercicios autónomos de un individuo. La libertad republicana se trata de un sustrato que puede ser impugnado por las injerencias arbitrarias y por la interferencia no arbitraria, no se trata de los medios que se posean para poder salvaguardarse de tales injerencias, sino del plexo de seguridad que permite estar debidamente protegido frente a tales injerencias. La libertad consiste entonces en la no dominación (Pettit, 2006).

En el capitalismo contemporáneo, la sociedad permite que se produzcan desiguales distribuciones de las posibilidades de inclusión y exclusión social, la propiedad por ejemplo queda enmarcada en una proporción de los agentes sociales, y esto no es resultado necesariamente de algún incumplimiento de las normas o un acto de ilegalidad, sino es resultado de un operar institucional que legitima y permite la sustentabilidad de un contexto de *ausencia de libertad*.

La libertad cómo no dominación se enmarca en un espacio de *bienestar institucional*, y promueve un contexto de bienestar social. El *bienestar* es entendido como un contexto de equidad y de igualdad, en contra de la pobreza, la explotación y la subordinación; y desde

4 En contraposición, en un ordenamiento utilitarista, donde se ordenan verticalmente los valores como consecuencia del operar jerarquizante de instituciones supuestamente neutras, solo genera desigualdades excluyentes, producto de las desigualdades de recursos, "que habilitan a ciertos individuos para subyugar a los demás y para conformar la vida social de modo tal que imposibilite la puesta en práctica, por parte de todos, de los planes de vida propios" (Casassas, 2010).

esta mirada, debería articular los requisitos necesarios para el disfrute de la libertad, y para hacerla efectiva "no ser libre no consiste en no estar restringido, al contrario, la restricción de un sistema jurídico equitativo, de un régimen no arbitrario, no nos priva de libertad" (Pettit, 1997). Un contexto de bienestar institucional impide estar sujetos a un tira y afloja contingente y arbitrario[5].

Si una *configuración institucional libertaria* republicana difiere de la idea de no interferencia. Es posible tener dominación sin interferencia y al contrario, interferencia sin dominación. Se puede estar dominado por otro, se puede ser esclavo sin que haya interferencia en ninguna de las elecciones[6].

Un entramado institucional que permite coordinar las actividades de la política pública, bajo la condición de que la interferencia promueva los intereses, la interferencia no es dominación, se interviene entonces de un modo no arbitrario (Pettit, 1997). El ideal de no interferencia implica que ésta no sea perpetrada por un agente en base a la contingencia de sus intereses, y que sea evitada por el ideal de no dominación.

Es la arbitrariedad por tanto el problema, cuando hablamos de interferencia, en este sentido "un acto de interferencia es arbitrario sí solo está sujeto al *arbitrium* a la decisión o al juicio del agente, en una posición en la que puede o no elegirlo según le plazca" (Pettit, 1997). Para la restricción institucional de la arbitrariedad, es necesario imponer precondiciones a la acción que complejicen la interferencia, esto puede ser ejecutado a través de la aplicación empírica de procedimientos de política orientados al bienestar, entendidos en este sentido y se deben imponer castigos a la arbitrariedad, para evitar los problemas asociados a la existencia de garantías de impunidad (Pettit, 1997).

Si bien la existencia de un contexto institucional de no dominación libertario, no implica necesariamente la existencia de *autonomía* (Wagner, 2012), ciertamente no es posible la autonomía en un contexto de dominación. Por tanto, la libertad social contiene en su enunciación la idea de autonomía, como producto de un ordenamiento que protege a las personas de la dominación de otros y de las cosas, y contiene en su enunciación la idea de independencia socioeconómica, en tanto seguridad (Pettit, 1997). Complementariamente, desde la economía Amartya Sen plantea que el desarrollo implica expansión de libertades reales, las que dependen en parte de factores institucionales (como la organización del mercado y los derechos). Sen desarrolla la distinción entre libertades referidas a los procesos y libertades referidas a las oportunidades, poniendo el énfasis en el individuo (no en las instituciones), en tanto plantea que el desarrollo exige la eliminación de las fuentes de privación como la escasez (de posibilidades) (Sen, 2000). En este sentido Sen carece de una definición e las instituciones requeridas para el desarrollo sin dominación arbitraria, lo que desarrollaremos en el siguiente apartado.

5 El concepto arbitrario se refiere a la posibilidad de estar sujetos al arbitrio potencialmente caprichoso, o al juicio potencialmente idiosincrático (Pettit, 1997)

6 Podría ser que el amo tuviera una disposición afable y no-interferente, sé es sujeto de dominación en la medida en que se tiene un amo, y se disfruta de no interferencia en la medida que el amo no consigue interferir. Bajo esta mirada, es posible la dominación sin interferencia, pero también interferencia sin dominación.

4. La economía política de Amartya Sen: El enfoque de las capacidades y la observación empírica de la inclusión en un contexto de libertad de bienestar

Sen critica al modo tradicional de concebir las políticas públicas, por un lado, problematiza las formas de evaluaciones sociales referidas a inclusión social y pobreza, y por otro, la evaluación del bienestar solamente basada en ingresos. Su enfoque aporta elementos para evaluar si el concepto de inclusión social presente en la política es acorde a una definición de bienestar en libertad, poniendo en cuestión la ética utilitarista basada en un *bienestarismo arbitrario*, un principio *consecuencialista* referido a las "consecuencias" de la política y un *ordenamiento por suma*, que pone el énfasis en indicadores generales[7]. Para superar tales limitaciones de la política propone la elaboración de una medida de bienestar basada en un criterio más objetivo, interpersonalmente comparable, para ello plantea una base informativa más amplia para evaluar el bienestar, trasladándolo desde la *utilidad,* a la *capacidad* de los individuos de escoger la vida que desean y valoran.

Las *capacidades* son las *combinaciones alternativas que el individuo puede hacer o ser*, los distintos funcionamientos que puede lograr, entre los que puede elegir una colección X o Y. El conjunto de capacidades representa la libertad real de elección, para optar entre los modos alternativos de vida, es decir, entre los distintos funcionamientos. El bienestar o nivel de vida está fundamentalmente centrado en las necesidades de las personas o sus recursos. De ahí que "si se decide que las necesidades de las personas son lo más importante, entonces lo que interesa es el grado de satisfacción de las necesidades. Si se da mayor importancia a los recursos, entonces lo que interesas más bien la *capacidad* para satisfacer esas necesidades (…)" (Nussbaum y Sen, 1996).

La atención no sólo debe centrarse en la obtención del bienestar, sino también en la *libertad para el bienestar* (Nussbaum y Sen, 1996), al menos en dos sentidos, primero, que las personas que tienen satisfechas ciertas condiciones mínimas tienen la capacidad por sí mismas de decidir qué fines o metas definen el ideal de bienestar que persiguen; segundo, que un régimen benefactor debe proveer las *capacidades de agencia* necesarios para que sean las propias personas que incrementen su nivel de bienestar.

Para observar empíricamente la exclusión social se requiere hacer operacionalizable la idea de libertad republicana en complementariedad con la visión de Sen, pues si bien parten de orientaciones distintas, existe afinidad electiva al configurarse en teorías que se fundan para responder la pregunta por la igualdad en las condiciones de vida de las personas. El enfoque de las capacidades (*capabilities approach*) proporciona claves interpretativas para unificar un enfoque normativo republicano con una evaluación empírica de los principios rectores de la política social.

La libertad republicana, como no dominación, tiene afinidad con la libertad de bienestar, o libertad como *capacidad*. La no intromisión se relaciona con el control (o poder) que pueden tener las personas sobre sus propias vidas (Pettit, 2001). Ambas teorías

7 Si lo que se requiere para la *inclusión radical* es la existencia de principios rectores de la política pública configurados bajo el telos del bienestar económico y subjetivo, que incluyan en la configuración institucional de las políticas sociales un sustrato de recursos disponibles para los individuos, entonces no basta con un molde liberal igualitarista basado en la focalización de prestaciones, sino que debe apuntar de manera universalista a la puesta en marcha de recursos que se erijan como *factores de conversión* de *habilitaciones* disponibles institucionalmente, para el despliegue de *capacidades* de las personas.

de la libertad son complementarias - tal como el filosofo español Rafael Cejudo plantea – debido a que el republicanismo de Pettit permite observar la dimensión institucional de la libertad, su organización política, así como delinear hipótesis de su evolución histórica, y sobre todo permite considerar las dinámicas de poder o control que forman parte del proceso de autonomía para la consecución de la inclusión social. Mientras que en Sen la ausencia de dominación no está normativamente explicitada y es tratada como una *constricción informacional*, la que es irrelevante para evaluar la capacidad, ya que es indiferente el *origen* de los impedimentos para ser capaz, y por tanto que estos sean injerencias o meros obstáculos, "mientras la dominación o subordinación no estorbe la libertad de conseguir funcionamientos, los resultados alcanzados serán iguales que si no existiera tal dominación, con independencia de que esa situación fuera valorada negativamente desde una concepción republicana" (Cejudo, 2007).

Mientras Sen suscribe al individualismo moral y metodológico, Pettit permite una observación institucional en términos normativos y empíricos. La complementariedad entre ambas perspectivas permite vincular la dimensión individual de la libertad en tanto desarrollo de habilitaciones y capacidades, con la dimensión social de la libertad como despliegue de la autonomía sin constricciones de poder, y pone en la relevancia el cómo se configuran las políticas públicas de inclusión, sus efectos en la provisión de recursos en tanto habilitaciones y de factores de conversión para desplegar su uso autónomo.

Sen, en su teoría, deja entrever su interés por configurar la idea de capacidad - y habilitaciones- en una forma de comprender el concepto de libertad. La inclusión social puede ser entendida en relación a lo que las personas pueden realmente hacer, lo que denomina *funcionamientos*. Son las capacidades- entendidas como las oportunidades para elegir una u otra clase de vida- la que permitirá la inclusión social de las personas. En este sentido, una sociedad más desarrollada es una sociedad más libre, y por tanto el despliegue de las capacidades es un avance en la libertad.

El interés sociológico de comprender las capacidades, habilitaciones y los factores de conversión que configuran la idea de exclusión presente en la política social radica en que el estar *incluido* implica una *relación de poder* entre un individuo, los demás y ciertos recursos (ya sean bienes o servicios), en cuya virtud tal sujeto tiene el poder de controlarlos de forma que sus exigencias sobre los mismos han de ser atendidas por los demás. El estar habilitado para usar recursos implica la posibilidad de inclusión a través del empoderamiento individual, también entendido como autonomía frente a los recursos.

Amartya Sen parte de la disponibilidad de recursos en la forma de *habilitaciones* (*entitlements*), y evoluciona hacia una noción más amplia de capacidad para *funcionar* (Cejudo, 2007; Cejudo 2017), su enfoque implica ampliar la noción de bienestar usada en las ciencias sociales en el sentido de tener libertad para llevar una vida valiosa, más allá de la satisfacción de necesidades básicas, ampliando el concepto en un sentido republicano hacia las nociones de agencia, autonomía y seguridad.

Las *habilitaciones* por una parte son *derechos presentes en los principios rectores de la política* que estructuran las relaciones entre la persona y los recursos, mientras que los *factores de conversión* son las aptitudes personales promovidas por la política, que permitirá hacer uso de dichos derechos. Ambos elementos vendrían en definitiva a ser garantía de la inclusión social en la medida que son potenciales *capacidades*. Los *recursos*

disponibles por si solos no son suficiente información para comprender el bienestar de una sociedad, pues su aprovechamiento variara según circunstancias de las personas. Por un lado, este planteamiento deja ver la necesidad de evaluar los principios rectores de la política no solamente en un sentido normativo, sino también efectivo: *de que manera son transformadas las habilitaciones en funcionamientos*, y por otro *solo bajo un paradigma universalista de la política será posible la evolución de las habilitaciones en funcionalidades*.

Las habilitaciones consisten en los recursos respecto de los que existe una *relación de autoridad*, y una persona *está habilitada* respecto de ciertos *recursos* cuando puede ponerlos a su disposición para utilizarlos o consumirlos, son el conjunto de bienes susceptibles de disponibilidad para el individuo, y la política pública es uno de los principales mecanismos institucionales vinculantes entre recursos y su configuración en funcionalidades (Cejudo, 2007). Sen llama *habilitación básica* o *directa* a los recursos que son fruto del trabajo propio (autoproducción), mientras que las *habilitaciones de intercambio* son las obtenidas de alguna otra forma (el comercio principalmente). Este enfoque permite configurar un conjunto de habilitaciones con las cuales definir el concepto de exclusión/inclusión social presente en los principios rectores de la política (Sen, 1987).

En este sentido, la idea de capacidades se constituye como un marco analítico para observar la distribución de las habilitaciones de recursos, los que son observables empíricamente. Los recursos, al estar a disposición, y ser susceptibles de ser utilizadas por los individuos, se erigen en capacidades. Mediante las habilitaciones la relación abstracta entre recursos y capacidades se transforma en una relación material y mensurable entre habilitación y capacidad para funcionar (Cejudo, 2007), y a su vez se constituyen en mecanismos efectivos para la inclusión social, en la medida que las personas posean potencialmente factores de conversión adecuados para su apropiación.

Es necesario además *ser capaz de funcionar*, pues la importancia de la noción de capacidad va al unísono con la dificultad de interpretarla correctamente. Al respecto *funcionamientos* es la noción clave para la observación empírica de la capacidad (*funtionings*), y se entienden como los elementos que las personas hacen o a la situación que se encuentra gracias a las habilitaciones disponibles[8]. Los funcionamientos requieren de un paso intermedio entre la existencia de recursos como habilitaciones y su operacionalización en tanto logro personal, requiere de la existencia de un sistema de ***factores de conversión*** (individuales o colectivos) para el rendimiento concreto de las habilitaciones[9].

La capacidad de una persona refleja las combinaciones alternativas de desempeños que una persona puede obtener y de los cuales puede elegir un conjunto (Verd et al., 2009). La distinción entre capacidades de habilitación y capacidad de funcionamientos es

8 Los funcionamientos ofrecen un panorama de cómo es la vida del sujeto, lo cual es necesario, si no para la valoración de su libertad, sí para juzgar su bienestar. Son una noción primaria en el enfoque de las capacidades, ya que éstas se formulan mediante los funcionamientos, son ellos el tipo de información más elemental que se maneja en la teoría, y son los funcionamientos, no las capacidades, lo que puede constatarse directamente y lo que en general se observa con los análisis empíricos cuantitativos desde esta teoría.

9 Las ideas de habilitación, recursos, funcionamientos, factores de conversión y capacidad no están aisladas, sino que operan en conjunto. Para ello es pertinente hacer la distinción entre *capacidad de habilitación*, como la posibilidad de *apropiación* de recursos disponibles para lograr algo versus *capacidad para funcionar,* la que está asociada a los *factores de conversión* y se erige como la capacidad de concretar algo.

la misma que entre lo efectivamente posible y lo finalmente llevado a cabo, la disposición democrática de habilitaciones relativas a la seguridad y factores de conversión referidos a la autonomía y agencia, permiten la inclusión social[10].

5. Complementariedad normativa y analítica de las perspectivas teóricas de Sen y Pettit

En la enunciación del republicanismo para libertad y en la teoría de las capacidades de Sen, se requiere de la disposición social constituida por el conjunto de los mecanismos antes descritos para el despliegue de la inclusión social, se requiere de la posibilidad de autonomía, capacidad de agencia y seguridad, bajo el sustrato de otros elementos clásicos de la política social referidos a su configuración técnica, tales como la calidad, acceso, oportunidad, actualización, los que en su conjunto serian componentes centrales de la inclusión/exclusión social en términos normativos, que se erigen como habilitaciones y factores de conversión para la inclusión social.

Por un lado, la *autonomía* implica independencia personal, la que se relaciona necesariamente con la independencia socioeconómica, ser independiente significa operar normal y propiamente en la sociedad "sin tener que mendigar o tomar prestado de otros, sin tener que depender de su beneficencia" (Pettit, 1997). Sen plantea que tener las capacidades básicas necesarias para funcionar, y en carencia de esas capacidades, tener la posibilidad de obtener las cosas que esas capacidades permiten a las personas que las tienen. Para funcionar apropiadamente, para estar incluido, se debe tener la opción de afirmar sus derechos legales y un plexo de aseguramiento de expectativas económicas.

Otro factor constitutivo de la libertad – y en consecuencia de la inclusión- es la *independencia socioeconómica como seguridad*, el hecho de no disfrutar de independencia socioeconómica tenderá a disminuir las expectativas de disfrutar de la libertad como no dominación (Pettit, 1997). Pettit afirma que esto tiene que ver con el alcance de la no dominación, más que con su intensidad, "en la medida que carezco de recursos personales o financieros para hacer algo, el alcance de las opciones no dominadas que me son accesibles, se ve reducido" (Pettit, 1997).

En tercer lugar, la *posibilidad de agencia* se refiere el grado de poder que disponen las personas. El poder es poseído por un agente, y se mide en función de la posibilidad de generar influencia intencional o no intencional, negativa o positiva, en la vida personal y su entorno directo. La capacidad de agencia sirve para promover un resultado o para contribuir a la toma de determinadas elecciones (Pettit, 1997), se erige en capacidad de deliberación.

10 En términos metodológicos no solo es necesaria la observación de recursos, en tanto habilitaciones legales y *commodities* disponibles en los principios rectores de la política, sino también los *factores de conversión* asociados a la política, que son los que permiten la utilización de tales habilitaciones. Tal como plantea Verd "dada la igualdad de recursos, no todas las personas tienen las mismas habilidades para utilizarlos" (Verd et al., 2009). Por tanto un procedimiento coherente con de evaluación de la inclusión/exclusión en los principios rectores de la política pondrá el acento en la capacidad de habilitaciones, en tanto recursos y en tanto factores de conversión, bajo el supuesto que son los que convierten la capacidad de habilitación en capacidad de funcionamiento.

Los anteriores componentes requieren un contexto de *temporalidad* adecuada, coextensivo en su existencia, es decir, deben emerger de un conjunto de instituciones y procedimientos que aseguren que las prestaciones se otorguen en los plazos estipulados y durante periodos que permitan su desarrollo.

6. Conclusiones: Sociología de la exclusión/inclusión social en los principios rectores de la política social

En consecuencia, para la definición de las políticas sociales y los destinatarios los individuos son clasificados en incluidos o excluidos, lo que implica situación de precariedad resultado de la delimitación de zonas de exclusión e inclusión dadas por el ordenamiento institucional de la sociedad y la disposición de *capacidad de habilitación*. Este proceso social es el resultado concreto de un operar en los principios rectores de la política social.

En sociología la exclusión y la inclusión social pueden ser entendidas como un correlato de la diferenciación funcional de los distintos ámbitos de la sociedad. Normativamente la exclusión de los individuos es un resultado de la diferenciación sino de la estratificación, y del modo de operar de los sistemas como la economía o la política, que en su funcionamiento concreto se ven enfrentados a una tensión: la conciliación de la eficiencia en el funcionamiento, los intereses particulares de actores concretos, la institucionalidad históricamente construida y las definiciones internas de sus principios rectores. Lo anterior irá especificando quienes se verán incluidos o excluidos de la estructura de dicho sistema, por tanto, de la estructura social[11].

No sólo los individuos son clasificados en incluido o excluido en los principios rectores de la política social, sino que también estos mismos procesos de clasificación llevan implícito un concepto particular de inclusión o exclusión. Para identificar dicha noción y someterla a un auscultamiento empírico, un modelo teórico que permita evaluar las políticas sociales en estos términos debe contener un concepto ideal de exclusión/inclusión con rendimiento analítico y que permita evaluar las definiciones explicitas o implícitas presentes en los principios rectores de la política social en un país concreto.

La individuación del ser humano – o el desarrollo de la capacidad de hacerse cargo de su trayectoria vital - requiere de ciertos grados de exclusión de la sociedad, pero esta exclusión es intrínseca a la subjetividad, y las políticas públicas justamente tienen la función de asegurar que las expectativas de inclusión social del individuo – y la sociedad- sean aseguradas, sin discriminación. De otra manera, el individuo estaría excluido de las posibilidades de inclusión.

La disyuntiva entre control y poder, presente en la confrontación de las teorías de Pettit y Sen, también plantea la pregunta de hasta qué punto estaría justificada la pérdida de control con tal de conseguir logros valiosos, o dicho de otro modo, de cuáles son los límites del paternalismo en el enfoque de las capacidades. Sociológicamente, ningún individuo estaría completamente integrado en un solo sistema social. Como plantearía Laclau, las

11 Al respecto, son pocos los ejemplos de modos de operar institucionales totalmente inclusivos, o que promuevan una inclusión radical. Un ejemplo de esto serian los derechos humanos, los cuales se definen como universales e inalienables, sin embargo más allá de esta pretensión universalizante, existen espacios territoriales donde no operan en su totalidad.

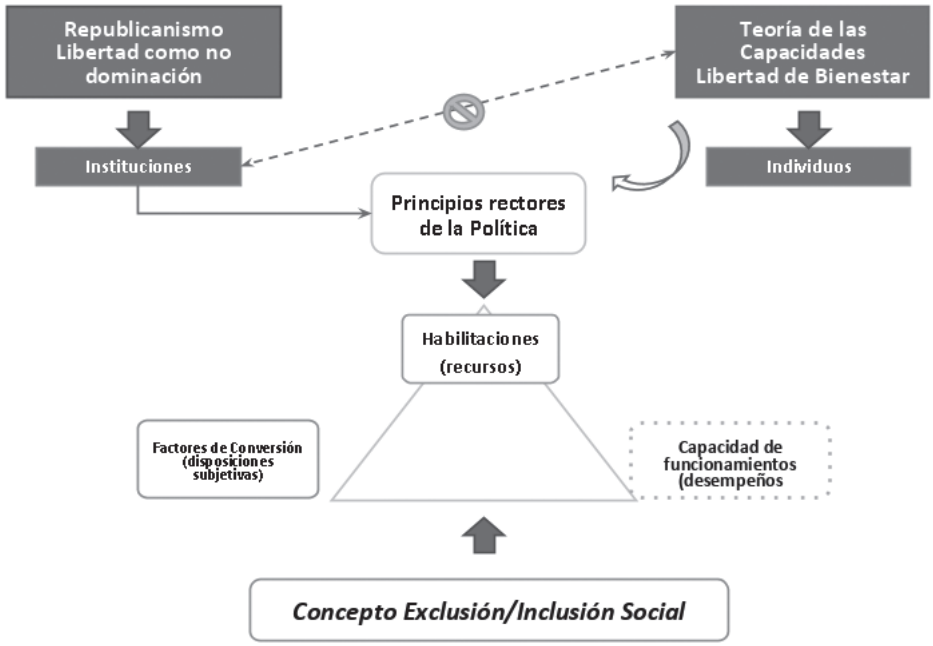
identidades individuales nunca están totalmente acabadas (Laclau, 1993), por lo que la idea de un individuo totalmente incluido no deja de ser problemática, ya que es imposible consignar a alguien en un solo discurso o una sola política. La idea de autonomía está siempre marcada por un fracaso, para lograr la plenitud, lo que no excluye los intentos siempre inacabados de totalización. La individuación se escapa a la función selectiva de las instituciones, sin embargo, depende del grado de autonomía, agencia y seguridad que proveen las políticas públicas.

La inclusión social no es dialéctica, es una distinción. Es estar incluido en un horizonte de posibilidades de acceso al bienestar material (*seguridad*), es estar incluido en un horizonte de *autonomía individual*, en un espacio de despliegue de la *capacidad de agencia* y *autonomía*, bajo el espacio de libertad en el sentido republicano.

El concepto de *mínimos sociales* es relevante en las definiciones de la política en Chile, y va a definir empíricamente lo aceptable o no aceptable en términos de inclusión en la sociedad. Esta idea se fundamenta en el "derecho" de toda persona o comunidad a participar de beneficios sociales. Sin embargo, existe una tensión entre las posibilidades y limitaciones de la fundamentación normativa y mínima de los derechos a estar incluido en los términos aquí definidos. Existe una disputa entre la exigibilidad formal y la realidad de los derechos sociales. Debido a las dificultades de exigibilidad jurídica de los derechos sociales, no se puede reducir su legitimidad a la simple racionalidad y formalidad en los tratados, pues de ese modo se limita la discusión y no se logra incorporar en el debate las dinámicas sociales vinculadas con la autonomía, la agencia y promoción de habilitaciones. El derecho no sólo remite a sus fundamentos formales, sino también a las realidades sociales empíricas a las que se refiere y a las que su aplicación provoca. Como plantea Jürgen Habermas, el derecho funciona también como un transformador que asegura la integración de la comunicación social en la medida que los derechos son legitimados (Habermas, 1991, 1998). En este sentido, la inclusión social en tanto satisfacción de los mínimos o satisfacción basal, más que asumir un carácter puramente jurídico o relativo a la exigibilidad formal, se tornan legítimos también en su apropiación social, la idea de habilitaciones y los factores de conversión para su despliegue tienen el potencial de incluir en su definición el componente jurídico, pero también empírico de su ejercicio.

Al evaluar los principios rectores de la política pública se observa cuáles son las condiciones de inclusión que promueven y cuales tienen implícitas en sus definiciones. Hablar de condiciones parece más adecuado que hablar de derechos, pues el uso del término derecho deriva en asuntos de potestad, autorización, prorrogativa, legitimidad, procedimentalidad. No obstante, como plantea Lo Vuolo, la noción de condiciones se relaciona con promoción de capacidades, habilidades, aptitudes, supera por tanto el campo del derecho. La relevancia sociológica de este análisis es que la idea de inclusión presente en los principios rectores de la política social contiene los elementos que definen - o van a definir - el efectivo estado de la situación de la mayoría de los miembros de la sociedad.

A modo de síntesis en el esquema siguiente se observa que desde las dos teorías basales la observación conceptual se desprende la idea de *Libertad de Bienestar como no Dominación*, noción que implica la evaluación de la libertad en relación a los *medios* y los *fines*.



Elaboración propia: Esquema resumen del modelo teórico.

Si bien existe afinidad electiva entre ambos planteamientos teóricos, a saber, republicanismo y teoría de las capacidades, Amartya Sen deja abierto el cuestionamiento a los *medios* institucionales para conseguir la libertad de bienestar, centrándose más bien en la observación *consecuencialista de los fines*. Sin embargo, este problema teórico resulta una aporía en tanto Sen cuestiona justamente las políticas públicas contemporáneas cuando son evaluadas (solamente) en función de sus consecuencias.

La complementariedad entre la teoría de las Capacidades y el desarrollo institucional para una sociedad libertaria es conflictiva pero necesaria. Pettit aporta sustancialmente a la comprensión típico ideal de un concepto de libertad como no dominación, y describe cuales serian los rectores de posibilidades ideales de un individuo libre en esos términos, sin embargo, deja fuera del análisis habilitaciones clásicas de la política referidas a la calidad interna de la misma, y otras habilitaciones referidas al individuo, y a nuestro juicio centrales, para definir una política inclusiva en términos radicales.

Bajo las premisas teóricas descritas, los *principios rectores de la política* son su fundamento y son productos institucionales. En sus planteamientos procedimentales y en sus criterios de evaluación llevan inscritas las dimensiones de su identidad (inclusiva o no inclusiva). Estas dimensiones- en coherencia con las teorías republicanas y de las capacidades - son las habilitaciones y los factores de conversión, elementos observables que se erigen en potenciales *capacidades de funcionamiento*. Las habilitaciones por un

lado representan los recursos y disposiciones objetivas de la política, mientras que los factores de conversión se fundan en dimensiones subjetivas a potenciar por la política, los que quedarán inscritos en el individuo en forma de capacidades individualizadas (agencia y autonomía) o bien en capacidades objetivables como podría ser el capital humano (niveles educativos).

En conclusión, el concepto de exclusión social típico ideal que se debe observar en los principios rectores de la política debe llevar implícito en su definición las dimensiones asociadas a habilitaciones y factores de conversión, que devienen de las definiciones normativas de lo que es la inclusión social en la teoría de Pettit y de Sen.

Referencias

Amartya, S. (2001). Symposium on Amartya Sen. Philosophy 4. Reply. *Economics and Philosophy, 17*. Cambridge: Cambridge University Press.

Beck, U. y Beck-Gersheim, E. (2002). *Individualization: Institutionalized individualism and its social and political consequences.* Londres: Sage.

Brenner, B. (2009). *La economía de la turbulencia global*. España: Ediciones Akal, S.A.

Bond, P. (2014). *Elite Transition. From Apartheid to Neoliberalism in South Afric*a. London: Pluto Press.

Burchardt, T., Le Grand, J., y Piachaud, D. (1999). Social Exclusion in Britain 1991-1995. *Social Policy & Administration, 33(3).*

Callon, M. (2004). Introduction: The Embeddedness of Economic Markets in Economics. *The Sociological Review*, 46, pp. 1 – 57

Casassas, D. (2010). *La Ciudad en Llamas. La vigencia del Republicanismo comercial de Adam Smith.* Barcelona: Montesinos.

Casassas, D. y Wagner, P. (2016). Special Issue on Modernity and Capitalism. *European Journal of Social Theory*, 19(2). London: SAGE publications.

Cejudo, R. (mayo-agosto, 2007). Capacidades y Libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen. *Universidad de Córdoba. España. Revista Internacional de Sociología (RIS), 65*(47).

Crouch, C., & Streeck, W. (1997). *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*. London: SAGE Publications.

Elías, N. (2000). *La sociedad de los individuos*. Barcelona: Península.

Esping-Andersen, G. (2000). Fundamentos sociales de las economías postindustriales. Barcelona: Ariel.

Güell, P., Morales, R., y Peters, T. (2010). *Individuación y Consumo Cultural. Las Afinidades Electiva.* La trama social de las prácticas culturales. Sociedad y subjetividad en el consumo cultural de los chilenos". Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Habermas, J. (1991). *Conciencia moral y acción comunicativa.* Barcelona: Península.

Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.

Hall, P. (ed.) (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations.* Princeton. New Jersey: Princeton University Press.

Laclau, E. (1993). *Nuevas Reflexiones sobre la Revolución en Nuestro Tiempo.* Buenos Aires: Nueva Visión.

Lo Vuolo, R. (1995). *La Economía Política del Ingreso Ciudadano. En Contra la Exclusión: La propuesta del ingreso ciudadano.* Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila Editores.

Lo Vuolo, R. (2016). The limits of autonomy in Latin American social policies. Promoting human capital or social control? In D. Casassas y P. Wagner (Eds.), *Special Issue on Modernity and Capitalism. European Journal of Social Theory*, *19*(2). May 2016. London: SAGE publications.

Luhmann, N (2017). *La economía de la sociedad.* Barcelona: Herder Editorial.

Morales-Olivares, R. (2015). Inconsistencies between social-democratic discourses and neoliberal institutional practices in Chile and South Africa: a comparative analysis of the post-authoritarian periods. In Wagner, Peter (Ed). *African, American and European trajectories of modernity: past oppression, future justice?* Annual of European and Global Studies Vol. 2, Edinburgh University Press.

Morales-Olivares, R. (2016). Veinte años de las transiciones democráticas en Chile y
Sudáfrica: Una mirada de las continuidades post autoritarias. *Revista Políticas Públicas*, *9*(2), 36-52. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Políticas para el Desarrollo.

Nussbaum, M. y Sen, A. (comp.) (1996). *La Calidad de Vida. "Descripciones de la Desigualdad" de Robert Erikson.* D.F. México: Fondo de Cultura Económica.

Paugam, S. (2005). *Las formas elementales de la Pobreza*. Madrid: Alianza Editorial.

Pettit, P. (1997). *Republicanismo: Una Teoría sobre la libertad y el gobierno.* Barcelona: Paidós, Estado y Sociedad.

Pettit, P. (2001). *Symposium on Amartya Sen. Philosophy 1. Capability and Freedom: A defence of Sen.* Economics and Philosophy, 17. Cambridge: Cambridge University Press.

Pettit, P. (2006). Freedom in the Market. *Politics, Philosophy and Economics, 5*(2).

Sanchez – Ancochea, D., y Martinez, J. (2013, July). Can Latin American production regimes complement universalistic welfare regimes? Implications from the Costa Rican case. *Latin American Research Review, 48(2), 148-173.*

Sen, A. (1987). *El Nivel de Vida.* Madrid: Editorial Complutense.

Sen, A. (1997). *Bienestar, justicia y mercado.* Barcelona: Paidós

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad.* Barcelona: Planeta.

Verd, J. et al. (2009). Trayectorias laborales y enfoque de las capacidades. Elementos para la evaluación longitudinal de las políticas de protección social. *Sociología* del Trabajo, Nueva Época, *67*.

Wagner, P. (2012). *Modernity: Understanding the Present*. Cambridge: Polity Press.

Towards a holistic understanding of taxes: coming to grips with the idea of the just tax in Cameroon[1]

Hacia una comprensión holística de los impuestos: Justicia e impuestos en Cameroon

Federica Duca
Public Affairs Research Institute (PARI)
University of the Witwatersrand

Abstract: *This paper aims at enhancing an understanding of the world of taxes from a sociological perspective. It suggests that in order to achieve a tax system that is perceived and intended as equitable and just by the population, a holistic approach to the knowledge of the notion of tax is needed. Given the main preoccupation of current administrations of African countries to broaden their tax base and to achieve efficient tax administration and collection systems, policies ought to take into account why and in what forms resistance to payment of taxes from the side of the citizens is performed. This, in turn, means going beyond the simplistic paradigm of "tax for service" and advancing an exploration of tax morale. Building on the case of Cameroon, this paper argues that fiscal policies should take into account the social meaning of taxes connected to the idea of the just tax, this would lead to a higher tax morale and to a greater engagement of the citizens with the state.*

1. Introduction

Cameroon, as many other African countries, strives to improve its taxation system and to broaden its tax base. The fiscal administration has recently invested greatly towards a more efficient system of taxation through a series of reforms. The publication of Revenue Statistics in Africa, released in 2016, reports that the tax to GDP ratio in Cameroon has increased from 12.8% in 2010 to 16.1% in 2014. Tax administrators lament that the results are not satisfactory and indeed, despite a steady increase, the ratio remains low[2]. According to Sabates and Scnheider (2003), Cameroon can be deemed to be a state without taxes (where there is a low revenue for the public good and reliance on non-tax revenues). While the fiscal administration emphasizes their efforts to create a dialogue among the various

1 The research presented in this paper has been conducted in Cameroon in the context of the project "Taxation and State Formation" conducted by researchers of PARI and funded by the Friederich Ebert Stiftung (FES) from 2015 to 2017. I would like to acknowledge and thank my colleagues Alice Soares and Thatshisiwe Ndolvu who have worked with me on this project. The project focused on taxation in three countries of Sub-Saharan Africa (Cameroon, Mozambique and South Africa) and my research was in Cameroon.

2 The report also indicates that the main drivers of this slight increase is the increase of taxes on income and profits. 3.6% of non-tax revenue in Cameroon comes from resource rent, which accounts for 85% of its total non-tax revenue.

actors that are involved in taxes and taxation, citizens feel that the fiscal administration is just a corrupt, inefficient and unjust apparatus.

Talking about taxation and its implementation means talking about the relationship between citizens (considered as potential taxpayers) and state institutions. I contend that in order to meaningfully do so, it becomes crucial to start unpacking and problematizing the notion of tax, venturing beyond its technical meaning. This will open new avenues to a broader understanding of what it means to work towards improving the relationship between citizens and institutions that deal with implementation and collection of taxes. In order to do so, a deep investigation of the social life and the social meaning of taxes is needed (this being the meaning ascribed to taxation by the different actors), moving beyond the idea that the improvement of the fiscal system can be done merely by finding better ways to collect and to administer taxes. Here the notion of tax morale helps unpack and define the social meaning of taxes in Cameroon, in which a specific idea of justice is embedded.

In Cameroon, the successful collection of taxes is reported to be one of the main challenges for the fiscal administration who try to improve their collection via a series of modernization reforms of the system intended to simplify and make more transparent the process of tax collection. Following the paradigm of "tax for service", government contends that given the little revenue collected they are unable to provide services to the citizens, on the other side citizens see government as inefficient and dysfunctional.

A general idea supported by both fiscal administrators and civil society organizations is that citizens (intended as potential taxpayers) are not aware of the role of taxes and of their rights and duties as citizens. Yet this view takes for granted the idea that there is a homogeneous interpretation of the notion of tax by the various stakeholders. I show that in order to face these difficulties and to enhance the level of tax awareness, it is crucial to investigate the different ways in which the various actors understand taxation and how they relate to it. I propose that a possible way to actively approach the challenges linked to taxation is to overcome the binary idea that taxpayers do not want to pay taxes or contribute to the state either because they do not understand the importance of taxes or because they do not have an income to do so or do not trust the institutions. Instead, unlocking notions of justice in the understanding of economic transfer and exchanges between citizens and the state seems to a much more fruitful avenue to work towards fiscal policy that are considered just and equitable by the citizens.

This work is located within the emerging literature that inserts taxation within the broader realm of state-society relations, and while acknowledging the role and the debates of taxation and development and of tax reform, it does not make of the latter its main focus.

2. Giving life to taxes: a qualitative approach

Cameroon faces great difficulty in its endeavour to improve its taxation system and to broaden its tax base. Apart from the objective difficulties of the fiscal administration and despite its attempts to reform the system, a low degree of tax awareness and tax socialization are often thought to be the main causes of the distance between taxpayers and the fiscal

administration. Within this context the question to ask is: what are the meanings ascribed to taxes and how can an understanding of these social meanings of taxation help shape better policies to promote tax awareness and consequently tax compliance?

In order to answer this question, the paper relies on a qualitative methodology (in depth interviews and ethnography[3]). The conclusions of this country profile, given the strictly contextual fieldwork, are perhaps not generalizable, yet they provide a possible system to approach the study of taxation and tax compliance in countries in which this is recorded as an issue for the fiscal administration.

This paper is based on ethnographic fieldwork in Cameroon carried out during various visits between February 2016 and October 2017). The main objective of the fieldwork was to achieve a holistic understanding of the world of taxation in the country, both from a historical and contemporary perspective. This investigation calls for the use of qualitative methods in the field of taxation as a means to promote a wider and in depth understanding of the social meaning of taxes. Doing so, the institutional dynamics in which taxation is embedded are revealed. The considerations presented in this chapter are the result of interviews and participant observation in various cities of Cameroon[4].

The field trips have been conducted and planned with the aim of providing a thorough picture of taxation in the country. Due to time constraints, the trips have been conducted mostly in the capital city of the country Yaounde and in the economic capital Douala, with occasional trips to Northern Cameroon and to other regions. Tax administrators who provided me with important considerations on the official discourse around taxation and helped me understand the gap and frictions between the central and the local governments; civil society representatives invested in working towards the achievement of fiscal compliance in the country have allowed me to access debates around taxation from the bottom up tax; private sector representatives (from big, small and medium enterprises) provided the perspective of the various enterprises and the challenges of being taxpayers in the Cameroonian context; interactions with informal traders allowed me to probe some of the "meaning of taxation" formulated by informal traders that had been presented to me by other actors (civil society organizations or administrators); conversations with citizens at large enabled me to make sense of the social meaning of taxes and finally engaging with traditional leaders provided me with an understanding of taxation out of the official discourse and where the idea of exchange has come from.

3. Reviewing literature on taxation, state and society: towards an understanding of the just tax and tax morale

It is common knowledge that taxation is at the heart of the state and the core of its administrative functioning. It is likewise accepted that taxes (in different forms) have constituted an important form of exchange since the early stages of civilization. There is evidence of payment of tributes in pre-colonial Africa and Cameroon is no exception

3 Qualitative works on taxation are not frequent, for an ethnographic account on fiscal disobedience in Northern Cameroon and in the Tchad Basin see Roitman (2005).

4 It should be also stated that in the context of this project I have also visited the national archives of Yaounde and Buea in Cameroon and of Aix en Provence (Archive d'outre Mer) in France in order to document the debates around taxation in colonial times.

to this trend (Chilver and Kaberry, 1960; Fyle, 2001). In the contemporary form, taxes can be defined as obligation to public expenditure and as payments that each individual is obliged to make to the state[5]. The current literature on taxation is rather diverse and varied: on the one side, it looks at taxation from the vantage point of state building and state capacity and on the other, it looks at tax awareness, tax compliance and tax morale (this last being the focus of this paper[6]).

Various studies point out that there is a positive correlation between tax education and tax knowledge, this leads to a much fairer fiscal system and subsequently to a greater degree of tax compliance (Mukhlis et al., 2015). According to this approach tax education, awareness and socialization are crucial factors to improve the overall perception that people have of taxes and consequently it broadens the tax base. Tax awareness can be defined as the awareness of tax laws and principles. According to the studies that see a correlation between socialization[7] and compliance, investing in education and spreading information about taxation is a necessary task in order to broaden the tax base. With tax compliance, on the other hand, we refer to the accurate and timely payment of taxes to the relevant tax authorities. In Cameroon, there are high concerns with regard to tax compliance.

Trying to unpack taxation via the notions of tax awareness and compliance implies neglecting the considerations around what drives people to pay taxes in the context of the relationship between the taxpayers and the government, is referred to in the literature as tax morale. Adding tax morale to the equation contributes to an understanding of the social meaning of taxes. In a seminal work on tax compliance and tax morale Torgler (2007) suggests that in order to understand tax compliance we need to look at tax morale, namely the intrinsic motivation to pay taxes. The main features of tax morale are: moral rules and sentiments, fairness and the relationship between taxpayers and government. Torgler further details that sentiments can be about guilt, shame, duty and fear. The assumption is that taxpayers will feel guilty and ashamed if they are caught as non-complaints. On the other side though, if the system is perceived as unfair, tax evasion is seen as a form of self-defence.

Henrich et al. (2001) find that tax morale varies among groups and that it is affected by institutions, perception of fairness and cultural norms. Fairness has been introduced as an important element for economic analysis and it has added to the literature of tax compliance that taxpayers see the relationship with the state also as an exchange and not only in the form of coercion. Other elements that affect tax morale are the functioning of institutions, collective blame and moral constraints: when the system is seen as unfair, citizens will not feel the pressure to pay and if they have concerns of mismanagement or corruption tax compliance is not seen as a social norm.

Cultural norms also ought to be integrated into the understanding of tax awareness and tax morale. In this regard, Ockenfels and Weimann (1999), studying tax compliance and morale in East and West Germany, show that taxpayers' behaviour is affected by social environments. A stricter and more authoritative regime in East Germany has had a strong

5 Looking at the etymology of taxes and going back to its Latin roots, it emerges that at times the difference between taxes and tributes is very blurred.

6 For a comprehensive overview of the various strands of literature on taxation please refer to Guimaraes, Duca and Ndovlu (2018)

7 In this paper I use the notion of tax awareness and tax knowledge and tax socialization interchangeably.

impact on tax compliance and has produced a less selfish and more co-operative, cultural background. Lower tax morale might express dissent. When the system is perceived as equitable, there is more compliance.

Finally, in order to better understand why people are compelled to pay taxes and in order to advance a social understanding of taxes, it is also crucial to look at questions of belonging and citizenship, where at times national identity is built outside the frame of state institutions. As Dialogue Society (2014) puts it, the will of nationhood goes beyond language and culture and this often does not translate into trust in and recognition of the state and its institutions. We will see that the Cameroonian case fits very well within this suggestion.

In conclusion, matching concerns linked to tax awareness and tax morale with questions of identity and nationhood helps working towards a model for the social understanding of taxes. While tax morale assumes that there is a shared and defined view of what taxes are, the model of the social understanding implies a challenge to the notion of tax itself through the lived experience of the citizens and their identity.

4. A schema to understand the meaning of the just tax in Cameroon.

Conventionally, contemporary concerns about the Cameroonian fiscal situation start from the Eighties, when the country faced a severe financial crisis due to the collapse of the price of its main export products such as oil and coffee, Cameroon has undergone several reforms of its fiscal system in order to put the country back into gear. Some of these reforms were associated with the Structural Adjustment Programs (SAPs) aimed at financially stabilizing the country[8]. At present the fiscal administration faces challenges linked to human-resources, but also to political events such as such as the imperative need to allocate resources in the northern part of the country to face the threat of Boko Haram.

Despite the great attention put on the education of administrators of the fiscal system, across the spectrum there is consensus about the difficulties of the fiscal administration, especially at the local level, where tax collectors are seen as corrupt state agents who do not have adequate means to do their jobs. On the other side, a skewed system in favour of tax exemptions in key sectors, such as forestry and the extractive sectors, are also considered to be the causes of a weak collection system. This brings to the fore a fundamental question and concern both for the population and for the tax administration: who pays taxes, to who and in what form?

This section discusses the ways in which the notion of taxes is perceived, understood and interpreted in Cameroon by the population, administrators and civil society associations and as a result of their interaction.

Historically, the Cameroonian population has been familiar with the notion of taxes. This has changed over time and it has acquired a different meaning from the post-colonial era. As in many other countries that have experienced colonialism, the population has seen the payment of taxes as an obligation and as an unfair exchange[9]. There is a plethora of actors

8 For an in depth description of the various reforms of the Cameroonian fiscal system please refer to Guimaraes, Duca and Ndlovu (2018)

9 For a detailed account of this period please refer to, among others, Assene Atemengue (2016) and Mbembe (1996)

(among others lay citizens and a portion of informal traders) that do not acknowledge the world of taxes as such, instead they provide examples of how they feel that talking about "taxes" means referring to a pervasive instead this is more associated with a heavy system of monetary exchange and of "perceived injustices" that residents incur, or to voluntary exchanges and of circulation of money that form part of the daily life of the citizens.

The debate about taxation in Cameroon is deeply embedded in the idea of 'just tax', which is shared all across Cameroonian society. However, there are different understandings of what this entails. Understanding what the just tax is, according to the various actors, is crucial if we want to unpack the challenges linked to the low tax morale in a more in-depth manner A more linear interpretation is given by the Certified Tax Consultants working in certified management centres. These are partners of the tax administration and their role is to assist companies as consultants; to settle tax disputes, to organize taxes and to process payroll. In their view, the just tax is determined by the finance law and, by all means, is what companies are supposed to be paying in a non-negotiable process. The fiscal administration, on its side, claims to work towards a just and equitable tax system. The finance law is produced at the office of the Study and Fiscal Reforms of the DGI.

A representative from this division explains how the finance law is the result of a long process of negotiation with the main stakeholders, namely, the big and medium enterprises and the twelve fiscal regions of the country: "We at the DGI fully understand the importance of dialogue with the taxpayers and we try to launch as many opportunities of dialogue as possible. We share the draft of the finance law with the big companies every year and we value their feedback"[10]

The union of private companies most involved in negotiation processes and often proposes two types of reforms, in order to make the system more just for the companies: on the one hand, the reduction of VAT and of the fiscal pressure in general[11], and on the other, procedures to make the process of taxation more transparent, notably through the digitalization of tax records and of the implementation of tax transaction through the internet, to grant their traceability. Conversations with two CEOs of international companies[12] bring to surface an idea of the just tax, which resonates with the position of the union of private companies. They are fully aware of their massive contribution to the overall revenue of the state – which accounts for 80 per cent of the total revenue of income tax – and they see it as a 'social injustice'. They back up their perception by arguing that they are subject to an incredible number of controls – up to two or three per year – conducted in a disorderly and inaccurate way, during which it is very common to incur fines. The CEOs see the system's injustice both at the high level of taxation and in the ways in which taxes are implemented and collected – they find the systems not transparent enough. One of them comments:

10 Interview at the DGI, Yaoundé, 1 October 2016.

11 The debate on the VAT and fiscal pressure is a very heated one among the large companies' taxpayers. The sentiment is that there are very long delays in the VAT return and that this is detrimental to the health of the companies.

12 Respectively, Yaoundé on 3 November 2016 and Douala, 9 November 2016.

> "We are always subjected to controls, it is not that we do not want to pay taxes, we do it in conformity with the law, but this is a social injustice, we pay a lot and we also pay benefits for our workers and our work is sometimes distracted by these controls. The injustice is also elsewhere, you see, new companies are tax exempt for the first two years of activity, to incentivize business. But what happens to us older companies? We did not get incentives when we started and now we keep paying while others enjoy exemption"[13]

There seems to be a consensus, from the administration to the big firms of the private sector, that the skewed contribution to the overall revenue is to be attributed to the prominence of the informal sector.

The Director of Small and Medium Enterprises laments that most of the small enterprises have a very high mortality rate:

> "We fully understand the difficulties of the small entrepreneurs and we are trying very hard to help them formalize, but this is not an easy task. People are reluctant to fill the paperwork and they think that they will lose profit by entering into the formal market. But I truly believe that it is the contrary. If they are formally embedded in the system, they do not have to resort to informal, and sometimes dangerous, means to keep their business going. This is not good for them. This is why we are trying to promote artisanal activities in the villages. We hope that products could be sold in the various artisanal centres around the country"[14]

As explained by the director, this division adopted a series of incentives for small and medium enterprises, namely, not paying taxes for the first two years and giving contributions to those that employ young people. Yet most of the companies 'shut down' after two years, to migrate to the informal sector where taxes are not contemplated. One of the main programmes of this centre had been to promote small enterprises, not only in the cities, but in the villages as well. One such example was '1 village, 1 product': a programme aimed at creating cooperatives specializing in the production of one product in the villages – where the payment of taxes should not only come to be perceived as just, but as worth it as well. This would be possible when the workers of the cooperatives realized that going through the formal market allows them to cut costs – mostly transport. In this case, the tax paid to the local municipality would be lower than the costs that the producer would have incurred if he had to produce and distribute the product alone. On the other side, a representative from a civil society organization claimed that the prominence of the informal sector, especially in the centres of cities likeYaoundé and Douala, was to be ascribed to the absence of a proper tax policy for individual entrepreneurs that work for themselves under conditions of poverty:

13 Interview, Yaoundé, 3 November 2016.
14 Interview, Director of Small and Medium Enterprises, Yaoundé, 31 October 2016.

> "The informal sector is constantly blamed for the lack of state resources, but I think that this is appalling. There is no fiscal justice in this country. The informal workers are indeed workers, and they should not be harassed constantly by the tax collectors. People who have more money should contribute more, financially, to the country and those that pay, even if not a lot, should be treated with dignity"[15]

Not denying that a lot of work had been done, he complained about the policy makers' lack of interest vis-àvis street vendors, who are the object of constant harassment by inspectors. Furthermore, this organization pleads for a broader meaning of the 'just tax'. In 2000, a reasonable flat rate (impot liberatoire) was approved. Thanks to this, all street vendors that pay this tax have the right to sell, but at the same time, they have not been given a space in which to work and the Cameroonian law requires the payment of a land occupancy tax. This makes the taxation for street vendors heavy and often forces them to operate in the informal sector. The representative of this organizations suggests that, in order to give dignity to this category, a healthy and safe environment should be created in the form of official stalls – to be allocated to those who pay the flat rate. The 'just tax' is thus about granting dignity to workers.

Lastly, the vision of another civil society organization is more oriented towards the idea that residents are not aware of the relationship between the taxpayer and the state (in the form of the local municipality) that is implied in the taxpaying process.

According to this organization, many citizens do not know that it is precisely through paying tax that they have the right to advance demands, and that this is the reason why the whole notion of taxation is considered unjust.

Each of these actors had a different view on what a fair system would look like. The fiscal administration worked on the assumption that increasing the number of taxpayers will lead to a healthier fiscus. To this effect, in September 2017, it launched a new campaign to register taxpayers. As a result, 4,000 new taxpayers were registered in five different tax centres. It is still impossible to venture an analysis of the result of this campaign, so for now we maintain that from an organizational perspective, the Directorate of Big Enterprises is the highest collector of taxes. While the private sector feels unjustly treated by the fiscal administration – as explained at the beginning of this section – and sees in the massive presence of the informal sector the source of the problem. The informal sector, in turn, sees the private companies as fully embedded with the state and at times, with the political party in office. There is a clear opinion that the presence of multinational and international companies contributes to fostering an unequal economy. For instance, recently, within the framework of Vision 2030 (vision and planning for the growth and development of the country) and in view of the upcoming Africa Cup of Nations in 2019, Italian companies and the Cameroonian government signed a set of business deals, especially in the construction sector in the city of Yaoundé. These are regulated by tax exemptions and again, lay citizens see in these deals a missed opportunity for national growth, and for building a fair fiscal system. In this regard, the Cameroonian population at large sees a collusion of the national and international elite to prevent a fair economic system. The requests of the fiscal administration on the informal sector, or on small business, are interpreted primarily as an unfair interference in people's daily endeavours.

15 Interview, Douala,11 November, 2016

Conclusion

Many citizens see taxes as synonymous with repression and they see it as an attempt to undermine their dignity. Similarly, traders that are not fully compliant feel constantly harassed, in this case compliance to payment is not to be linked to any form of will to contribute to the state but as a means not to be harassed and it is exercised passively as a duty; on the other side, it is seen as unfair and repressive by those that do not feel represented by the current central institutions. The different actors provide an uneven view on what the "just tax" is and what it represents.

While it is important to keep working on tax awareness and socialization, as well as on improving the capacity and efficiency of the tax administration, it is also crucial to keep in mind that non-compliance to taxes is not necessarily due to a lack of awareness and knowledge, or to a low tax morale. Tax morale, or the willingness to pay taxes, is strictly linked to the extent in which tax is experienced as a tool of establishing rights and dignity.

References

Assene Atemenque, L. (2016). *Fiscalité colonisation et anticolonialisme en Afrique noire : le cas du Cameroun 1884-1960.* Paper presented at the FES/PARI International Workshop on taxation and State formation in Sub-Saharian Africa. 20-22 June 2016, Wits University.

Campbell, J. L. (1993). The State and Fiscal Sociology. *Annual Review of Sociology,* 19, 163- 185.

Chilver, E.M. & Kabery, P.M. (1960). From Tribute to Tax in a Tikar Chiefdom. *Africa 30*(1), 1-19.

Dialogue Society. *(2014). Workshop Proceedings: Sense of Belonging in a Diverse Britain.* Retrieved from *http://www.dialoguesociety.org/publications/academia/1029-workshop-proceedings-sense-of-belonging-in-a-diverse-britain.html*

Fyle, M. (2001). *Introduction to the History of African Civilization: Colonial and Post-Colonial Africa*. Lanham, Maryland: University Press of America.

Guimaraes, A., Duca, F., & Ndlovu, T. (2018). *Taxation and State-Society Relations in Sub-Saharan Africa. The case of Cameroon, Mozambique and South Africa*. PARI/FES (June 2018).

Heinrich et al. (2001). In search of homo economicus: Behavioural experiments in 15 small-scale societies. *American Economic Review*, 91, 73-78.

Lieberman, E. (2002). Taxation data as indicators of state-society relations: possibilities and pitfalls in cross-national research Studies. *Comparative International Development*, 36 (4), 89-115.

Mballa, J. (2016). *Impôt et construction de l'Etat en Afrique Sub-Saharienne. Les exonérations fiscales dans le secteur extractif: Quelle efficacité pour le financement du Développement au Cameroun?*. Paper presented at the FES/PARI International Workshop on taxation and State formation in Sub-Saharian Africa. 20-22 June 2016, Wits University.

Mbembe, A. (1996). *La naissance du Maquis dans le Sud-Cameroun, 1920-1960*. Paris: Karthala.

Mukhlis, I.; Utomo, S.H. & Soesetio, Y. (2015). The Role of Taxation Education on Taxation Knowledge and Its Effect on Tax Fairness as well as Tax Compliance on Handicraft SMEs Sectors in Indonesia. *International Journal of Financial Research*, 6 (4), 161-169.

Ockenfels, A., & Weimann, J. (1999). Types and patterns: an experimental East–West-German comparison of cooperation and solidarity. *Journal of Public Economics*, 71, 275–87.

Roitman, J. (2005). *Fiscal Disobedience. An Anthropology of Economic Regulation in Central Africa.* Princeton and Oxford*:* Princeton University Press.

Sabates, R. & Schneider, A. (2003). *Taxation perspectives: a demographic approach to public finance in developing countries.* IDS Seminar report. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex.

Torgler, B. (2007). *Tax compliance and tax Morale. A theoretical and empirical analysis*. Cheltonham, UK and North Hampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.

Educación para el trabajo y formación de competencias: ¿potenciando la equidad social y el desarrollo?[1]

Education for work and training competencies: enhancing social equity and developing?"

Juan A. Bogliaccini
Universidad Católica del Uruguay

Aldo Madariaga
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México

***Resumen**: La educación para el trabajo y la formación de habilidades han adquirido creciente connotación en el actual contexto de transformaciones económicas a nivel global. A partir de debates teóricos en la literatura sobre "variedades del capitalismo" y el trabajo empírico de los autores sobre sistemas de educación para el trabajo en América Latina, el capítulo discute las potencialidades de este tipo de política pública para promover de manera conjunta la equidad social y el desarrollo en la región. Se plantea que potenciar la educación técnica y la formación de habilidades para el trabajo permite reducir la desigualdad, y al mismo tiempo, mejorar la inserción de las economías en vías de desarrollo en la nueva economía del conocimiento. Sin embargo, se destacan algunos nudos críticos a resolver en el plano político-institucional respecto a cómo implementar estas políticas, el rol que históricamente han asumido en América Latina, y la baja demanda por trabajo cualificado dadas las características estructurales de las economías de la región.*

1. Introducción

La educación para el trabajo y la formación de habilidades han adquirido creciente connotación en la actualidad. Se destaca la conexión entre habilidades cognitivas y desarrollo, y la necesidad de aumentar los niveles de capacitación de modo de adaptar las economías a las transformaciones que implican pasar a una economía del conocimiento (Goldin y Katz, 2008; Hanushek y Woessmann, 2015). La agenda del desarrollo ha puesto cada vez más énfasis en el establecimiento de políticas públicas tendientes a la adquisición de habilidades y competencias, la flexibilización de los currículos educativos,

1 Este trabajo ha sido parcialmente financiado por el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES) (CONICYT/FONDAP/15130009)

y el mejoramiento de los sistemas de educación técnica y formación profesional (OECD/CEPAL, 2017; Busso, Cristia, Hincapie, Messina, y Ripani, 2017). En este contexto, uno de los mayores desafíos de América Latina en términos de desarrollo económico y social son los problemas de sus sistemas educativos, la baja calidad de la educación, la baja adecuación entre las competencias adquiridas y los requerimientos de los mercados del trabajo, y su poca contribución a procesos de innovación y desarrollo tecnológico; en otras palabras, la falta de un círculo virtuoso entre educación y desarrollo (Busso, Bassi, Urzúa, y Vargas, 2012; Busso et al., 2017; Hanushek y Woessmann, 2012).

En este capítulo abordamos de manera crítica el énfasis dado a la educación para el trabajo y formación de competencias. En primer lugar, revisamos la literatura que relaciona a estas con la equidad social y el desarrollo económico, particularmente desde la escuela de las "variedades del capitalismo". En segundo lugar, presentamos la experiencia latinoamericana, que se aleja de los círculos virtuosos presentes en las economías avanzadas. Por último, analizamos una serie de condiciones político-institucionales que presentan nudos críticos a resolver para que este tipo de políticas se conviertan realmente en la punta de lanza de la equidad social y el desarrollo económico.

2. Variedades de capitalismo, equidad y desarrollo

Una influyente escuela de pensamiento en economía política comparada plantea la existencia de "variedades de capitalismo" resultantes de los resultados socioeconómicos distintivos que producen diversos conjuntos de arreglos institucionales (Madariaga, 2018). Varios autores plantean que los sistemas educativos y de formación de competencias son estructuras fundamentales en la definición de estas variedades (Busemeyer, 2015; Estevez-Abe, Iversen, y Soskice, 2001).

En este contexto, se ha mostrado que el denominado "capitalismo coordinado" característico de los países de Europa central y del norte descansa fuertemente en sistemas educativos con un fuerte componente de educación técnica, especialmente a nivel secundario, que permiten proveer una mano de obra altamente calificada a la industria manufacturera y establecer ventajas comparativas en sectores de alta tecnología, permitiendo a las empresas especializarse y competir en mercados internacionales por calidad y no por precio (Sorge y Streeck, 2016). Esto se ve favorecido por una serie de sinergias positivas o "complementariedades" con otros ámbitos institucionales (Estevez-Abe et al., 2001; Hall y Soskice, 2001). Por ejemplo, la existencia de sistemas de negociación colectiva a nivel sectorial además de sindicatos y organizaciones de empleadores poderosas, permite establecer un patrón de negociación y diálogo que incluye la organización de dichos sistemas educativos a nivel sectorial. La presencia obligatoria de empleadores y trabajadores en la organización de estos sistemas permite adecuar los sistemas de formación a las necesidades de ambos actores, mejorando de este modo tanto la calidad de la formación como la empleabilidad de los futuros trabajadores. Por otro lado, la existencia de políticas sociales que protegen el empleo y ofrecen generosas compensaciones por desempleo y vejez, incentivan a los trabajadores a invertir en competencias específicas a cada sector industrial, superando el miedo al despido y a la rotación laboral. En efecto, según la literatura, la ausencia de estas protecciones, inhibe la adquisición de competencias específicas, incentivando a invertir en competencias generales que pueden usarse en distintos sectores

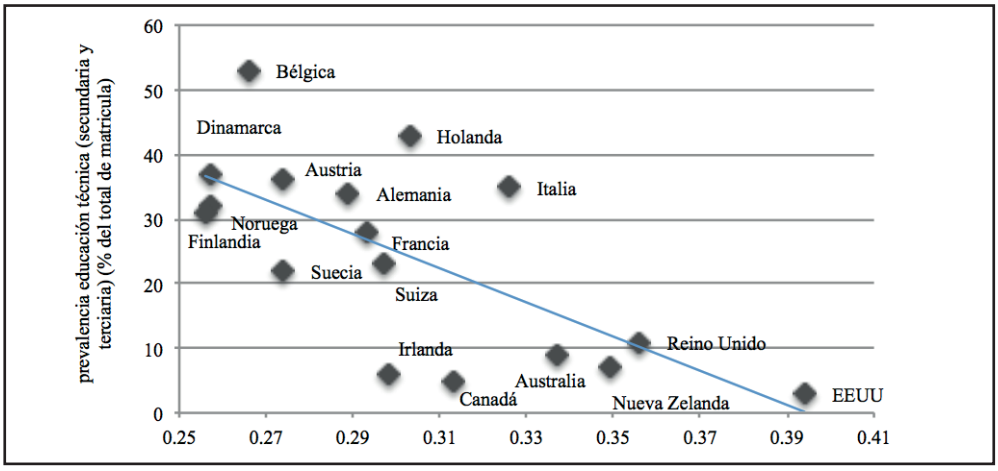
económicos, y reduciendo la cualificación y la acumulación de conocimiento. A su vez, la existencia de sistemas de gobierno corporativo de "capital paciente", donde priman los bancos de inversión y no los mercados de capital, permite a las empresas desentenderse de los resultados de corto plazo de la bolsa y concentrarse en estrategias de inversión y desarrollo tecnológico de largo plazo, que encuentran un activo fundamental en una fuerza de trabajo calificada, comprometida con las necesidades del sector, y con perspectivas de aprendizaje de largo plazo en sus respectivos puestos de trabajo.

Junto con hacer posible el desarrollo de sectores manufactureros altamente tecnológicos, diversos autores han resaltado el hecho que las características de las economías "coordinadas", particularmente sus sistemas de educación centrados en la educación para el trabajo a través de educación técnica y capacitación, tienen como efecto reducir las desigualdades sociales (Busemeyer, 2015; Estevez-Abe et al., 2001; Solga, 2014). En efecto, en los países desarrollados parece existir una clara correlación entre mayor educación técnica y menor desigualdad (ver figura 1). La explicación para esto es la siguiente: la existencia de sistemas de educación técnica de alta calidad – particularmente a nivel secundario – proveen a estudiantes que provienen de familias menos aventajadas y que no lograrán recorrer todo el camino educativo hasta la educación terciaria, una salida laboral que, por las características comentadas antes, tiene una alta empleabilidad. Al mismo tiempo, la negociación colectiva centralizada (a nivel sectorial o nacional) permite comprimir los salarios de manera que aquellos que salen tempranamente al mercado del trabajo no encuentran sus ingresos y calidad de vida sustancialmente mermados por elegir la alternativa de la educación técnica.

Esta relación entre una política social enfocada en la educación, particularmente en la educación para el trabajo, y una menor desigualdad social, también ha sido encontrada en el caso de los países asiáticos de reciente industrialización (Haggard y Kaufman, 2008).

Figura 1

Educación técnica y desigualdad en países desarrollados



Fuente: elaboración propia en base a datos de Hall y Soskice (2001, p. 170) y OECD Inequality Database.

3. América Latina: ni equidad ni desarrollo

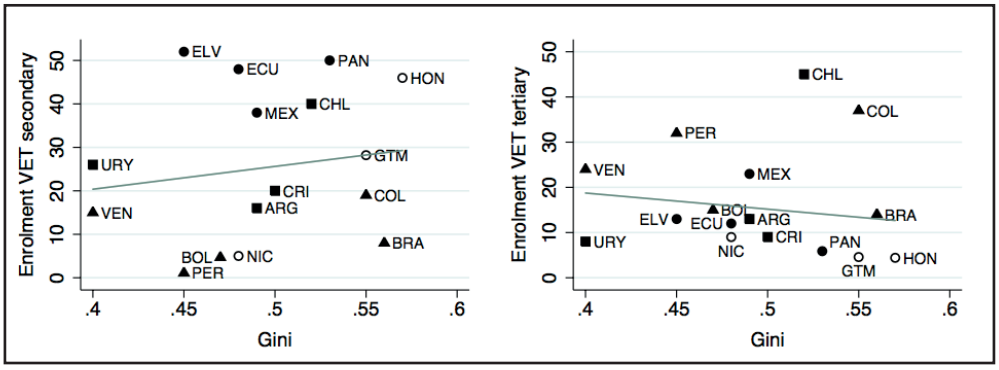
La política social en América Latina se encuentra concentrada en medidas de carácter compensatorio – particularmente en pensiones de vejez – en desmedro de la educación. Esta característica resalta al compararse, por ejemplo, con el modelo de desarrollo de los países del Sudeste Asiático, que desde un inicio incluyó un énfasis importante en la educación y la capacitación (Haggard y Kaufman, 2008). Además de una menor importancia relativa hacia la educación en general, América Latina se ha caracterizado históricamente por privilegiar la educación terciaria por sobre los niveles educativos iniciales, lo que históricamente reforzó el carácter regresivo del gasto social (Haggard y Kaufman, 2008).

A continuación, analizaremos más en detalle cómo se comparan las características de la educación técnica en países avanzados con el caso de América Latina, particularmente respecto a la equidad social y el desarrollo económico.

3.1. Perpetuando la inequidad y la segmentación educativa

En América Latina, la relación entre educación técnica y desigualdad observada en el mundo desarrollado se quiebra. La línea de regresión que en los países avanzados mostraba una clara asociación entre mayor educación técnica y menor desigualdad, en el caso de América Latina se vuelve plana. Sin embargo, cuando consideramos la educación técnica en sus distintos niveles, se puede observar que la relación entre mayor educación técnica y menor desigualdad se revierte completamente en el caso del nivel secundario (ver figura 2) y se ve alterada para el nivel terciario por el hecho que los países de la región con mayor prevalencia de ella (Chile y Colombia) están también entre los países con mayores niveles de desigualdad. ¿Cómo puede explicarse esta situación?

Figura 2
Educación técnica (VET) en secundaria y terciaria y desigualdad (Gini)
en América Latina



Fuente: elaboración propia en base a datos de UNESCO, Sevilla (2017) y CEPAL.

La educación técnica en América Latina parece considerarse como una alternativa residual a la educación general, que es la que permite eventualmente acceder a la educación terciaria. En relación a esto, podemos hacer tres alcances.

En primer lugar, con la posible excepción de Brasil, existe un efecto cultural generalizado en la región que lleva a entender a la educación técnica como subordinada a la educación general. Esto probablemente está asociado al carácter humanista de las instituciones educativas ibéricas y el traspaso de esta tradición humanista y de desprecio por los oficios manuales a las instituciones de la colonia y luego, republicanas.

En segundo lugar, la educación técnica surgió en la región, particularmente en los países más avanzados industrialmente, fuertemente ligada al impulso industrializador de los años cincuenta y sesenta. En este contexto se fundaron institutos de capacitación como el SENAI en Brasil o INACAP en Chile. Estos tuvieron desde un inicio una fuerte orientación a la capacitación del trabajador con un fuerte involucramiento del empresariado, y una vinculación muy tenue con el sistema de educación formal. En un contexto en que la extensión de la educación, tanto primaria como particularmente secundaria, todavía estaba muy rezagada en la región, en los casos en los que sí hubo una vinculación entre estos institutos y la educación formal, el sistema de educación técnica cubría a una parte muy pequeña de la población. De este modo, aunque de buena calidad, el sistema de educación técnica en varios países atiende a una proporción muy pequeña de la población. Este es el caso de Brasil, México, Colombia y Costa Rica, donde los establecimientos secundarios de educación técnica muestran mejores puntajes en pruebas estandarizadas (PISA) que los establecimientos de educación secundaria general (Bogliaccini y Madariaga, 2018). Sin embargo, en Brasil, por ejemplo, la educación técnica de nivel secundario apenas alcanza al 8% del total de la población en educación secundaria, mientras que en México y Costa Rica alrededor del 15% y en Colombia, casi el 20% (Sevilla, 2017). Esto contrasta con la prevalencia por sobre el 20% de los países coordinados de Europa central y del norte, y el hecho que estos países latinoamericanos donde la educación técnica es mejor que la general, están entre los que presentan mayor desigualdad de la región.

En tercer lugar, aquellos países que han logrado extender la educación técnica a una proporción más amplia de la población, lo han hecho a costa de este sistema, entendiéndolo básicamente como una alternativa de menor calidad para la población pobre y con problemas de empleabilidad. Luego del impulso industrializador de la ISI donde la educación técnica asumió un rol más protagónico, con el auge del consenso de Washington la educación técnica y la capacitación volvieron a asumir el rol de proveer de competencias mínimas a la población pobre, desempleada o con problemas de empleo. Por ejemplo, en Chile hasta un 28% de la población en el nivel secundario atiende el sistema de educación técnica (Sevilla, 2017). Sin embargo, un 45% de la matrícula en este nivel corresponde al 30% de la población con menores ingresos, mientras que sólo un 12% del tercio de la población con mayores ingresos atiende este tipo de educación. Esta situación se repite en otros países avanzados de la región como Uruguay y Costa Rica (Sevilla, 2017). Como muestran varios estudios, si bien la empleabilidad de aquellos que tienen educación técnica es equivalente o incluso a veces mayor a aquellos que avanzan hacia la educación terciaria, la diferencia de ingresos entre ambas es notable (Bassi et al., 2012; Sevilla, 2017). En el caso de Chile, cabe destacar el importante aumento en la matrícula de educación técnica tanto en el nivel secundario como en el nivel terciario en las últimas décadas, lo que ha permitido en buena medida el sustancial incremento de cobertura educativa en

ambos niveles. En este contexto, la utilización de la educación técnica como estrategia para expandir un nivel mínimo de educación al conjunto de la población en buena medida ha invisibilizado la necesidad de acercar la educación técnica a los procesos productivos y a los requerimientos del mercado laboral. En el caso de países menos avanzados y con un mayor rezago en términos educativos, esta brecha es aún más grande.

En el caso de los países más avanzados de la región como Chile, Uruguay y Argentina, los datos sobre evaluaciones PISA muestran de manera clara que los puntajes de establecimientos de educación general superan aquellos de educación técnica. Lo mismo ocurre en el otro extremo de los países más rezagados. En el caso de Guatemala, por ejemplo, desde al menos los años 70', los gobiernos han estado incorporando salidas de educación para el trabajo como una manera de suplir la incapacidad de extender la oferta formal de educación incluso en los niveles educativos más bajos. En efecto, el país posee estructuras de formación en empleos simples incluso para la población que cuenta sólo con educación primaria, lo que contrasta con la práctica internacional donde los programas de formación para el trabajo en la educación formal se concentran en el segundo ciclo de la educación secundaria, cuando los estudiantes ya han cumplido 15 años.

En buena medida, estas tres tendencias tienden a combinarse en distintos grados en cada país (Bogliaccini y Madariaga, 2018), estableciendo un escenario para la educación técnica que contrasta altamente con aquel en países desarrollados, tanto en lo que refiere a equidad social, como en lo que refiere a permitir el desarrollo de sectores económicos altamente tecnológicos y dinámicos. Abordamos este punto en el apartado siguiente.

3.2. Una débil demanda por trabajo cualificado

Uno podría imaginarse que la educación técnica puede incentivar el desarrollo económico por dos vías. Por un lado, la oferta de educación técnica puede permitir el surgimiento de sectores altamente especializados y tecnológicos. Una segunda posibilidad es que desde el empresariado mismo se genere una demanda por trabajadores de mayor cualificación, que impacte positivamente en la oferta de educación técnica. Eventualmente, cualquiera de los dos caminos podría llevar a un círculo virtuoso de mayor desarrollo económico y social.

Por razones revisadas en el apartado anterior, la región no es un caso exitoso en que la oferta de educación técnica y de trabajadores calificados produzcan la emergencia de sectores tecnológicos y un aumento de la demanda por esos trabajadores calificados. Sin embargo, tampoco se verifica la segunda posibilidad, esto es, que sea la demanda de trabajo calificado la que mueva la oferta de educación técnica de calidad. Esto se debe en buena medida a las características estructurales de las economías latinoamericanas.

La CEPAL clasifica el empleo en la región por sectores, distinguiendo entre sectores de baja productividad (agricultura, comercio y servicios –excluidas las finanzas), productividad media (manufactura, telecomunicaciones y transportes, construcción) y productividad alta (servicios financieros, electricidad, minería). En América Latina, los sectores de productividad baja concentran el 60% o más del empleo. Más aún, considerando sectores de productividad baja y media en conjunto, estos concentran más del 90% del empleo, con excepción de Chile y Costa Rica, donde la cifra es de alrededor de 87-88%.[2]

2 Base de datos CEPALSTAT.

Muchos países de la región han avanzado en las últimas décadas en el desarrollo de sectores manufactureros exportadores asociados a los recursos naturales, como es el caso de Chile, Argentina, Brasil, entre otros. Si bien buena parte de estas industrias se encuentran altamente tecnificadas y con un alto nivel de capital, en general su demanda de trabajo es relativamente baja en relación a otras industrias más intensivas en trabajo, como son las industrias manufactureras más complejas tecnológicamente. Adicionalmente, la demanda de trabajadores calificados en estas industrias proviene principalmente de los escalones más altos de las estructuras de empleo, mientras que la mayoría de los empleos constituyen actividades simples que requieren trabajadores de baja calificación en sectores extractivos. Esto es así incluso en los países que cuentan con mayores exportaciones de manufacturas de alta complejidad, como Costa Rica y México, donde debido a la inserción de estos empleos en los escalones más bajos de cadenas globales de valor, las actividades realizadas siguen siendo de simple ensamblaje y manipulación, y por tanto, no requieren grandes habilidades ni cualificaciones.

3.3. Complementariedades negativas entre ámbitos institucionales

Ben Ross Schneider ha establecido en sus trabajos, que, a diferencia de los países desarrollados, las economías latinoamericanas se caracterizan por una serie de complementariedades institucionales *negativas* que determinan que estas economías se encuentren en una trampa de "bajas cualificaciones y malos empleos" (Schneider y Karcher, 2010: 633). Esta situación estaría fuertemente influenciada por las características de los sistemas educativos y de formación de competencias de la región.

Por un lado, la desprotección al despido de trabajadores y la consiguiente alta rotación laboral desincentivan la adquisición de competencias específicas a ciertos sectores económicos que permitan dinámicas de aprendizaje como en las economías coordinadas, pues los trabajadores necesitan de competencias generales que les permitan desempeñarse en distintos sectores económicos. Segundo, la jerarquía de las relaciones laborales y la inexistencia de sistemas de negociación colectiva por sobre el nivel de la empresa, disminuye el poder de los sindicatos y su aporte al diseño de los sistemas de educación técnica y capacitación. En el caso de los empresarios, el panorama no es más alentador. El carácter familiar y extremadamente concentrado de los grupos económicos reduce los incentivos a formar asociaciones empresariales, pues los grandes grupos se entienden directamente con los gobiernos. Por otro lado, allí donde se han logrado armar asociaciones cohesionadas, estas tienen un carácter marcadamente reactivo en la utilización de su poder para vetar políticas contrarias a sus intereses y/o influir de manera desmedida en el diseño de las mismas (Fairfield, 2015). Así, si bien la falta de mano de obra calificada es un problema persistente, el empresariado organizado rara vez se involucra en el diseño y organización de los procesos educativos y de capacitación a nivel sistémico.[3]

Así, los mercados del trabajo de la región se encuentran altamente segmentados (Schneider, 2013: 91-2). Por un lado, una fuerza de trabajo calificada y bien remunerada, empleada en los sectores más productivos, generalmente asociados a empresas

3 Una excepción parcial a esto lo constituyen los países con institutos de formación técnica donde el empresariado juega un rol crucial (por ejemplo, Brasil, Colombia o incluso Guatemala). Sin embargo, estos generalmente educan a un porcentaje reducido de la población.

multinacionales, pero de muy débil participación en el empleo total. Por otro lado, una fuerza de trabajo menos calificada y remunerada, pero empleada en sectores de mediana o baja productividad, principalmente de capital nacional, y sujeta a una alta rotación laboral. Por último, el grueso de la población con bajas cualificaciones y bajos ingresos, empleadas en sectores de muy baja productividad y sujeta a una alta precariedad laboral e informalidad.

4. Condiciones institucionales y políticas para potenciar el rol de la formación para el trabajo

Tomando en consideración lo que dice la literatura sobre países avanzados y el contraste evidenciado con la situación de la educación técnica en América Latina, en este apartado consideramos algunos elementos institucionales y políticos que debieran tomarse en cuenta al momento de fomentar la educación técnica, la formación para el trabajo y la capacitación, como punta de lanza de la equidad social y el desarrollo en la región.

4.1. Actores organizados

Un elemento que contrasta de la experiencia de los países avanzados con la latinoamericana, es el rol que juegan los actores organizados, tanto empleadores como trabajadores, en la definición, organización y adaptación de los sistemas de educación técnica y formación para el trabajo. Aparte de algunos casos especiales en la región, como puede ser el SENAI en Brasil, la región sufre crónicamente de actores sociales desorganizados y con una baja capacidad de coordinación en temas de política pública. Por lo demás, en aquellos países donde sí están organizados, se observa un desbalance en la organización de uno y otro, que afecta sus posibilidades de participar en la construcción de estos sistemas. Un ejemplo opuesto lo proveen Chile y Uruguay.

En el caso chileno, la existencia de uno de los sectores empresariales mejor organizados de la región, contrasta con la existencia de unos de los actores sindicales más débiles, particularmente entre las economías más desarrolladas de la región. Así, iniciativas que han intentado generar instancias tripartitas para el desarrollo de la educación técnica y la formación para el trabajo como Chile Califica, no han logrado institucionalizarse. Actualmente, el programa Chile Valora intenta recoger esta idea, pero con un rol bastante más acotado a la creación de perfiles ocupacionales y a la certificación de competencias, y sin incidencia en la organización de currículos educativos y/o la organización del sistema a nivel de política pública. En el caso de Uruguay, la alta organización del sector sindical contrasta con la debilidad del empresariado. En este país, la fuerte incidencia de los sindicatos en la organización del sistema educativo como un todo, los ha convertido en un actor de veto que ha hecho difícil el paso de reformas tendientes a mejorar el sistema, incluido su componente de educación técnica, incluso en el contexto de gobiernos afines (Pribble, 2013). Así, mientras el gasto en educación ha crecido sostenidamente en ese país en los últimos años, la cobertura educativa por ejemplo a nivel secundario, se ha estancado a niveles preocupantes, que sitúan al país a la zaga del desarrollo educativo de la región.

Un elemento interesante a considerar es que los países de capitalismo coordinado establecen la obligación de participar en las respectivas cámaras empresariales y sindicatos, de manera que las empresas y trabajadores se ven en la obligación de cooperar en las instancias respectivas. Esto contrasta con el caso Latinoamericano donde, cuando existen, la afiliación es voluntaria, lo que reduce los incentivos a participar en un ámbito que con frecuencia es visto, en el caso de los empresarios, como de no incumbencia al empresario mismo, y en el caso de los trabajadores, como un intento del empresariado de aumentar su explotación.[4]

4.2. Coordinación institucional

Uno de los argumentos centrales de la literatura sobre países desarrollados es la importancia de las instituciones de coordinación para traer a los actores organizados al diálogo y a la construcción de política pública. Siguiendo a Doner y Schneider (2016), uno puede entender esta coordinación de dos maneras: por una parte, como coordinación vertical, esto es, la relación y comunicación entre distintos niveles del sistema educativo; por otra parte, como coordinación horizontal, esto es, entre actores participantes o interesados en este sistema. Respecto a lo primero, existe una vasta literatura en estudios sobre educación, que subrayan la necesidad de afianzar la coordinación entre sistemas educativos (entre los niveles secundario y terciario y entre los subsistemas general y técnico), de manera de facilitar las transiciones entre uno y otro y potenciar las trayectorias educativas de los estudiantes (Sevilla, 2017).

Desde un punto de vista político-institucional, cabe destacar las instituciones que propician la coordinación entre distintos actores, particularmente la negociación colectiva a nivel sectorial. En la literatura, esta organización institucional a nivel de rama industrial permite aunar posiciones entre las empresas del sector, aumentar la confianza entre ellas, disminuir el miedo a la competencia por levantarse los trabajadores más calificados, y aumentar su capacidad de compartir información valiosa.

Esto contrasta con el caso Latinoamericano donde, salvo casos excepcionales como Argentina y Uruguay, la negociación colectiva se lleva a cabo a nivel de empresa. Una experiencia reciente de identificación de demanda laboral y organización de la formación en el sector minero en Chile, ejemplifica esto. El ejercicio ocurrió en el Consejo Minero, cámara empresarial que reúne a las grandes empresas multinacionales del rubro en el país más la estatal CODELCO, el cual formó lo que hoy se conoce como el Consejo de Competencias Mineras, experiencia pionera en el país de involucramiento del sector privado en la formación de sus trabajadores. Según funcionarios de Fundación Chile[5] –institución que organizó y empujó la experiencia–, uno de los problemas más relevantes para su éxito fue superar la desconfianza inicial entre las empresas del sector –empresas competidoras– a compartir información sobre sus planes de inversión y necesidades de mano de obra. Incluso, una de las empresas afiliadas decidió finalmente restarse del ejercicio.

4 Entrevistas con funcionario de una cámara empresarial y con el jefe de recursos humanos de una gran empresa del rubro minero en Chile.

5 Entrevista de los autores con funcionarios de Fundación Chile.

4.3. Capacidad estatal y fortaleza institucional

Finalmente, un elemento a considerar al momento de promover educación para el trabajo y políticas de formación profesional es que las mismas son intensivas en recursos financieros e institucionales. No sólo se necesitan instituciones que permitan coordinar a distintos actores en varios niveles, sino que las mismas requieren de un Estado que sea capaz de ejecutar políticas públicas de manera eficaz, y que tenga un poder de implementación parejo a lo largo del territorio nacional. Como la literatura sobre capacidades estatales ha sugerido, estas condiciones básicas para toda política pública muchas veces no están presentes en la región (Giraudy, 2012). Esto es particularmente importante en el caso de las políticas de formación profesional y educación técnica que, por sus características, requieren ser constantemente adaptadas a los nuevos requerimientos del mercado del trabajo en su contenido, y que necesitan grandes y constantes inversiones y actualización en infraestructura y personal docente (Bogliaccini y Madariaga, 2019).

Se repiten en la región las historias de establecimientos de educación técnica con infraestructura anticuada y con profesores poco relacionados con la práctica laboral concreta. En este contexto, la educación técnica y la formación profesional difícilmente pueden cumplir el rol que se les exige. Además de esto, los países menos desarrollados de la región encuentran graves dificultades para extender sus redes institucionales a zonas rurales y de difícil acceso, o incluso cuando las tienen, para implementar las nuevas políticas por falta de recursos. Asimismo, cuando existen los recursos ya sea por vía presupuestaria o por préstamos de organismos internacionales o países más desarrollados, los países incluso muestran dificultades para ejecutar estos recursos disponibles. Lo anterior hace que si bien la educación técnica y formación profesional en la práctica sean vistos como una manera de proveer competencias a aquellas poblaciones con menor empleabilidad, si no se imprimen los recursos necesarios en términos financieros y organizativos, estas no logren pasar de un mero remedio a la imposibilidad de proveer una educación de mayor calidad.

5. Conclusiones

En este capítulo hemos discutido críticamente la creencia generalizada, particularmente en círculos de políticas públicas, agencias de desarrollo y organizaciones internacionales, que el fomento de la formación para el trabajo y la educación técnica permitirá mejorar la inserción laboral de los trabajadores, disminuir la desigualdad, y mejorar la inserción de las economías de América Latina en la economía del conocimiento.

A través de la literatura sobre variedades de capitalismo, hemos observado que esta situación se cumplió en un conjunto de países desarrollados denominados "economías de mercado coordinadas" debido a una serie de estructuras e instituciones que generaron sinergias o complementariedades positivas en torno a estos sistemas educativos. Entre ellas, cabe destacar la existencia de sistemas de protección social robustos e instituciones de negociación colectiva a nivel sectorial.

En el caso de América Latina, ni la oferta de educación técnica ni la demanda de trabajadores puede compararse a la situación observada para los países avanzados. Esto es

debido al rol que cumple y ha cumplido históricamente la educación técnica en el contexto de sistemas educativos de baja calidad, baja cobertura y con problemas históricos para incorporar a población pobre y con problemas de empleabilidad. Asimismo, observamos que las características estructurales de las economías latinoamericanas implican una baja demanda por trabajadores calificados, y la estructura institucional de estas economías contribuye a generar una trampa de "bajas cualificaciones y malos empleos" (Schneider y Karcher, 2010: 633).

Por último, discutimos algunas condiciones político-institucionales que parecen relevantes de considerar al momento de pensar cómo implementar sistemas de formación para el trabajo y de educación técnica más robustos en la región, de manera de obtener los resultados de equidad social y desarrollo económico observados en los países de capitalismo coordinado.

Referencias

Bogliaccini, J.A. y Madariaga, A. (2018). *Skills regimes in Latin America: A comparative perspective*. Presentado en la conferencia Anual de APSA, Boston.

––––– (2019). State Capacity, Policy Legacies and Societal Coalitions: Explaining Skills Formation Social Investment Reforms in Latin America. En J.L. Garritzmann, S. Häusermann y B.Palier (eds.), *The World Politics of Social Investment Vol. I: The Welfare State in the Knowledge Economy*, Oxford University Press. En Prensa.

Busemeyer, M.R. (2015). *Skills and Inequality: Partisan Politics and the Political Economy of Education Reforms in Western Welfare States*. New York: Cambridge University Press.

Busso, M., Bassi, M., Urzúa, S., y Vargas, J. (2012). *Disconnected: Skills, Education, and Employment in Latin America*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Busso, M., Cristia, J. P., Hincapie, D., Messina, J., y Ripani, L. (2017). *Aprender mejor: políticas públicas para el desarrollo de habilidades*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Doner, R.F., y Schneider, B.R. (2016). The Middle-Income Trap: More Politics than Economics. *World Politics*, 68(4), 608–644.

Estevez-Abe, M., Iversen, T., y Soskice, D. (2001). Social Protection and the formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State. In P.A. Hall y D. Soskice (Eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press.

Fairfield, T. (2015). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. New York: Cambridge University Press.

Giraudy, A. (2012). Conceptualizing State Strength: Moving Beyond Strong and Weak SºHall, P.A., y Soskice, D. (2001). An introduction to Varieties of Capitalism. En P. A. Hall y D. Soskice (Eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (pp. 1–68). New York: Oxford University Press.

Hanushek, E.A., y Woessmann, L. (2015). *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Madariaga, A. (2018). Variedades de capitalismo y su contribución al estudio del desarrollo en América Latina. *Política y Gobierno*, 25(2), 441-468.

OECD/CEPAL (2017). *Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship*, Washington DC y Santiago: OECD/CEPAL.

Pribble, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Schneider, B.R. (2013). *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development*. New York: Cambridge University Press.

Schneider, B.R., y Karcher, S. (2010). Complementarities and continuities in the political economy of labour markets in Latin America. *Socio-Economic Review*, *8*(4), 623–651.

Sevilla, M.P. (2017) Panorama de la educación técnica profesional en América Latina y el Caribe. *Serie Políticas Sociales*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Solga, H. (2014). Education, economic inequality and the promises of the social investment state. *Socio-Economic Review*, *12*(2), 269–297.

Sorge, A. y Streeck, W. (2016). Diversified Quality Production Revisited: The Transformation of Production Systems and Regulatory Regimes in Germany *MPIfG Discussion Paper* 16/13, Colonia.

¿Cuál es la situación de las ocupaciones TIC en Uruguay? Un análisis del período 2011-2016

What is the situation of ICT occupations in Uruguay? An analysis of the period 2011-2016

Sofia Doccetti
Centro de estudios Fundación Ceibal
Universidad de la República, Uruguay

Resumen: *El capítulo presenta una primera aproximación al análisis de las denominadas ocupaciones en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para el caso de Uruguay. Las ocupaciones TIC se vuelven claves en las sociedades actuales centradas en el conocimiento como principal factor productivo. Para su caracterización, se realiza una comparación entre los años 2011 (año a partir del cual se cuenta con datos para las ocupaciones TIC en Uruguay), y 2016. Aplicamos la escala internacional SES (Socioeconomic Scale de Nam y Powers, 2004), la cual permite realizar análisis más "micro" o individualizado para cada ocupación (Grusky y Ku, 2008). Entre los resultados relevantes, hemos podido identificar mejoras significativas en términos socioeconómicos para las ocupaciones TIC, así como un crecimiento del 12% sobre el total de ocupados. El impacto de políticas para la promoción de habilidades como el Plan Ceibal, resulta un aspecto clave. Estos resultados muestran la importancia de continuar profundizando las políticas tanto educativas como laborales existentes en el sector TIC, para la promoción del empleo sobretodo juvenil.*

1. Introducción

Las ocupaciones TIC surgen a partir de las transformaciones productivas, económicas y sociales que comienzan a desarrollarse en los años setenta. En las sociedades informacionales el tipo de organización es flexible, y las TIC se convierten en las redes digitales que posibilitan su expansión. En este contexto el trabajador debe contar con altos niveles de información y habilidades para su adaptación, destacando particularmente la rápida adaptación al cambio, y la capacidad de resolución de problemas. Según Sennet (2006) existen tres factores fundamentales que promueven y facilitan el desarrollo de las

organizaciones flexibles: la liberalización de las economías, la globalización, y el repliegue del estado nación. Las implicancias de estos procesos en los mercados de empleo son diversas y van desde el *estiramiento de la desigualdad* (Boado, 2012), a partir de la mejora de las posiciones ubicadas en la cúspide social, hasta la exclusión de trabajadores manuales y no calificados. (Quartulli y Salvia, 2011).

Para el caso de Uruguay los niveles de crecimiento fueron positivos desde el año 2004 hasta el 2014 (Instituto Cuesta duarte, 2017). El Reporte Uruguay Social (OPP, 2015) indica que, para este período, los niveles de concentración del ingreso se redujeron. Además, se mantuvo el proceso de reducción de la desigualdad social. A partir del año 2015 comienza un proceso de desaceleración que tiene su correlato en mayores niveles de desempleo y concentración del ingreso. En este contexto los grupos de jóvenes menores de 25 años, y de mujeres tienden a ser los más afectados (Instituto Cuesta Duarte, 2017).

Es así que surge el interés por indagar en el grupo de ocupados TIC. Particularmente nos preguntamos: *¿cuál* es *el comportamiento de las ocupaciones para el periodo, en términos socioeconómicos?* Esperamos hallar una mejora en términos generales para todas las ocupaciones, así como mayores niveles de mejora para el caso de las ocupaciones TIC. Por otra parte, nos preguntamos ¿cómo se comportan las ocupaciones TIC según componentes dinámicos de la desigualdad? Para indagar en esta pregunta, en base a Mainar y Gómez (2014), se presentan índices según el peso de ocupados jóvenes y mujeres, para cada ocupación. Partimos de la hipótesis de que existe menor NSE asociado a las ocupaciones TIC con mayor presencia de mujeres y jóvenes, dando cuenta de la persistencia de desigualdades de tipo atributivas (Atría, 2004).

Trabajaremos con la escala internacional SES (Socioeconomic Scale) de Nam y Boyd (2004) cuyo objetivo es medir el nivel socioeconómico asociado a las ocupaciones a través de un score o puntaje. Los resultados nos permitirán no solo aproximarnos a una descripción del sector ocupacional TIC, sino también generar recomendaciones para la mejora de la clasificación de ocupaciones TIC, y su medición en futuros desarrollos.

2. Las ocupaciones TIC

A nivel organizacional, el modelo de empresa flexible actual (Sennet, 2006) las trayectorias ocupacionales se vuelven más inestables. Para su integración los trabajadores del siglo XXI requieren no solo de nuevos conocimientos sino también nuevas *habilidades*. Según un reciente informe del Foro económico mundial (2017), para gran parte de las empresas pasan a ser fundamentales las habilidades cognitivas. Entre ellas destacan la creatividad, el razonamiento lógico y la resolución de problemas. Debido al avance de la robótica y la inteligencia artificial, muchos estudios se han centrado en el análisis de la automatización de las tareas. En los últimos años la investigación se ha centrado en comprender si la incorporación de las TIC es sustitutiva o complementaria a las tareas, antes que a la ocupación en sí misma. Por ejemplo, Arntz, Gregory y Zierahn, (2016) concluyen para el caso de 21 países pertenecientes a la OCDE, que solo el 9% de los empleos se encuentra en alto riesgo de ser automatizado. A su vez observan que mientras el 40% de los trabajadores con educación secundaria o inferior se encuentran empleados en ocupaciones con altos índices de automatización, para aquellos con terciaria completa el riesgo es inferior al 5%.

En Uruguay destacan algunos pocos estudios sobre el tema. Apella y Zunino (2017) muestran la importancia relativa de las tareas cognitivas para el caso de los jóvenes ocupados, en las últimas dos décadas. En esta línea, el informe "Automatización y empleo en Uruguay" (OPP, 2017) encuentra que a partir del nivel de secundaria se observan niveles menores de riesgo, y es a partir del nivel terciario que se identifican los niveles más bajos de riego de automatización ocupacional. Este concluye que existe un proceso de adaptación de la estructura ocupacional uruguaya al cambio tecnológico.

Según el World Economic Forum (2016) Uruguay se ubica en el puesto número 62 de 130 países respecto al desarrollo de capital humano, superado en América latina por Argentina y Chile. Según la OCDE (2011) existe un 3,7% de trabajadores empleados en el sector TIC[1] a nivel internacional. Esta cifra alcanza casi un 7% en países como Finlandia, pero representa menos de un 2% en países como Colombia (ACRIP – FEDESARROLLO, 2017). Para el caso nacional la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (Cuti) en base a una encuesta del año 2015[2] identifica 350 empresas en el sector, las cuales exportan a más de 52 mercados y ofrecen 12.000 puestos de trabajo.

3. La promoción de habilidades: el Plan Ceibal

Estudiar el comportamiento de las ocupaciones TIC implica para el caso uruguayo, destacar la política educativa en tecnología denominada Plan Ceibal. Esta política, surge en el año 2007 de la mano del Centro Ceibal, inspirada en el programa una computadora por niño del Massachusetts Institute Technology (MIT). En la actualidad el programa ha posibilitado el acceso a una laptop o tablet al 100% de los estudiantes y docentes de primaria, y primer ciclo de secundaria. En términos de conectividad, el 80% de los estudiantes cuenta con más de 95% de acceso a una conexión a Internet (Cobo, 2016). A nivel nacional, Uruguay cuenta con casi un 90 % de ciudadanos que cuentan con dispositivos y conectividad, y se posiciona como líder en desarrollo digital y gobierno electrónico (AGESIC, 2016; 2017).

A diez años de su creación, el Plan ha diversificado sus objetivos principales. Si bien la formación docente y la promoción de contenidos innovadores ha estado presente desde el origen del plan, desde los últimos la innovación educativa viene dada a través de la promoción de las habilidades del siglo XXI, y nuevos campos de conocimiento como la robótica o la programación. Programas como "Jóvenes a programar", "LabTed" o "Ceilab" vienen desarrollando capacidades asociadas al desarrollo tecnológico mediante la enseñanza de lenguajes de programación, y el pensamiento computacional. Los modelos de aprendizaje enseñanza asociados al aprendizaje por proyectos se vienen implementando también a través de otros programas de Ceibal como Diseñando el cambio, asociado a la iniciativa global "Desgin for Change"[3], o la Red Global de Aprendizajes[4].

Esta última, forma parte de la red para el aprendizaje profundo (Deep Learning) fundada por el Dr. Michel Fullan[5]. Diseñando el cambio propone una metodología de diseño

1 OECD (2017), ICT employment (indicator). Doi: 10.1787/0938c4a0-en

2 CUTI (2017). Exportaciones del sector TIC se estancan mientras se fortalece el mercado interno. En: https://www.cuti.org.uy/novedades/364-exportaciones-del-sector-tic-se-estancan-mientras-se-fortalece-el-mercado-interno.

3 Iniciativa que tiene su origen en India en el año 2009 y hoy cuenta con casi 60 países a cargo de iniciativas locales. Más información: http://www.dfcworld.com/SITE

4 Conoce más en el sitio web del programa: redglobal.edu.uy

5 Accede aquí por más información: http://redglobal.edu.uy/think-with-us/

basada en cuatro pasos (sentir, imaginar, hacer y compartir) que promueve habilidades como la colaboración, la comunicación y, sobre todo, la resolución de problemas. La propuesta de la Red global se sustenta en un marco de competencias integrado por las llamadas "6 C" (Colaboración, Pensamiento crítico (Critical Thinking), Ciudadanía, Carácter y Comunicación. Estos programas, entre otras iniciativas, plataformas y contenidos personalizados que pone a disposición de estudiantes, docentes y familias Plan Ceibal, resultan claves para preparar a los ciudadanos del siglo XXI a los desafíos que presentan los mercados de empleo.

4. Ocupaciones TIC a partir del género y edad

Si bien para el caso de Uruguay la brecha según desempleo ha venido reduciéndose, aún persisten importantes diferencias. Al año 2006 un 8% de los varones se encontraba desempleado, frente a un 14% para el caso de las mujeres. Al 2016 estas cifras se reducen a un 6,6% y 9,5% respectivamente (INE, 2016).

Para Uruguay, la OPP (2017) identifica una mayor participación de mujeres en empleos que requieren tareas cognitivas. Sin embargo, el portal Uruguay smart services[6] indica que existe una alta masculinización. La Cuti ubica el nivel de participación de las mujeres en un 32%. Diferentes investigaciones han indagado en las potenciales del sector TIC para la equidad salarial de las mujeres respecto a sus pares hombres (Welch, 2000; Weinberg, 2000, Arango, 2004). Sin embargo, estudios como el de Iglesias et al (2010) para el caso español, dejan en evidencia que la brecha de genero para las ocupaciones TIC es aún mayor. Por ejemplo, el reporte *Working Party on the Information Economy. ICTs AND GENDER* (OCDE, 2007) realizó una descripción para países miembros de la OCDE, y encuentran bajos niveles de participación femenina. En el caso de las profesionales informáticas, las ocupadas mujeres alcanzaban un 25% al año 2004.

En cuanto al componente etario, la tasa de desempleo para los menores de 25 años supera el 24%. De cada 4 jóvenes que busca trabajo, uno no lo encuentra, mientras que quienes logran emplearse tienden a hacerlo en condiciones de mala calidad (Instituto Cuesta Duarte, 2017). Esto se puede ver según los datos de la Cuti y el portal Uruguay Smart Services, (2017) quienes indican que en el sector TIC la mayoría de los trabajadores tiene menos de 35 años y la mayoría cuenta con nivel terciario o superior. Sin embargo, los jóvenes se concentran en puestos de baja responsabilidad y remuneración, como especialistas, asistentes o administrativos. Según el WEF del total de ocupados en el sector TIC en Uruguay, casi un 75% se encuentra por debajo de los 35 años de edad. En países con alto capital humano como Noruega o Finlandia, menos de un 40% de los trabajadores TIC son jóvenes y quienes se encuentran empleados presentan posiciones y salarios más favorables (WEF, 2016).

Para promover empleos de calidad en la población joven, resulta fundamental el primer empleo (Instituto Cuesta Duarte, 2016). Acciones de políticas públicas que van en este sentido refieren al Plan de acción de juventudes[7] y la Ley de empleo juvenil del año

6 Más información: http://www.smartservices.uy/innovaportal/v/1066/4/innova.front/desempeno-del-sector.html.

7 Ver: http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/22172/1/dossier-plan-de-accion-de-juventudes-mides-inju.pdf

2013[8], el Plan Ceibal y particularmente el programa "Jóvenes a programar"[9], la creación de la universidad Tecnológica del Uruguay en el año 2012, o la diversificación de las carreras técnicas y tecnológicas en la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTU) y la Universidad de la República (Udelar).

5. Metodología

Grusky y Manwai Ku (2008) han enfatizado en la relevancia de teorías y métodos centrados en unidades particulares como individuos o pequeños grupos, que permitan reducir el nivel de abstracción asociado a los clásicos estudios de clases. Golthorpe (2012) ha establecido que las escalas resuelven el problema de tener que ubicar a los individuos dentro de categorías ocupacionales muy amplias. La ocupación pasa a ser entendida como una variable de tipo continúa posibilitando su ordenamiento (Ganzeboom, De Graff y Treiman, 1992). La escala SES surge en la década de los 60 de la mano de Nam y Powers, y cuenta con diferentes aplicaciones la más reciente correspondiente al año 2016[10].

Respecto a la clasificación de ocupaciones TIC, se parte de la Clasificación Internacional de Ocupaciones (ISCO por su sigla en inglés) versión 08, elaborada por la International Labour Office (ILO). Las ocupaciones TIC son definidas como *aquellas ocupaciones relacionadas a la producción de bienes y servicios en tecnologías de la información y la comunicación* (ILO, 2012). La clasificación contempla un conjunto de 20 ocupaciones, pertenecientes fundamentalmente a los grupos 2 y 3 (Profesionales y Técnicos respectivamente). Constituye un instrumento relevante que permite la estandarización y comparación internacional.

Respecto a las bases de datos, tanto para la educación como para el ingreso se trabajó a partir de la Encuesta Continua de Hogares del INE de Uruguay para los años 2011[11]y 2016. El total de ocupados al 2011 es de 1.639.593 personas ocupadas y de 30.474 ocupados TIC (representado un 1,89% los ocupados TIC en relación al total de ocupados). Al 2016 esta cifra crece a un 2, 1.645.967 personas ocupadas y 34.636 ocupados TIC (2, 15%). Si bien como vimos anteriormente, los países pertenecientes a la OCDE cuentan con un porcentaje de ocupados TIC que supera el 3%, según una investigación de ACRIP – Fedesarrollo (2017) en América latina, países como Colombia se ubican en un porcentaje aproximado del 2%.

La variable educación se calculó en base al total de años de educación aprobados y los ingresos en función al total de ingresos personales[12] deflactados con base en 2011, según el IPC (Índice de Precios al Consumo). Con el fin de caracterizar el caso de Uruguay, en el cuadro 1 se presenta el código y la descripción de las ocupaciones TIC según ISCO 08[13].

8 Más información en: https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/ley-de-empleo-juvenil.

9 El programa tiene por objetivo formar a 1000 jóvenes entre 17 y 26 años en testing y lenguajes de programación. La Agenda Uruguay Digital 2020 a cargo de AGESIC, propone en su Objetivo 1 capacitar 5000 jóvenes en el marco de dicho programa. En: https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/6122/1/agenda-uruguay-digital---enero-final.pdf.

10 Conozca más: http://www.npb-ses.info/

11 Año en que se implementa por primera vez la clasificación ISCO 08 para el caso nacional, la cual contempla el grupo de ocupados TIC.

12 Se sumaron los Ingresos por Ocupación de mayores ingresos, Ingresos por otras ocupaciones en relación de dependencia, Ingresos del trabajador no dependiente (ingresos propios), e Ingresos por transferencias.

13 2139, 3121 y 3133 no fueron incluidas en el análisis debido a no contar con datos para el año 2016.

Cuadro 1

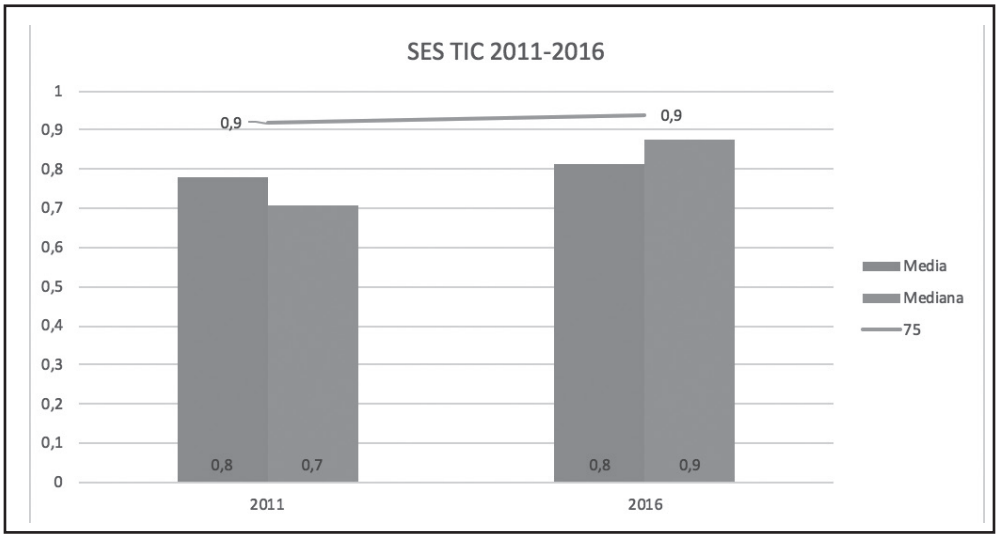
Ocupaciones tecnológicas según ISCO 2008.

ISCO 08	Descripción
1330	Vendedores profesionales en TIC
2152	Instaladores y proveedores de tecnología de la información y las comunicaciones
2153	Instructores de tecnología de la información
2166	Técnicos de radiodifusión y audiovisuales
2356	Técnicos de redes y sistemas informáticos
2434	Técnicos de soporte de usuario de tecnología de información y comunicación
2511	Diseñadores gráficos y multimedia
2512	Técnicos de Ingeniería de Telecomunicaciones
2513	Administradores de sistemas
2514	Ingenieros en telecomunicaciones
2521	Desarrolladores de software
2522	Diseñadores de bases de datos y administradores
3512	Desarrolladores web y multimedia
3513	Programadores de aplicaciones
3521	Analista en sistemas
3522	Gerentes de Servicios de Tecnología de la Información y las Comunicaciones
7422	Ingenieros electrónicos
2519	Desarrolladores y analisitas de software y aplicaciones
2523	Profesionales en redes de computación
3514	Técnicos web

6. Resultados

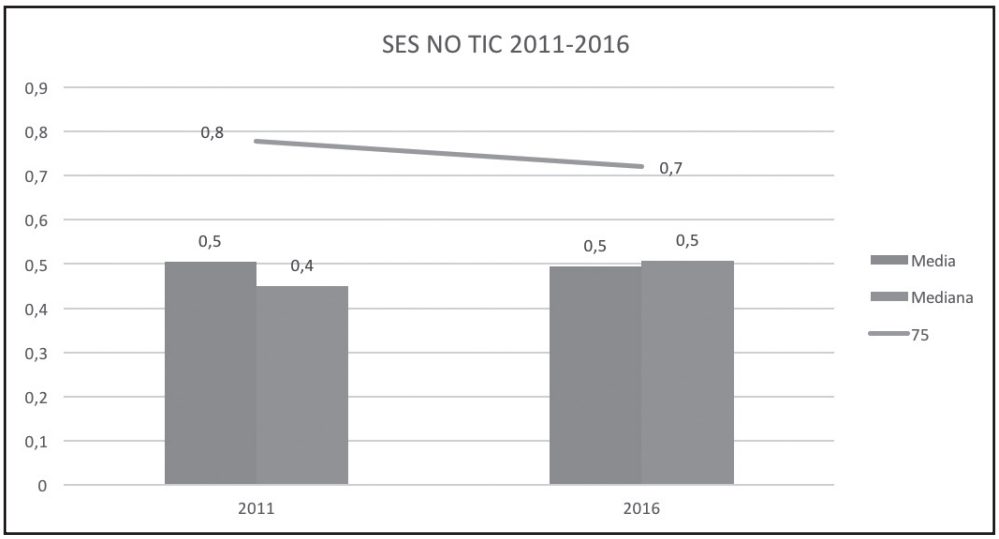
A continuación, se presentan los estadísticos de tendencia central, así como el percentil 75. En el gráfico 1 se muestran los scores para las ocupaciones TIC, mientras que en el gráfico 2 se presentan los resultados para el resto de las ocupaciones. Si nos centramos en las ocupaciones TIC, la distribución presenta niveles de mejora. El percentil 75 indica que el 75% de las ocupaciones crece dos puntos, pasando de un score de 92 a 94. La media pasa de 78 a 81 puntos, y el estadístico que muestra mayores niveles de mejora es la mediana, la cual aumenta 16 puntos durante el período. Este dato nos indica que el 50% de las ocupaciones mejoraron su nivel socioeconómico en 16 puntos.

Gráfico 1
Scores SES ocupaciones TIC. Estadísticos descriptivos



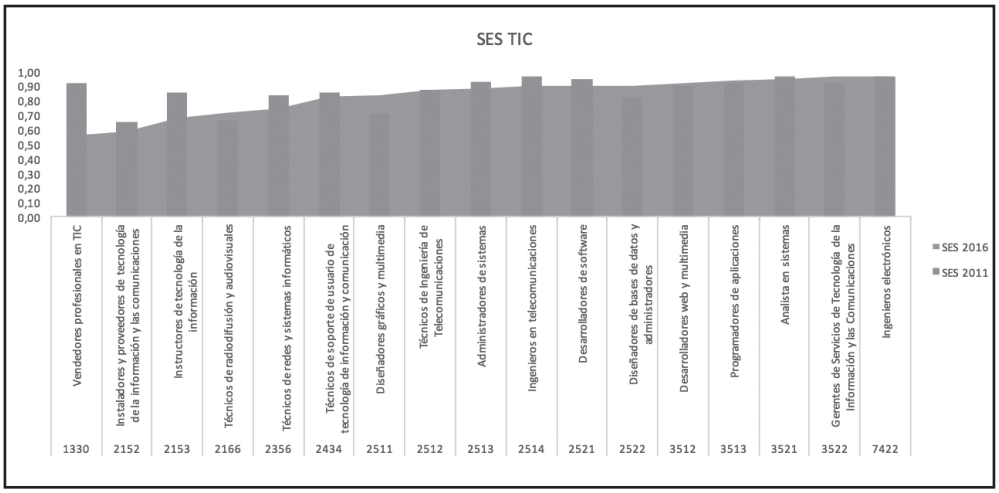
Si observamos los resultados para las ocupaciones no TIC vemos que el percentil 75 cae 6 puntos, pasando de 78 en 2011 a 72 en 2016, mientras que la media disminuye 2 puntos. Sin embargo, la mediana, aumenta 6 puntos. Podemos decir que si bien el 50% de las ocupaciones (tanto TIC como no TIC) han mejorado, existe un impacto negativo en términos de nivel socioeconómico para el caso de las ocupaciones no TIC. Este resultado se encuentra en línea con los antecedentes vistos anteriormente y permiten afirmar que para el caso nacional las ocupaciones TIC constituyen un grupo con alto estatus social. Dichas ocupaciones no solo presentan niveles de estatus alto de partida, sino que presentan mayores niveles de mejora en comparación al resto.

Gráfico 2
Scores SES ocupaciones no TIC. Estadísticos descriptivos



En los gráficos 3 y 4 se puede ver la distribución SES para ambos años según ocupaciones. En primer lugar el gráfico 3 nos permite observar que las distribuciones son muy similares, sin embargo se observa una caída de varias ocupaciones al 2016. Estos resultados se pueden ver en el gráfico 4 el cual muestra las diferencias 2011 - 2016 para el período. Los Instructores y los Vendedores profesionales en TIC caen 36 y 17 puntos respectivamente.

Gráfico 3
Scores SES TIC años 2011 – 2016

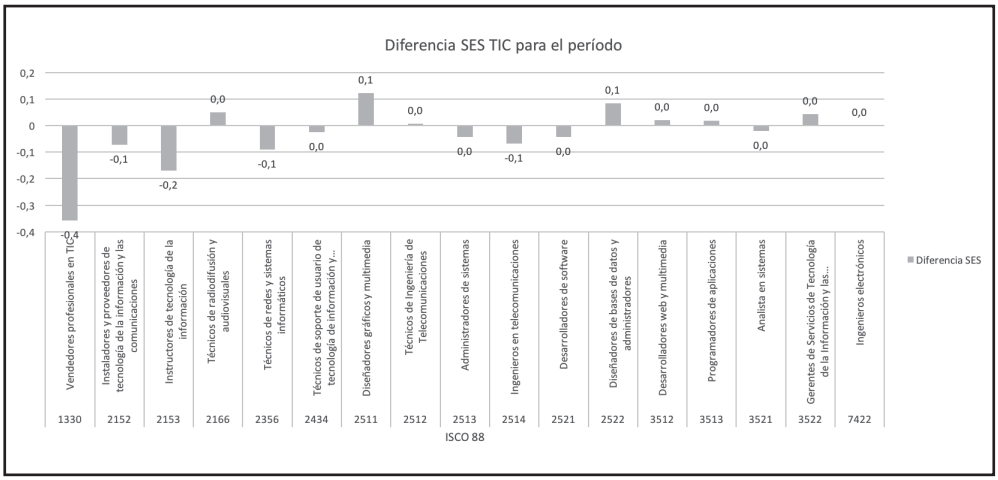


Por su parte, las ocupaciones que muestran mayor nivel de mejora son los Diseñadores de bases de datos (que crecen 8 puntos) y los Diseñadores gráficos y multimedia que alcanza a crecer 12 puntos.

Los resultados muestran que, si bien la distribución para las ocupaciones TIC mejora para el período, en el análisis ocupación por ocupación se identifican muchas ocupaciones que empeoran en términos de NSE. Si atendemos a los años educativos asociados a las ocupaciones que empeoran y de las que mejora, obtenemos que ambos casos el promedio es de 15 años (los valores se ubican de 12 a 19 años). Entendemos que las causas pueden estar vinculadas a la propia coyuntura del mercado de empleo durante el período. Se debe seguir profundizando en este hallazgo.

Gráfico 4

Diferencias entre scores TIC



Por su parte, a continuación, se presentan los resultados del Índice de femineidad, calculado en base a Mainar y Gómez (2014) en base a la proporción de mujeres ocupadas sobre el total de población ocupada, para cada ocupación. Como se puede ver en el siguiente cuadro, la media cae dos puntos al 2016, indicando una leve reducción de la cantidad de ocupadas mujeres en las ocupaciones TIC. La reducción también se observa en la mediana con una caída de 5 puntos. El percentil 75 presenta un aumento de 4 puntos.

Cuadro 3
Estadísticos descriptivos IF

	IF2011	IF2016
Media	0,19	0,17
Mediana	0,17	0,12
Desv. típ.	0,13	0,13
Mínimo	0,05	0,00
Máximo	0,56	0,45
Percentil 75	0,23	0,27

Si atendemos a las correlaciones que arroja el Índice de femineidad para las ocupaciones TIC (Cuadro 1), vemos que en términos de género se identifica una correlación positiva que se vuelve más fuerte al 2016. Esto indica que a más NSE, la cantidad de mujeres por ocupación aumenta 32 puntos. Si controlamos por la condición de ser joven, la correlación disminuye a 0,28 en 2011 y se mantiene estable al 2016. Tal como podemos observar en los cuadros 4 y 5 la condición de ser joven ha dejado de ser un factor asociado a menor NSE, para el caso de las mujeres en ocupaciones TIC.

Cuadro 4
Correlaciones parciales IF 2011

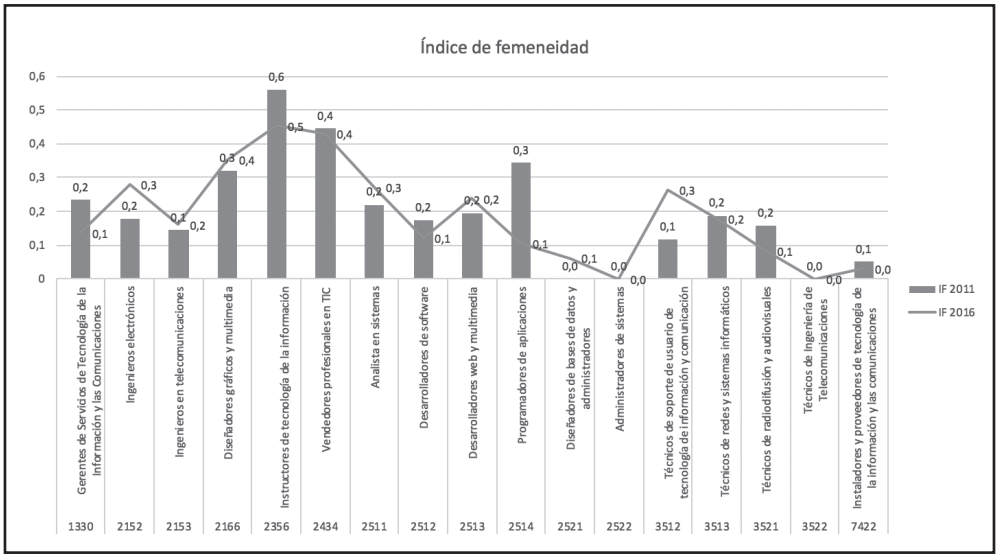
Variables de control			IF 2011
-ninguno-(a)	SES	Correlación	0,32
		Significación (bilateral)	0,00
		gl	30164
IJ 2011	SES	Correlación	0,28
		Significación (bilateral)	0,00
		gl	30163

Cuadro 5
Correlaciones parciales IF 2016

Variables de control			IF 2016
-ninguno-(a)	SES	Correlación	0,36
		Significación (bilateral)	0,00
		gl	26595
IJ2016	SES	Correlación	0,36
		Significación (bilateral)	0,00
		gl	26594

En el gráfico 5 se presenta la distribución del IF para ambos años. Aquí podemos ver que los mayores valores del índice se ubican en las ocupaciones de Diseñadores gráficos y multimedia, Instructores TIC y Vendedores. Tal como vimos, los Diseñadores gráficos y multimedia refieren a la ocupación con mayor nivel de crecimiento en términos de NSE, mientras que los Instructores y Vendedores son las dos ocupaciones que más han caído. También destacan ocupaciones sin presencia de ocupadas mujeres tales como los Diseñadores de bases de datos, Administradores de sistemas y Técnicos de Ingeniería de las Telecomunicaciones. La ocupación en la que más ha caído la participación femenina son los Programadores de aplicaciones (la cual presenta score SES de 94 puntos al 2016), reduciéndose la proporción de ocupadas mujeres en un 20%.

Gráfico 5
Distribución del IF 2011 y 2016



En cuanto a la población ocupada joven, encontramos que el promedio de trabajadores jóvenes en ocupaciones TIC cae 4 puntos, el percentil 75 se reduce 3 puntos, mientras que la mediana se mantiene estable, aumentando solo un punto.

Cuadro 6
Estadísticos descriptivos IJ

	IJ2011	IJ2016
Media	0,38	0,34
Mediana	0,38	0,39
Desv. típ.	0,12	0,12
Mínimo	0,00	0,07
Máximo	0,65	1,00
Percentil 75	0,47	0,44

La correlación del IJ con SES en este caso es negativa, lo cual indica que, a mayor proporción de ocupados jóvenes, menor nivel socioeconómico. Sin embargo, la correlación se debilita pasando de 0,35 a 0,12 en el año 2016 resultado que indica que la condición de ser joven es un factor de riesgo menos relevante para las ocupaciones TIC al 2016. Si controlamos por el IF, vemos que la condición de ser mujer presenta una incidencia muy leve respecto al IJ, que contribuye a la reducción de la correlación negativa en dos puntos. Ser mujer joven es una condición positiva en términos de NSE, para el caso de las ocupaciones TIC.

Cuadro 7
Correlaciones parciales IJ 2011

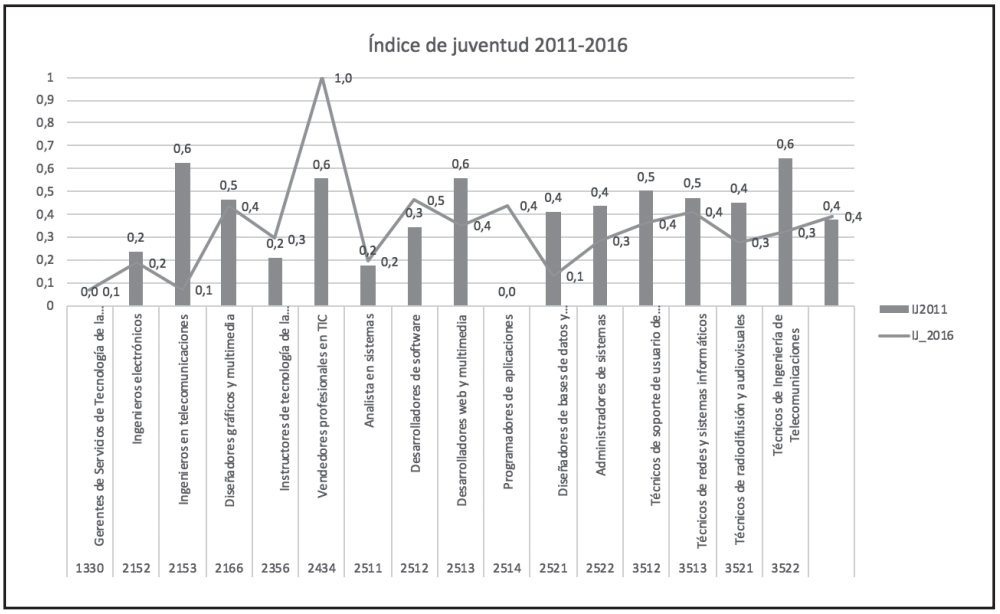
Variables de control			IJ 2011
-ninguno-(a)	SES	Correlación	-0,35
		Significación (bilateral)	0,00
		gl	30164
IF 2011	SES	Correlación	-0,32
		Significación (bilateral)	0,00
		gl	30163

Cuadro 8
Correlaciones parciales IJ 2016

Variables de control			IJ 2016
-ninguno-(a)	SES	Correlación	-0,12
		Significación (bilateral)	0,00
		gl	26595
IF2016	SES	Correlación	-0,10
		Significación (bilateral)	0,00
		gl	26594

En el gráfico 5 se puede ver la distribución del IJ. En primer lugar, destaca el caso de los vendedores TIC. Es la ocupación donde creció en mayor medida la presencia de jóvenes (44%), alcanzado el 100% al año 2016. Como vimos anteriormente esta es la ocupación que más cayó en el período, reduciéndose casi 40 puntos según SES. Los programadores en aplicaciones destacan debido a que pasan de no tener presencia de ocupados jóvenes en 2011, a contar con un 35% de ocupados jóvenes en 2016. Por su parte, los Ingenieros en telecomunicaciones, presentan una caída de 43 puntos durante el período.

Gráfico 6
Distribución del IJ 2011 y 2016



7. Conclusiones

En este trabajo hemos presentado una primera aproximación al análisis de las ocupaciones TIC según la clasificación internacional ISCO de la OIT. Recapitulando nuestra primera pregunta inicial: ¿cuál es el comportamiento de las ocupaciones TIC para el período en términos socioeconómicos?, podemos decir que se identifica un mayor nivel de vida asociado a las ocupaciones TIC, en línea con los antecedentes sobre el tema. Las mismas no solo se asocian a mayores niveles educativos, sino que pasan a constituir posiciones crecientemente relevantes dentro de la estructura social. Los resultados de la escala SES muestran que los ocupados en el sector TIC parten de mayores niveles socioeconómicos a la vez que presentan mayores niveles de mejora que el resto. Sin embargo, el análisis de la distribución para cada ocupación nos ha permitido ver que muchas de las ocupaciones TIC han empeorado. En cuanto a nuestra segunda pregunta *¿cómo se comportan las ocupaciones TIC según componentes dinámicos de la desigualdad?*, analizamos los resultados según los componentes edad y género. La aplicación del índice de femineidad mostró una correlación positiva entre el nivel socioeconómico y la participación de mujeres en las ocupaciones TIC. Estos resultados se vinculan con los hallazgos de la OPP para el caso nacional los cuales mostraban mayores habilidades cognitivas para el caso de las ocupadas mujeres, y por lo tanto menor riesgo de automatización. Sin embargo, las dos ocupaciones con mayor presencia de mujeres (superior al 40% según el IF) son aquellas que presentan los scores más bajos en términos de NSE. Además, se identifica una tendencia a la baja del IF al 2016. Si bien podemos decir que no se comprueba nuestra hipótesis inicial para el caso nacional, estos resultados vuelven necesario el reforzamiento y promoción de estrategias para la promoción del empleo de mujeres en el sector.

En términos etarios se confirma la hipótesis de mayores niveles de exclusión para el caso de los ocupados jóvenes. A pesar de contar con altos niveles educativos, esta población sigue teniendo dificultades para insertarse en el mercado de forma plena. La correlación negativa entre el IJ y SES indica que a mayor proporción de ocupados jóvenes menor NSE asociado a la ocupación. Si bien dicha correlación tiende a reducirse al final de período, (siendo la condición mujer un factor que contribuye a dicha reducción), es necesario continuar desarrollando estrategias de formación y promoción al empleo joven. El conjunto de iniciativas que integran el plan nacional de juventudes, así como la expansión de carreras tecnológicas y técnicas en nivel terciario y universitario deben continuar profundizándose.

Si bien los ocupados TIC para el período se han incrementado un 12% en los últimos 5 años, se espera que aumenten de forma acelerada en el corto plazo. Los estudios revisados muestran posibilidades de crecimiento y desarrollo social asociadas a la expansión las ocupaciones TIC. Resulta clave continuar promoviendo políticas sociales para la formación de ciudadanos del siglo XXI. El impacto del Plan Ceibal resulta fundamental para comprender la evolución positiva de las ocupaciones TIC en el período. Por último, cabe destacar la importancia de continuar investigando el comportamiento de este grupo ocupacional, a modo de incentivar la plena participación de ocupadas mujeres, y sobre todo jóvenes.

Referencias

Acemoglu, D. (2002). Technical Change, Inequality, and the Labor Market. *Journal of Economic Literature*, *40*(1), 7-72.

ACRIP, FEDESARROLLO (2017). Informe mensual de mercado laboral. La economía digital y los retos para el mercado laboral. Recuperado de https://www.fedesarrollo.org.co/informe-de-mercado-laboral

Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento. AGESIC. (2016). *Así somos los ciudadanos del Uruguay Digital*. Recuperado de https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/5795/31/agesic/asi-somos-los-ciudadanos-del-uruguay-digital.html?padre=5792&idPadre=5792

Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento. AGESIC. (2017). *Nuestro país es el líder en desarrollo digital de la región*. Recuperado de https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/5796/31/agesic/nuestro-pais-es-lider-en-desarrollo-digital-de-la-region.html?padre=5792&idPadre=5792

Apella, I., y Zunino, G. (2017). Cambio tecnológico y el mercado de trabajo en Argentina y Uruguay. Un análisis desde el enfoque de tareas. Serie de informes técnicos del Banco Mundial en Argentina, Paraguay y Uruguay. Recuperado de http://documents.worldbank.org/curated/en/940501496692186828/Cambio-Tecnol%C3%B3gico-y-Mercado-de-Trabajo-en-Argentina-y-Uruguay-Un-An%C3%A1lisis-desde-el-Enfoque-de-Tareas

Arango, L. (2004). Mujeres, trabajo y tecnología en tiempos Globalizados. *Cuadernos CES*, 5, 1-17.

Atria, R. (2004). Estructura ocupacional, estructura social y clases sociales. Naciones Unidas/CEPAL, División de Desarrollo social. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/handle/11362/6087

Barba, C. (2013). Inseguridad y Protección social en los países desarrollados y América Latina. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, *75*(1), 29-61.

Boado, M. (2012). *Movilidad social en el Uruguay contemporáneo*. Iuperj/UdelaR. Montevideo

Nam, C.B. & Boyd, M. Population Research and Policy Review (2004) 23: 327. doi: https://doi.org/10.1023/B:POPU.0000040045.51228.34

Cobo, C. (2016). Plan Ceibal: nuevas tecnologías, pedagogías, formas de enseñar, aprender y evaluar. En: Experiencias Evaluativas de Tecnologías Digitales en la Educación.
Fundación Telefónica Vivo. pp 49-56. San Pablo, Brasil.

Cuti (s/f). Mapa estratégico. Uruguay: Cuti. Recuperado de https://www.cuti.org.uy/institucional/mapa-estrategico

Cuti (2017). Exportaciones del sector TIC se estancan mientras se fortalece el mercado interno. Recuperado de https://www.cuti.org.uy/novedades/364-exportaciones-del-sector-tic-se-estancan-mientras-se-fortalece-el-mercado-interno

OECD. (2017). ICT employment (indicator). doi: 10.1787/0938c4a0. En Ganzeboom H, Paul. M de Graff and Treiman, D. (1992). A standar international socioeconomic index of occupational status. *Social science research*, 21, 1-56.

Grusky, D & Ku, M. (2008). *Gloom, Doom, and Inequality*. En Social Stratification: Class, Race, and Gender in Sociological Perspective. Grusky, D (Ed). pp 2-28. Boulder: Westview Press.

INE (2015). Informe de Estimación de la Pobreza 2014. Recuperado de http://www.ine.gub.uy/documents/10181/35933/Estimaci%C3%B3n+de+la+pobreza+por+el+M%C3%A9todo+del+Ingreso+2014/6b034411-75bb-4ba7-b10d-092f5e351d6c

INE, (s/f). Listado nacional de denominaciones de ocupaciones. Recuperado de http://www.ine.gub.uy/documents/10181/33603/LISTADO+NACIONAL+DE+DENOMINACIONES+DE+OCUPACIONES++.pdf/c35f1f93-ec1a-4928-9b45-6a0ad0c74ea5

International Labour Office. (2012). International standard classification of occupations ISCO-08. Recuperado de http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/docs/publication08.pdf

International Labour Office. (2006). Occupations in Information and Communications Technology Options for Updating the International Standard Classification of Occupations. Recuperado de http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/docs/ict.pdf

Instituto Cuesta Duarte. (2017). Informe de Coyuntura: Balance y perspectivas de los primeros 18 meses del actual gobierno. Consultado el 18 de octubre de 2017. Recuperado de http://www.cuestaduarte.org.uy/investigacion/economia/informes-de-coyuntura/item/601-informe-de-coyuntura-balance-y-perspectivas-de-los-primeros-18-meses-del-actual-gobierno#_ftn1

Lynch, J. (2001). The Age-Orientation of Social Policy Regimes in OECD Countries. *Journal of Social Policy*, *30*(3). doi: 10.2139/ssrn.324880.

Mainar, G., y Gómez, M. (2014). *Dimesión regional de las diferencias entre hombres y mujeres según las escalas de prestigio ocupacionales*. Universidad de Zaragoza.

Melián y Bulchand. (2015). New evidence of the relationship between employee satisfaction and firm economic performance. *Personnel Review*, *44*(6).

OCDE. (2007). Working Party on the Information Economy. ICTs AND GENDER. Recuperado de: http://www.oecd.org/sti/ieconomy/38332121.pdf

OCDE. (2015). Perspectivas de la OCDE sobre la economía digital 2015. Recuperado de http://www.oecd.org/publications/perspectivas-de-la-ocde-sobre-la-economia-digital-2015-9789264259256-es.htm

OPP. (2015). Reporte Uruguay Social. Recuperado de https://www.opp.gub.uy/images/ReporteUruguay2015_OPP_web.pdf.

OPP. (2017). Automatización y empleo en Uruguay Una mirada en perspectiva y en prospectiva. Recuperado de https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2017/noticias/NO_Y513/Publicacion_Automatizacion.pdf.

Quartulli, D., & Salvia, A. (2011). La movilidad y la estratificación socio-ocupacional en la Argentina. Un análisis de las desigualdades de origen. *Revista DE LA CARRERA de sociología*, *2*(2), 15-42.

Rodríguez, R., y Castro, D. (2012). Efectos del cambio tecnológico en los mercados de trabajo regionales en México. *Estudios Fronterizos, nueva época*, *13*(26), 141-174.

Sennet, R. (2006). *La cultura del nuevo capitalismo.* Madrid, España: Anagrama.

Treiman, D. (1977). *Occupational Prestige in Comparative Perspective*. New York, USA: Academic Press.

Uruguay XXI (2014). Desempeño del sector. Uruguay: *UruguaySmartservices.* Recuperado de http://www.smartservices.uy/innovaportal/v/1066/4/innova.front/desempeno-del-sector.html

Weinberg, B. (2000). Computer use and the Demand for Female Workers. *Industrial and Labor Relations Review*, 53, 290-308.

Welch, F. (2000). Growth in Women's Relative Wages and in Inequality among Men: one Phenomenon or Two? *American Economic Review*, *90*(2), 444-449.

World economic forum. (2016). Global information technology report 2016. Recuperado de http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/?doing_wp_cron=1513250526.2001450061798095703125

¿Qué cabe esperar de una política de créditos estudiantiles? Análisis comparado internacional

What can be expected from a credit policy student? International comparative analysis

Felipe González,
Facultad de Gobierno, Universidad Central de Chile

Andrea Montero
Universidad Diego Portales

Resumen: *En el mundo existe una amplia gama de créditos educacionales, que se han consolidado tanto en países que tienen modelos de educación superior gratuita y pública, privada o sistemas mixtos, y en contextos tan variados como Asia, Latinoamérica, Europa Central, los países de la ex Unión Soviética y China (D. Heller, 2008). A la luz de la discusión de la reforma en Chile que busca instalar la gratuidad en uno de los sistemas universitarios más mercantilizados del mundo, la presidenta Bachelet anunciaba en agosto de 2016 que había instado a sus equipos a estudiar la eliminación o reemplazo del "Crédito con Aval del Estado" (CAE). Este anuncio no vino a materializarse sino hasta 2018, cuando el nuevo presidente anunciaba el ingreso de un proyecto de ley que unificaría los créditos estudiantiles existentes en un solo crédito estatal, sacando a los bancos, estableciendo sistema de pago contingente a la renta escalonado y con tasa de interés considerablemente más bajos. El esquema de crédito del CAE, que había sido alabado por aumentar sostenidamente la cobertura de la educación superior en los últimos diez años (Larraín & Zurita, 2008), había sido objeto de críticas desde todo el espectro político.*

1. Introducción

A la luz de la discusión de la reforma en Chile que busca instalar la gratuidad en uno de los sistemas universitarios más mercantilizados del mundo, la presidenta Bachelet anunciaba en agosto de 2016 que había instado a sus equipos a estudiar la eliminación o reemplazo del "Crédito con Aval del Estado" (CAE). Este anuncio no vino a materializarse sino hasta 2018, cuando el nuevo presidente anunciaba el ingreso de un proyecto de ley que unificaría los créditos estudiantiles existentes en un solo crédito estatal, sacando a los bancos, estableciendo sistema de pago contingente a la renta escalonado y con tasa de interés considerablemente más bajos. El esquema de crédito del CAE, que había sido alabado por aumentar sostenidamente la cobertura de la educación superior en los últimos diez años (Larraín & Zurita, 2008), había sido objeto de críticas desde todo el espectro político.

En este apartado, buscamos contribuir al debate sobre el sistema de financiamiento de educación superior, poniendo el sistema de créditos educacionales chileno en contexto comparado internacional. Este objetivo se erige sobre la necesidad de evaluar el sistema de créditos a nivel internacional.

El CAE fue introducido en el año 2005 por el gobierno chileno con el fin de expandir la cobertura al sistema de educación superior de las familias más pobres, que en el 2000 representaba alrededor del 6% del total de estudiantes (Larraín y Zurita 2008). Como muestra la Historia de la Ley 20.027, la solución se buscó en la corrección de lo que se entendía como una falla de mercado: los hogares pobres no tenían recursos –colaterales- que le facilitaran acceso al sistema financiero tradicional. Bajo esta lectura, el nuevo crédito generaba las condiciones de riesgo y ganancia para que los bancos pusieran su capital a disposición de estudiantes poco atractivos para el sistema financiero. Esto se logró ofreciendo condiciones extraordinarias. Por un lado, las universidades garantizan el 90, 70 y 60% de los créditos durante el primer, segundo y tercer año de estudios, respectivamente, mientras que el gobierno garantiza el 90% del capital y los intereses en la época de pago del crédito (18 meses después del egreso). Por otro lado, el Estado chileno no sólo redujo el riesgo sustantivamente, sino además generó oportunidades de ganancias para los bancos al establecer la compra de carteras de créditos que licitaba la comisión a cargo de administrar el CAE (Comisión Ingresa) con una recarga que en promedio llegó cerca del 30% del valor de los créditos comprados.

Desde su implementación en 2006 a 2017, el CAE ha beneficiado a más de 870.000 estudiantes nuevos y renovantes de cursos superiores, en su mayoría provenientes del 40% de los hogares más pobres (52%), seguido del tercer (18%), cuarto (17%), y en menor medida quinto quintil (8%). Como ha mostrado la literatura, el CAE ha ayudado efectivamente a impulsar la matrícula en educación superior –especialmente universidades privadas (40%) e institutos profesionales (15%), así como ha favorecido la retención de los estudiantes (Solis, 2013). Sin embargo, el sistema de créditos en Chile ha presentado dos características que han puesto su efectividad en la palestra y demandan nuevas perspectivas para la discusión: la alta morosidad de sus deudores y el alto costo fiscal que ha tenido.

La morosidad del CAE ha sido un problema desde el inicio, alcanzando hoy en día poco más del 40% de los cuadros de pagos (un total de 376.811 a diciembre de 2017). Esta situación ha sido crítica desde el inicio. En 2011, por ejemplo, cuando las primeras cohortes ya enfrentaban los pagos, la morosidad alcanza el 57%. Como mostró un informe del Banco Mundial -que inspiró las modificaciones de la ley 20.634 que rebajó la tasa de interés al 2% e instauró el pago contingente a la renta del 10% en 2012, en 2011 un tercio de los cuadros de pago enfrentaba una carga financiera (porcentaje de ingresos que debe utilizarse para pagar la deuda) del 18%, la cual se encuentra muy por encima a los estándares internacionales.

En parte, la situación se explicaba por el hecho de que un número importante de deudores no habían siquiera terminado sus estudios, los llamados "desertores" que en 2011 representaban el 60% de los cuadros de pago. Entre 2011 y 2017 la proporción entre egresados y desertores de los cuadros de pago activos del CAE se fue invirtiendo. Si en 2011 el 40% de los deudores en periodo de pago habían egresado y un 60% había desertado, ya en 2017 la cifra se invertía a 23% y 77%, respectivamente. Esto explica en parte la disminución de las tasas de morosidad total del 57% en 2011 al 40,3% en 2017. Sin embargo, a pesar de mejoras en la proporción entre egresados y desertores, en

términos totales el número de deudores en periodo de pago que había desertado creció sostenidamente, de alrededor de 8,000 en 2011 a 86.581 en 2017, de los cuales el 73,6% está en mora (63.685). En relación a 2011, el porcentaje de mora entre los egresados alcanza un monto considerablemente menor bajando de 38% en 2011 a 30,3% en 2017, pero en términos absolutos, el número de egresados en mora ha ido aumentando y alcanza los 87.998. En otras palabras, proporcionalmente las cifras han mejorado, puesto que hoy en día más deudores completan sus estudios y las tasas de morosidad han disminuido (del 57 al 39%), pero esto es engañoso porque al haber más deudores en el sistema ha habido un número creciente y significativo de deudores que no han podido hacer frente a sus obligaciones relacionadas con el CAE.

Por otro lado, el problema fiscal. Si bien el CAE se había creado bajo el supuesto de que el Estado no debía/podía incurrir en gasto en la misma proporción que la demanda, terminó teniendo un costo tremendo para el fisco. A 2017, el CAE había colocado más de 4.7 billones de pesos, de los cuáles el Estado ha comprado el 52.5% de los créditos a un sobreprecio sobre el 26% promedio. En este sentido, el año 2016 marcó un punto de inflexión, puesto que la compra de carteras de créditos a los bancos consignada en la ley de presupuesto superaba los montos establecidos para financiar la gratuidad. En otras palabras, los montos consignados por concepto de subsidios al CAE - la compra de carteras y la garantía del 90% del capital e intereses - habían mostrado que el Estado chileno podría haber utilizado esos recursos para entregar educación directamente, en vez de endeudar a cientos de miles de familias. Esto daba un duro golpe al corazón del sistema que buscaba asegurar la expansión de la matrícula cuidando el gasto fiscal. Tanto en 2016 como en 2017, los montos consignados en el presupuesto por concepto de Cae alcanzaron el 35% del presupuesto de Educación Superior.

EL CAE ha suscitado una serie de discusiones, las cuales transitan desde cuestionamientos a la política pública a las responsabilidades políticas por la situación de los morosos. Parte de estas discusiones se dan a la luz de las demandas de movimientos de deudores por la condonación (Deuda Educativa) y de las 6 demandas colectivas contra los bancos por cláusulas abusivas en los contratos del CAE que buscan declarar los pagarés ilegales. En vista de su inminente reemplazo, surgen preguntas que han recibido escasa atención en la discusión pública: ¿Cuál es la especificidad del Crédito con Aval del Estado en perspectiva comparada? ¿Qué cabe esperar de una política de créditos estudiantiles? y ¿Qué costo es razonable considerar para un esquema justo con los estudiantes? En las siguientes secciones buscamos entregar elementos para pensar las políticas de crédito –presente y futuras- en perspectiva comparada.

2. Experiencia internacional: cost-sharing y los créditos educacionales como política pública

En el mundo existe una amplia gama de créditos educacionales, que se han consolidado tanto en países que tienen modelos de educación superior gratuita y pública, privada o sistemas mixtos, y en contextos tan variados como Asia, Latinoamérica, Europa Central, los países de la ex Unión Soviética y China (D. Heller, 2008).

En general, los créditos educacionales han sido ampliamente discutidos a la luz de al menos dos hechos: primero, que su eficiencia no es del todo clara, por cuanto muchas veces suponen gastos más elevados que la entrega directa de beneficios. Así, por ejemplo, ya hace dos décadas los expertos en políticas de financiamiento comparado advertían que los créditos educacionales no eran necesariamente la mejor solución a los problemas de cobertura de matrícula y aumento de los costos. Como concluían Adrian Ziderman y Douglas Albrecht en un estudio publicado en el World Bankd Observer en 1993, los "programas de créditos (educacionales) han sido en la práctica instrumentos de recuperación de costos decepcionantes: el análisis de veintitrés programas encontró que los estudiantes pagan una porción baja del valor del crédito original. Subsidios, altas tasas de default, y altos costos administrativos han erosionado el valor de los pagos. En ocasiones los programas de crédito han probado ser tan caros como beneficios directos" (Albrecht & Ziderman, 1993, p. 71).

En segundo lugar, los créditos educacionales han levantado importantes resistencias entre los ciudadanos y ponen en duda su eficacia como mecanismo de movilidad social. Esto se debe a que los retornos a la inversión en educación no han sido necesariamente los esperados por aquellos que toman las deudas, y a que los elevados montos de las deudas tienen efectos prácticos sobre las vidas de los endeudados, tales como retraso en la adquisición de propiedad o la acumulación de riqueza en el ciclo de vida. En este sentido el malestar expresado por los ciudadanos en Chile parece responder a los resultados que producen los sistemas de crédito de manera relativamente sistemática.

¿Por qué se ha tendido a utilizar créditos estudiantiles? El aumento de la demanda por educación superior ha significado que muchas universidades públicas hayan introducido pagos de matrícula y arancel, haciendo que el financiamiento a la educación superior descanse en el aporte privado de las familias. En ese contexto, los créditos se utilizan en el mundo como una forma de suplir la demanda de acceso y los elevados costos asociados al arancel, institucionalizando crecientemente lo que se conoce como "compartimento de costos" o "cost-sharing". Hoy en día, más de 60 países operan con créditos estudiantiles, y son aún más los que planifican introducirlo dentro de sus sistemas de educación superior (J. Tilak, 2015; J. B. G. Tilak, 2008; M. Woodhall, 1993). De esta manera, el *cost-sharing* se ha establecido como una norma a nivel mundial, abriendo interrogantes sobre cómo funciona este sistema y quiénes son los encargados de regularlo.

La creciente demanda por educación terciaria ha generado una importante presión para los gobiernos, los cuales han atendido este problema a través de la introducción de pagos de arancel en instituciones públicas y en la aparición de instituciones privadas que han visto una importante expansión de su matrícula en algunas regiones, como lo es el caso de Latinoamérica. Esto ha venido acompañado de un crecimiento sostenido en los costos asociados al gasto por estudiante (o por unidad)[1] y, en muchos países, esos costos exceden lo que el gobierno puede asumir (Johnstone, 2004). Bajo esta premisa, el *cost-sharing* nace como una forma de trasladar la responsabilidad del gobierno a los estudiantes y familias, convirtiéndose así en la forma de financiamiento más común en el mundo (Johnstone, 2006; Salmi, 2003; Vossensteyn, 2004).

1 Cabe recalcar el hecho de que estos costos varían significativamente entre las universidades que se dedican a la investigación y las que se dedican a la docencia. En el caso de las primeras, los costos son elevados puesto que tienen salarios más altos, las cátedras son menores y la cantidad de recursos académicos (libros y computadores) son mayores. (Johnstone, 2009)

En este contexto de privatismo y *cost-sharing*, los créditos como forma de financiamiento y recuperación de fondos se han establecido de forma hegemónica en gran parte del mundo. En ese contexto, la mayoría de los créditos estudiantiles eran administrados por bancos comerciales (Albrecht & Ziderman, 1991). Sin embargo, la demanda sostenida por educación superior generó que en muchos países sean los gobiernos quienes adopten el riesgo de los costos asociados al financiamiento de la educación superior, ya sea siendo prestamistas, administradores o ambos. En Chile, la tendencia fue inversa, transitando de un sistema estatal como el Crédito Fiscal (luego Fondo Solidario de Crédito Universitario), a uno semi-mercantilizado (Crédito Corfo) y luego a uno totalmente mercantilizado como el CAE. Así, los conflictos en torno a las deudas educacionales, reflejados en el surgimiento de movimientos sociales como "Estafados por el Crédito Corfo" y "Deuda Educativa", muestran que la politización de las deudas ha sido un efecto de la progresiva privatización del crédito estudiantil.

El informe *Education at Glance* (Oecd, 2015)(ver tabla 1) muestra que los países que más estudiantes con créditos tienen son Gran Bretaña (92%), Estados Unidos (84%) y Australia (79%). En el caso de Gran Bretaña la deuda total al finalizar los estudios asciende a unos 30 mil dólares, siendo el país que tiene la tasa de deuda más alta solo seguido por Japón (29.000 USD). En general, la mayoría de los países han adoptado el mecanismo contingente al ingreso, sin embargo, esto no siempre fue así. Tal como señala Albrecht and Ziderman (1991, 1993) en la década del '90 los créditos estudiantiles eran administrados y financiados – en su mayoría – por bancos comerciales o agencias autónomas (independientes del Estado) llegando a muy poca parte de la población, y con un sistema de repago comercial (mortgage style). Como muestra el informe *Education at Glance* (Oecd, 2015), la mayoría de los países han adoptado el sistema contingente al ingreso y existe un fuerte subsidio por parte del gobierno a los intereses. Esto indica que las modificaciones al CAE y la propuesta del nuevo crédito no son innovaciones, sino más bien un movimiento tardío a lo que en la experiencia internacional ya constituía un estándar.

En Latinoamérica, la introducción de los créditos educacionales tiene larga data, siendo utilizado desde los 1960s en adelante y administrados principalmente por bancos. (Maureen Woodhall, 1993; Maurenee Woodhall, 2004). Las instituciones más predominantes que se encuentran en la región son: ICETEX (Colombia), Fondo de Financiamiento Estudiantil o FIES (Brasil), ICEES y SOFES (México), y Comisión Ingresa (Chile). En la década de los noventa los créditos otorgados poseían altas tasas de interés respecto a la experiencia internacional (la cual tiene en promedio tasas entre un 2% y un 4%), y en muchos países de la región las tasas superaban el 10% (Maureen Woodhall, 1993). De esta manera, la región se ha visto obligada a equiparar sus políticas crediticias a la tendencia, es decir, adoptar el sistema de créditos "blandos" o con intereses subsidiados. La eliminación del Crédito Corfo, que cobrara alrededor de un 8% de interés anual, y la rebaja subisidada de cerca del 6 al 2% del CAE, responden a esta tendencia generalizada a morigerar la carga a los deudores.

Comparado con países en otras regiones, estos han tenido poco impacto en relación a la cantidad de estudiantes que satisfacen. En este aspecto, Chile es el país que posee la tasa de penetración más alta dentro de la región (37%), en comparación con Colombia (20%), Brasil (26%) y México (1%) – solo Sofes –. Pese a ello, la demanda por acceso a la educación superior ha ido aumentado sostenidamente, y en conjunto lo han hecho también los créditos. Por ejemplo, en el caso de Brasil, el otorgamiento de créditos educativos ha

aumentado de 154 mil estudiantes en 2011 a más de 700 mil en 2014 (FIES, 2014) y hoy financia un 26% de la matrícula en un país que se ha caracterizado por la consolidación de un sistema público de educación superior. En ese sentido, un aspecto común es que la mayoría de esos estudiantes que hacen uso de los créditos pertenecen a los quintiles más bajos (Ruiz Devesa & Blom, 2009). Esto es extensible al caso de Colombia, donde el ICETEX otorga créditos al 97% de los estudiantes de los estratos 1,2 y 3.[2]

Tabla 1

Cobertura créditos públicos a estudiantes nacionales (año académico 2013-2014)

	Estudiantes con crédito público (porcentaje)
Australia	79
Canadá	40[2]
Chile[3]	37
Colombia	20[4]
Corea (Sur)	18.5
Estados Unidos	84
Finlandia	22
Japón	38
Gran Bretaña (UK)	91.6
Noruega	68
Nueva Zelanda	72.4[5]
México	1[6]
Brasil	26[7]

Fuente: OECD (2015), *Education at Glance* (2015): OECD indicators. OECD Publishing. (table B5.3 and B5.4)

3. Esquemas y organización social de los créditos

Un aspecto importante de considerar es que no todos los créditos educacionales persiguen los mismos fines. Ziderman (2013) organiza la existencia de créditos educacionales según sus objetivos, dentro de los cuales en 2002 listaba al menos once de ellos. Reduciendo dicha complejidad, los créditos se pueden separar en tres categorías

2 Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2016). *Financiación de la educación superior*. [online] Available at: http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-235797.html [Accessed 12 Jun. 2016].

globales: *cost sharing*, políticas socialmente dirigidas (social targeting) e independencia del estudiante. El primero representa el objetivo central de muchos créditos educacionales, puesto que estos constituyen un mecanismo para recuperar costos y hacer aceptables los aranceles en contextos de austeridad fiscal y alta presión financiera. Esta es la razón de la introducción de créditos educacionales en Singapur en 1988, en Australia en 1989 y en Chile en 1981 con el Crédito Fiscal. En tanto políticas dirigidas, por otro lado, los créditos –generalmente subsidiados- apuntan a garantizar acceso a los más pobres. Como señala Albrecht and Ziderman (1993), para que estos créditos realmente beneficien a los estudiantes de menos recursos, se asume que deben ser "créditos blandos" o fuertemente subsidiados.

Finalmente, existen créditos que apuntan a asegurar la independencia económica del estudiante, los cuales no apuntan a cubrir el costo de aranceles sino los asociados a vivienda, alimentación o cualquier gasto que los jóvenes puedan enfrentar en el proceso de independizarse económicamente. Estos créditos son en general importantes en países con educación gratuita como Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia y Hungría.

En la siguiente tabla se muestran los tipos de créditos a nivel internacional en tres aspectos fundamentales: créditos dirigidos al pago de arancel (tuition fees only), créditos dirigidos al pago de costos de vivienda (living costs only) y créditos que cubren ambas. Además, se hace una distinción entre aquellos créditos que se otorgan sin requisitos y con requisitos. En aquellos países donde existe una fuerte presencia de educación superior pública, existe predominio de los créditos asociados al pago de vivienda, es decir, los créditos de pago de arancel prácticamente no son necesarios en estos países. (Alemania, Francia y Suiza).

Tabla 2

Créditos para cubrir aranceles		Créditos para cubrir costos de vida		Créditos para cubrir aranceles y costos de vida	
Disponible para todos	Acceso condicionado	Disponible para todos	Acceso condicionado	Disponible para todos	Acceso condicionado
Australia	Colombia, South Africa and Chile*	France	Germany and Sweden (on students own income	China (GCSL), England (loan for tuition fees), Ethiopia, Hungary, Netherlands, New Zealand, United States (unsubsidized), Wales (loan for tuiton fees)	Canada, China (GSSL), England (loan for living costs partially means-tested), Hong Kong (TSFS and NLS), Japan, Philippines, Rwanda, South Korea, Tanzania, Turkey, United States (subsidized), Wales (loan for living costs partially means-tested)

Fuente: Elaborados con datos de Johnstone y Marcucci (2010) y D. E. Heller and Callender (2013)

La mayoría de los países tienen créditos que cubren tanto aranceles como costos de vivienda, dentro de los cuales 13 exigen ciertos requisitos para ser otorgados y 8 están destinados a todos los estudiantes. Solo cuatro créditos están dirigidos a cubrir únicamente costos de arancel, entre ellos, Australia (crédito público), Colombia, Chile y Sudáfrica, donde solo Australia no pide requisitos para otorgarlo. En general, los créditos que piden requisitos versan sobre la situación económica de los estudiantes – otorgando créditos más flexibles – o bien, sobre sus méritos académicos (en el caso del CAE en Chile, obtener sobre 475 puntos en la Prueba de Admisión Académica y matricularse en una institución acreditada).

Otro aspecto a considerar es la organización social de los esquemas de crédito. En este sentido, es posible categorizar los sistemas según su organización basándose en la fuente de los recursos, su administración y recolección. Salmi (2003), por ejemplo, señala que los diferentes sistemas de financiamiento se dividen según quién emite los créditos (universidades, agencias públicas y/o privadas, bancos comerciales, entre otros). La mayoría de los países combina distintos tipos de instituciones, de tal manera que existen créditos otorgados por instituciones públicas como créditos otorgados por la banca privada. Esto ocurre como vimos, porque los créditos asociados a políticas públicas exigen ciertos requisitos para su obtención (como pertenecer a cierto nivel socioeconómico o tener un mínimo de rendimiento académico aceptable); para el caso de los créditos relacionados con la banca privada, acuden a ellos los estudiantes que no han sido beneficiados por estos (Johnstone, 2006). Un efecto colateral de los sistemas mixtos es que pueden potencialmetne generar mecanismos discriminatorios que resuelven desigualdades (de acceso) pero generan otras nuevas (de condiciones). En el caso de Chile esto es evidente, por cuanto el CAE que se entrega a estudiantes más pobres está administrado por bancos (cobranza agresiva) y tenía tasas de interés más altas, mientras que el FSCU –que tiende a favorecer a estudiantes de mayores recursos- goza de mejores condiciones de cobranza e intereses efectivos más bajos (pues la rebaja al 2% de interés del CAE opera bajo condiciones de pago al día). Las instituciones a las que acceden los y las estudiantes, además, están claramente segmentadas según su estatus y la empleabilidad que ofrecen.

Tabla 3

País	Fuente de financiamiento	Distribución del crédito, pago y recolección
Australia (HECS-HELP)	Gobierno	Estado
Canadá	Gobiernos federales y de provincia	Gobiernos federales y de provincia
Chile (CAE)	Bancos comerciales	Bancos comerciales
Chile (FSCU)	Gobierno	Universidades
Colombia (ACCES-ICETEX)	Gobierno y fuentes privadas	ICETEX
Corea (MOE income contingent loan)	Gobierno	Gobierno
Corea (MOE guaranteed loan)	Bancos comerciales	Banco comerciales
USA (Perkin Loans)	Gobierno y Universidades	Universidades
USA (Stafford loans)	Gobiernos federales / Federal Family Education Loan (FFEL)	Gobiernos federales / Federal Family Education Loan (FFEL)
Japón	Fondos JASSO (Class 1) y prestadores privados (Class 2)	JASSO (agencia administadora financiada por gobierno)
United Kingdom	Gobierno	Gobierno
Nueva Zelanda	Gobierno	Gobierno
México (SOFES)	Gobierno y SOFES	SOFES
Brasil (FIES)	Estado y Banco público (Caixa económica federal y Banco doBrasil)	FONDO Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) y Banco público (Caixa económicafederal y Banco do Brasil)

Fuente: Elaborado con datos de The InternationalComparative Higher Education Finance and Accessibility Project (2009) y datospropios.

Los créditos emitidos por gobiernos son considerados "blandos", por cuando tienen tasas de interés cercanas a cero y en cualquier caso bajo la de mercado, periodos de gracia y devolución en términos nominales. A esto hay que sumar los costos por administración y las tasas de no pago. Algunos países con esquemas de crédito estatal además incorporan en sus esquemas el "perdón" de parte de las deudas en casos excepcionales, tales como ingresos bajo un determinado umbral, problemas de salud o discapacidad, como Sudáfrica, Noruega y Holanda (Ziderman, 2013). En Chile, esto es lo que ha hecho históricamente el Fondo Solidario de Crédito Universitario, que ha sido sistemáticamente modificado desde su creación a la fecha con el fin de modificar sus condiciones de pago y mejorar la recaudación (Leyes 18.591 de 1987, 19.083 de 1991, 19.287 de 1994, 19.848 de 2002, 19.287 de 2002, 19.899 y 19.989 de 2003, y 20.572 de 2012). En este sentido, la tendencia parece ser que la sustentabilidad financiera del sistema de créditos debe ser balanceada con la viabilidad social, lo que a veces implica asumir mayores niveles de gasto fiscal en beneficio de los estudiantes y no de instituciones que lucran (como ha sido el caso del CAE).

Países como India, Korea, China y Canadá (hasta el año 2000) tienen modelos similares al del CAE chileno, en el cual los fondos son provistos por bancos. En estos casos el gobierno también subsidia el riesgo de los bancos al presentar garantías frente al no pago (Ziderman, 2013). A este respecto, el caso canadiense es interesante porque operó bajo este régimen

por 30 años –entre mediados de los 1960s y 1990s- hasta su colapso. En este caso existía una garantía del 100%, la cual redujo los incentivos para realizar una recolección exitosa y condujo a niveles de default intolerables. Una vez que el riesgo se traspasó a los bancos en los 1990s –compensados con una prima de riesgo de 5%- los bancos presionaron al gobierno y finalmente este asumió la responsabilidad de financiar los créditos.

4. Funcionamiento y eficiencia de los sistemas de crédito

Una de las razones por las cuales se creó el CAE fue que el FSCU tenía tasas de recolección muy bajas (cercanas al 40%), por lo que la idea imperante es que los bancos son mejores administradores y cobradores, y que las personas serían más disciplinadas al momento de pagar. Pero ¿Qué tan eficientes son los sistemas de créditos estudiantiles en el mundo? La literatura reconoce que el rendimiento de los sistemas de créditos depende tanto de los objetivos de política pública (a qué costo para el gobierno y para los estudiantes) y los esquemas de funcionamiento basado en el tipo de pago y los subsidios.

Respecto de estos últimos, existen dos esquemas de pago: 1) Créditos de pago fijo (comerciales generalmente avalados por el Estado) y 2) Créditos contingentes al ingreso. En el caso de los primeros, si bien muchos créditos son subsidiados y poseen tasas de interés bajo el valor de mercado, funcionan de manera similar al cualquier crédito de consumo (i.e, mortgage style), en el sentido de que se pagan cuotas fijas que amortiguan intereses. En el segundo caso, los créditos contingentes al ingreso implican que el deudor solo pagará una proporción definida de su ingreso e incluso considerará la suspensión de pagos en casos de cesantía o bajos ingresos. Esto genera que posean cierta ventaja respecto los créditos comerciales, pues permiten disminuir el riesgo de no pago de los estudiantes a través de la flexibilización de los pagos. De esta manera, si las circunstancias de pago del estudiante son adversas, durante ese período se suspenden los pagos asociados sin la necesidad de incurrir en sanciones (Chapman, 2005, 2006, 2016). Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Hungría e Inglaterra, por ejemplo, han implementado sistemas contingentes a la renta, que se dice son más apropiados para países desarrollados donde existen buenos sistemas de información de los ingresos de los deudores. En este sentido, se espera que los gobiernos escojan el sistema de pago en línea con el esquema del crédito. En esta medida el CAE es un híbrido puesto que transitó hacia un régimen contingente a la renta subsidiando fuertemente a los bancos.

El caso australiano es interesante porque se invocó sistemáticamente como ejemplo en la elaboración del CAE (ver Historia de Ley 20.027), pese a que su esquema es bastante más benevolente con los deudores y parecido al FSCU. Al crearse como política pública para enfrentar la introducción de aranceles (cost-sharing), el crédito (Higher Education Contribution Scheme) consignó cláusulas que apuntan a proteger a los egresados, tales como pago sólo sobre un determinado umbral de ingresos, los cuales ascendían a 2, 3 y 4% del ingreso imponible (Ziderman, 2013). Esto en la práctica se convierte en un subsidio al género, puesto que los ingresos de las mujeres son menores o tardan más tiempo en equiparar al de los hombres (recientemente, este modelo se amplió a universidades privadas). El carácter blando del crédito Australiano se ve reflejado en su nombre mismo,

que más que un crédito se concibe como un "Esquema de contribución" (Ziderman, 2013).

En el caso de Inglaterra, la política de créditos para pagar aranceles se inició recién 2006 después de sucesivas reformas que fuero introduciendo costos arancelarios para los estudiantes. Hasta 1990 no se cobraban aranceles a los estudiantes y se incorporó un crédito que apuntaba a cubrir otros costos de vida, pero no los aranceles. A fines de los 1990s (The Dearing Report de 1997) se introdujeron "tuition fees" de alrededor de 1000 libras, que aún representaba un porcentaje menor del costo real. Luego en 2006, bajo la Higher Education Act de 2004 se cambió a un régimen de aranceles diferenciados con un tope de 3000 libras. En este contexto se introdujo un crédito contingente a la renta que institucionalizó el "cost-sharing". Este tenía un interés real de cero, era pagado en un periodo hasta los 25 años después de la graduación y a un máximo de 9% de la renta (aquellos que percibían bajo las 15.000 libras quedaban exentos). Luego en 2012 se materializó una nueva alza que alcanzó el máximo de valor de aranceles de 9000 libras y un interés real que se cobra durante y posterior al estudio. Adicionalmente, el mínimo para exigir el pago subió a 21 mil libras y la deuda prescribe después de 30 años (Ziderman, 2013). Esto indica que aun en países donde los salarios son considerablemente más altos que en Chile, los esquemas de créditos están diseñados para favorecer de una u otra manera a los deudores. En Chile, además, la contingencia al 10% a la renta adoptado en 2012 queda condicionado al pago regular de las cuotas, por los que se convierte en un beneficio selectivo que no ofrece oportunidades de mejora a los morosos.

5. Recolección fiscal y default

Una de las variables fundamentales al momento de evaluar la política de créditos es cuánto recuperan los gobiernos (o bancos) de los préstamos a los estudiantes y en qué condiciones. A este respecto, la literatura reconoce que la eficacia del sistema depende de tres aspectos fundamentales: a) la cantidad de intereses subsidiados perdidos (hidden grants), b) las pérdidas producidas por el no pago (default) y c) los costos administrativos (Albrecht & Ziderman, 1993; Ziderman & Albrecht, 2013). En general, la experiencia internacional muestra que, en los países con sistema de créditos estudiantiles consolidados, son los gobiernos quienes actúan como prestamistas del crédito y adoptan un sistema contingente al ingreso

Como indicamos anteriormente, los gobiernos se enfrentan al problema de tener que atender la creciente demanda por la educación sin la necesidad de incurrir en mayores gastos, siendo los créditos una forma de enfrentarlo. No obstante, las metas que se intentan alcanzar no siempre se pueden cumplir. Barr and Johnston (2010) señalan que los gobiernos persiguen tres objetivos en la educación terciaria: masividad, calidad y un gasto público reducido; sin embargo, la experiencia indica que solo logran alcanzar dos de ellos. Por ejemplo, el caso escandinavo muestra un sistema que es amplio (gran masividad) y de alta calidad, pero fiscalmente caro. Tanto Shen and Ziderman (2009) como Barr and Johnston (2010) señalan que el sistema de subsidios a los créditos representa un porcentaje importante de los costos que se trasladan en forma de "hidden grants" o subsidios ocultos. No obstante, algunos autores señalan que en el caso de Estados Unidos con el programa

Direct Loans (antiguamente Stafford Loans), el gobierno genera aproximadamente un 9% de ganancias por cada dólar prestado. Sin embargo, a pesar de que el sistema funcione, es decir, que las tasas de repago permitan que siga operando, los crecientes niveles de deuda que se han acumulado en el país (más de 1 trillón de dólares) genera incertidumbre respecto a las capacidades futuras de pago (del Rey & Schiopu, 2015).

En efecto, las tasas de repago muchas veces son inestables y pueden llegar a variar significativamente de un año a otro. Por ejemplo, en Inglaterra la tasa de créditos totalmente pagados de la cohorte 2002 fue de un 45%, mientras que en el año 2007 cayó a un 21%. (Bolton, 2016). Además, las tasas de repago que se calculan año a año – en general – tienden a calcular el porcentaje de alumnos que se inscriben o se encuentran en proceso de repago, y no así la tasa de recuperación real de los costos. Tal como señalan Shen and Ziderman (2009), esta tasa se calcula como el porcentaje que se espera recuperar, dado que una parte del dinero que se invierte se da en forma de subsidios ocultos (*hidden grants*). En ese sentido, las tasas no calculan el dinero perdido durante el período de préstamo, es decir, el costo real del crédito; en Inglaterra, por ejemplo, se calcula que la tasa calculada como no pago asciende a un 45% (Hillman, 2014).

Shen and Ziderman (2009) realizan un análisis de 44 modelos de crédito en 39 países, mostrando que el pago y recuperación muestran una variación importante La tasa de recuperación es del 39%, muy similar a la tasa histórica de recuperación del Fondo Solidario de Crédito Universitario. Como muestra la tabla abajo, la gran mayoría tiene tasas de recuperación bajo el 60%, las cuales no supera el 20% en un tercio de los casos.

Ratio	Ratio de Pago	Ratio de Recuperación
Sobre 80%	13	0
61-80%	13	5
41-60%	8	11
21-40%	7	2
20% o menos	3	8
Total de esquemas	44	26

Fuente: tomado de Shen and Ziderman (2009)

Los países que tienen tasas de repago sobre el 80% son Canadá, Estados Unidos y Colombia, pese a que son créditos que mantienen altas tasas de interés durante y post estudio. Sin embargo, Shen and Ziderman (2009) señalan que lo correcto es comparar créditos de un mismo país, de tal manera que se observen los créditos subsidiados y los que no; por ejemplo, en Estados Unidos los Direct Loans (subsidized) tienen tasas de repago menores, y con ello, tasas de 'subsidios ocultos" mayores que el programa no subsidiado de Direct Loans. Lo mismo ocurre en Japón, donde entre un programa subsidiado y otro no subsidiado, las tasas de 'hidden grants' varían significativamente en más de 20 puntos porcentuales.

Por otro lado, tanto Gran Bretaña, como Nueva Zelanda y Chile, mantienen tasas de no pago sobre el 30%, y con ello repagos que no superan el 60%. En el caso de Gran Bretaña se estiman que las tasas de no pago varían entre un 40% y un 45%, elevándose cada año en conjunto con los costos de arancel de las universidades. Por su parte, Nueva Zelanda ha implementado diversas medidas que han intentado mejorar la recolección del crédito y han variado según los gobiernos de turno, desde medidas opresivas como el arresto a medias como reducir significativamente las tasas de interés (Ziderman, 2013).

6. Conclusiones

En general, la lección principal que parece desprenderse es que existe un trade-off entre la sustentabilidad de los esquemas de pago (generalmente como carga al gasto público) y la carga que recae sobre el deudor. Como la literatura, los subsidios son fundamentales para la mayoría de los esquemas de crédito y los sistemas de crédito rotativo en la práctica no existen. Esto plantea el dilema de los créditos educacionales, que consiste en determinar hasta qué punto resulta un esquema de créditos más conveniente que las becas. Así, por ejemplo, créditos blandos como el de Tailandia –interés del 1%, dos años de periodo de gracia y en un periodo de 13 años- tienen tasas de recuperación menores al 10% (Ziderman, 2013). No obstante, los sistemas de crédito muestran vastas diferencias en sus resultados. Por ejemplo, Canadá tiene altas tasas de repago en conjunto con altas tasas de interés, tal como también ocurre en Colombia. En cambio, tanto Nueva Zelanda como Gran Bretaña presentan problemas de repago. Entonces, aunque se tienda a pensar que mientras más flexibles son los sistemas o mejores son las condiciones laborales, mejores van a ser las tasas de retorno, no siempre ocurre de forma lineal. Los créditos tienden a mostrar que las tasas de default son muy difíciles de predecir, aunque la mayor parte de la literatura concuerde en que el peso de la deuda es el factor más importante de no pago.

En este aspecto, Gross, Cekic, Hossler, and Hillman (2009) señalan que los grupos más riesgosos socialmente son quienes tienen más probabilidades de incurrir en el no pago. Estos grupos son estudiantes de bajos ingresos o pertenecientes a alguna raza y/o etnia desfavorecida. Sin embargo, uno de los factores fundamentales de incurrir en el no pago es la carga financiera que representa el crédito para los estudiantes, es decir, mientras más grande es la deuda en relación a los ingresos, más alta es la probabilidad de default (Usher, 2005). En la tabla 3 se observa que uno de los países que en los cuales más deuda adquieren los estudiantes es en EE.UU (15 mil dólares anuales), seguido de Gran Bretaña (10 mil dólares), Japón (8 mil dólares)k Nueva Zelanda (cerca de 6mil dólares anuales) y Corea del Sur (5.6 mil dólares anuales) (Oecd, 2015). Cabe mencionar, empero, que los créditos donde los estudiantes acumulan mayores niveles de deuda tienen en su mayoría modalidades de pago contingentes al ingreso. En el caso del CAE, los deudores egresados y desertores adeudan en promedio los 5.4 y 3.3 mil dólares, respectivamente, con un 4 y 5% de estos grupos que adeudan sobre los 17 mil dólares. De todos modos, el peso de esta deuda también debe mirarse en contexto de las oportunidades que tienen los trabajadores jóvenes para insertarse en los mercados laborales y el nivel de los sueldos, los cuales son marcadamente superiores en países desarrollados. Por ello, el peso de la deuda educacional y la medida en que los deudores pueden devolver lo prestado es un factor fundamental al momento de evaluar la política de créditos.

Tabla 4

Montos y condiciones de créditos a estudiantes nacionales (año académico 2013-2014)

	Promedio deuda anual (USD)	Interés durante los estudios	Interés post estudios	Sistema de repago
Australia	4017	2%	2%	Contingente al ingreso
Canadá	4277	Sin interés nominal	5,4% pagado por el estudiante	---
Chile[2]	Egresados: 5400 (4% sobre los 18000) Desertores: 3300 (5% sobre 17000)	Hasta 6% CAE (2% estudiante + 4% gobierno)	Hasta 6% CAE (2% estudiante + 4% gobierno)	Contingente al 10% del ingreso desde 2012, condicionado a no retraso
Colombia	3003	IPC + 8%	IPC+8%	Sistema normal (mortgage style)
Corea (Sur)	5623	2.9%	2.9%	Contingente al ingreso y sistema normal (mortgage style)
Estados Unidos (USA)	15510	0 a 7.21% (costo del préstamo del gobierno)	4.26% a 7.21% (costo del préstamo del gobierno)	Contingente al ingreso y sistema normal (mortgage style)
Finlandia	2714	1%	Interés total acordado con el banco	Sistema normal (mortgage style)
Japón	6483 (sin interés) 8430 (interest- bearing)	Sin interés nominal o real	Máximo 3%, el resto lo paga el gobierno	Sistema normal (mortgage style)
Gran Bretaña (UK)	5612 (mantención) 10824 (arancel)	5.5%	5.5% (según ganancias)	Contingente al ingreso
Noruega	1083	Pago empieza después de la graduación	2.52% (crédito) + 1.25% (defaulting costs)	Sistema normal (mortgage style)
Nueva Zelanda	5987	Sin interés nominal o real	Sin interés (permanencia en el país), 5.6% otros.	Contingente al ingreso
Países bajos	6878	Costo del préstamo del gobierno (0.12%)	Costo del préstamo del gobierno (0.12%)	Contingente al ingreso
México	---	IPC+2%	IPC+2%	---
Brasil	---	---	93,5-6,5[7]	Pago mensual que no excede los R$150

Referencias

Albrecht, D., y Ziderman, A. (1991). *Deferred cost recovery for higher education: Student loan programs in developing countries*: The World Bank.

Albrecht, D., y Ziderman, A. (1993). Student Loans: An Effective Instrument for Cost Recovery in Higher Education? *The World Bank Research Observer, 8*(1), 71-90.

Barr, N., y Johnston, A. (2010). Interest subsidies on student loans: A better class of drain. *Centre for the Economics of Education London School of Economics*.

Bolton, P. (2016). House of Commons Library: Briefing paper: Number 1079, 2 December 2016. Student Loan Statistics.

Chapman, B. (2005). Income Contingent Loans for Higher Education: International Reform.

Chapman, B. (2006). *Income contingent loans as public policy / Bruce Chapman*. Canberra: Academy of the Social Sciences in Australia.

Chapman, B. (2016). Income contingent loans in higher education financing. *IZA World of Labor* (February), 1-10. doi:10.15185/izawol.227

del Rey, E., y Schiopu, I. (2015). *Student debt in selected countries*.

Gross, J. P. K., Cekic, O., Hossler, D., & Hillman, N. (2009). What Matters in Student Loan Default: A Review of the Research Literature. *Journal of Student Financial Aid, 39*, 19-29. doi:10.2307/302397

Heller, D. (2008). The Impact of Student Loans on College Access. In S. Baum, M. McPherson, & P. Steele (Eds.), *The Effectiveness of Student Aid Policies: What the Research Tells Us*. Lumina Foundation for Education: College Board.

Heller, D. E., & Callender, C. (2013). *Student financing of higher education: A comparative perspective*. London: Routledge.

Hillman, N. (2014). *A comparison of student loans in England and Australia.* Paper presented at the HEPI Report 66, UK.

Johnstone, D. B. (2004). The economics and politics of cost sharing in higher education: Comparative perspectives. *Economics of Education Review, 23*, 403-410.

Johnstone, D. B. (2006). Cost-sharing and the cost-effectiveness of grants and loan subsidies to higher education. In (pp. 51-77). New York: Springer.

Larraín, C., y Zurita, S. (2008). The new student loan system in Chile's higher education. *Higher Education, 55*, 683-702.

Oecd. (2015). *Education at a Glance 2015*.

Ruiz Devesa, D., y Blom, A. (2009). Comparación de programas de crédito educativo en América Latina y otros países: indicadores clave. In (pp. 49-57). Universia Perú.

Salmi, J. (2003). Student loans in an international perspective: The World Bank experience. *LAC Human & Social Development Group Paper Series, 4*.

Shen, H., y Ziderman, A. (2009). Student loans repayment and recovery: international comparisons. *Higher Education, 57*(3), 315-333. doi:10.1007/s10734-008-9146-0

Tilak, J. (2015). Global trends in funding higher education. *International Higher Education,* 42.

Tilak, J. B. G. (2008). Higher education: a public good or a commodity for trade? *Prospects, 38*(4), 449-466.

Vossensteyn, H. (2004). Fiscal Stress: Worldwide Trends In Higher Education Finance. *Journal of Student Financial Aid, 34*.

Woodhall, M. (1993). *Student loans in higher education: Latin America and the Caribbean*: International Institute for Educational Planning.

Woodhall, M. (2004). Student Loans: Potential, Problems, and Lessons from International Experience. *JHEA/RESA, 2*, 37-51.

Ziderman, A. (2013). Student Loan Schemes in Practice: A Global Perspective. In D. E. Heller (Ed.), *Student Financing of Higher Education. A comparative perspective* (pp. 32-60). London: Routledge.

Ziderman, A., & Albrecht, D. (2013). *Financing universities in developing countries*: London: Routledge.

La Marca País Chile: Una estrategia activa para su imagen y el desarrollo social a través de acciones comunicativas sobre turismo sostenible

Marca Chile Brand: An active strategy for its image and social development through actions Communication on sustainable tourism

Paulina Guajardo Figueroa y Ángel Rodríguez Bravo
Laboratorio de Análisis Instrumental de la Comunicación (LAICOM).
Universidad Autónoma de Barcelona

Resumen: *Un componente indispensable en el crecimiento de la competitividad de un país frente a otros, es la consolidación de su imagen en el marco global. Ésta se construye a partir de las percepciones, las cuales pueden estar influenciadas, más no controladas. Una herramienta estratégica eficaz para proyectar y visibilizar a un país positivamente es la Marca País, la cual se sustenta en entidades gubernamentales que desarrollan e implementan acciones comunicativas para fortalecer las relaciones internaciones en sectores como las exportaciones, inversiones extranjeras y el turismo. El objetivo es crear una identidad propia frente a mercados internacionales para incrementar una economía que promueva sociedades más inclusivas y equitativas. Uno de los ejemplos más claros en la relación entre las políticas comunicativas para el enriquecimiento de una Marca País y el desarrollo económico es el crecimiento del turismo. No obstante, el gran riesgo del desarrollo turístico es la desigualdad radical en la distribución de sus beneficios. En este trabajo estudiaremos la acción comunicativa pública de Chile en torno a su identidad competitiva y marca país, centrándola en el ámbito del turismo, explorando cuáles son sus capacidades para impulsar procesos de desarrollo turístico sostenibles como precursores del llamado turismo comunitario.*

Introducción

La imagen de un país se entiende como la percepción espontánea que tiene un sujeto sobre una nación (Valls,1992), es de carácter subjetivo y se construye a partir de múltiples factores que impactan en las actitudes y acciones de las personas (Papadopoulos & Heslop, 1993), estando expuesta a cambios de manera constante (Dikčius & Stankevičienė, 2010). Este proceso continuo e inestable ha acaparado la atención de los gobiernos en las últimas décadas, pues la imagen de un país se ha convertido en un elemento fundamental para su progreso y prosperidad (Anholt, 2019). Para la mayoría de los países, la exigencia de investigar, comprender y desarrollar tácticas que respalden una reputación deseada,

ha dejado de ser una elección: o se gestionan estrategias que potencien su renombre internacional o la opinión pública y la ignorancia acabaran controlando diversas áreas, incluso la economía de una nación (Anholt, 2008). Si una nación posee una imagen positiva, el deseo por visitar, vivir, trabajar o invertir en dicho lugar, se consolidará competitivamente frente a mercados nacionales e internacionales (Echeverrí, 2012).

Si bien, ningún gobierno puede controlar la percepción que tienen sobre su país las personas pertenecientes a otros territorios (Anholt, 2009), hay herramientas comunicativas que permiten influir y enriquecer el imaginario colectivo sobre un lugar específico, una de ellas es la Marca País, la cual se define como una estrategia de estado que contribuye a potenciar la imagen de un lugar determinado (Chaves, 2011), con el fin de proyectarse y crear una identidad propia frente a los mercados internacionales para su inserción en la economía mundial (Gudjonsson, 2005). Una Marca País trabaja sus estrategias de comunicación a partir de tres dimensiones principales: Exportaciones, inversión extranjera directa y turismo (Harrison-Walker,2011), centrándonos en la última mencionada. Esta categorización se fundamenta en que las imágenes que se tienen sobre un país están relacionadas con la forma en que se perciben como destinos turísticos, lugares para invertir y/o hacer negocios, y lugares para obtener marcas anheladas por los consumidores (Wang et al., 2012), considerándose el turismo como el vínculo más directo entre una imagen positiva y el crecimiento económico de un país (Stock,2009).

La dimensión turística constituye una de las actividades más importantes en la escala mundial, a tal punto, que, en periodos de crisis, se reconoce como el único sector que puede seguir arrojando cifras positivas, manteniendo empleos, [1]potenciando la cultura y privilegiándose del consumo abundante de los visitantes (Cruz Blasco, 2012). Durante las seis últimas décadas, el turismo ha demostrado una continua expansión, convirtiéndose en un motor económico indispensable (OMT, 2017). Según el último Barómetro OMT del Turismo Mundial, las llegadas de turistas internacionales crecieron en un 7% durante el 2017, la equivalencia a un total de 1.322 millones y seguirá en aumento durante el 2018. Bajo esta premisa, organismos estatales y privados de las naciones, participan activamente en el desarrollo y promoción del turismo mediante estrategias comunicacionales, campañas publicitarias y políticas que contemplan programas acordes al sector, tanto a nivel local como internacional.

El crecimiento del turismo lleva consigo una concientización social evolutiva respecto al desarrollo de nuevas formas que moderen lo que se conoce como turismo de masas, el cual prevalece desde la segunda guerra mundial, es de carácter industrial y en muchos casos, supera la capacidad soportante de los recursos naturales y culturales de una región (Mazon, 2001), impactando de forma negativa al medio ambiente y ciudadanos regionales (Reyes, 2005). Desde esta vereda y buscando métodos alternativos, se han desarrollado nuevas formas de turismo que trabajan desde la sostenibilidad y tienen como objetivo mejorar el desarrollo socioeconómico de las comunidades locales, así como también la protección de recursos basados en sus atributos naturales, patrimoniales y culturales (Agüera,2012). Según la Organización Nacional de Turismo (OMT), el turismo sostenible se define como "El turismo que tiene plenamente en cuenta las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales para satisfacer las necesidades de los visitantes, de la industria y de las comunidades anfitrionas". Sancho (1998) afirma que la sostenibilidad está sujeta a tres factores relevantes como son la calidad, la continuidad

1 OMT: Organización Mundial Del Turismo.

y el equilibrio, buscando de esta manera mejorar la calidad de vida de la población local, apoyar la calidad del medio ambiente, impulsar mayor calidad en cuanto a la experiencia del turista se refiere, y, por último, conseguir rentabilidad económica para los residentes (Puertas Cañaveral, 2007).

Haciendo alusión a las nuevas formas de turismo que antes mencionamos, la configuración del turismo sostenible tiene diferentes tipos de categorías, como el ecoturismo (Baralet al., 2008), turismo gastronómico (Maket al., 2012) y turismo comunitario (Ruiz et al., 2008). Este último configura el análisis crítico del presente trabajo, el cual pretende analizar las acciones comunicativas de la Marca País Chile orientadas al turismo sostenible como política comunicativa para el desarrollo social, y el enriquecimiento de su imagen, local e internacionalmente.

Según la World Wide Fund for Nature, el turismo comunitario se define como "aquel tipo de turismo en el que la comunidad local tiene un control sustancial de, y participa en, su desarrollo y manejo, y una importante proporción de los beneficios se quedan en la comunidad" (*WWF*, 2001:4). La gran diferencia entre el turismo comunitario y otros formatos, radica en que éste es controlado por los habitantes que componen un lugar (Trejos, 2009), no por empresas privadas ni entidades gubernamentales que distribuyen los ingresos del sector desproporcionadamente (Cruz Blasco, 2012). Así es como el turismo comunitario se presenta como una propuesta para disminuir la brecha entre las desigualdades sociales y económicas que sufren las comunidades locales, utilizando recursos culturales, patrimoniales y naturales propios de cada región (Manyara & Jones, 2007).

Además, permite a los habitantes convertirse en guías turísticos, siendo, en consecuencia, protagonistas de la transferencia cultural y patrimonial que tendrán los visitantes que lleguen al destino (Orozco, 2015). Ruiz y Cantero (2011), postulan al turismo comunitario como una oportunidad de vincular los beneficios económicos, la conservación del medio ambiente y el respeto sociocultural, para la consolidación de una imagen país que se proyectará positivamente desde el interior hacia el exterior.

1. Contenido:

1.1. La marca País Chile y sus acciones comunicativas sobre turismo

Chile lleva décadas realizando distintos esfuerzos de marketing internacional para proyectar al país y potenciar su imagen. ProChile, Dirección de Promoción de Exportaciones, fue la entidad institucional encargada durante casi diez y siete años (1990-2017) de efectuar esta gestión, pero es recién en el 2005 cuando el gobierno de turno desarrolla la primera campaña de *Nation Branding* para su difusión comercial bajo el slogan "Chile, sorprende siempre", la cual no tuvo los resultados esperados y fue firmemente criticada (The Economist, 2010). En el año 2007, conscientes de la necesidad no resuelta de enriquecer la imagen de Chile, el gobierno de Michelle Bachelet comenzó a trabajar el "Proyecto Chile – Imagen País" con el objetivo de crear un nuevo organismo exclusivo que administrara las actividades comerciales, políticas y culturales que conectaran a Chile con el exterior (Aronczyk, 2013). Así es como el año 2009, combinando recursos del

sector público y privado, nace la Fundación Imagen de Chile, organismo dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores que tiene como tarea promover la imagen de Chile a nivel local e internacional para contribuir a su competitividad mediante la gestión de la marca país, enfocándose en los principales sectores que contribuyen a la construcción de su imagen. Según la Fundación, la Marca País Chile (2016) se define como "La estrategia para impactar positivamente las percepciones en torno a Chile, resaltando ciertos atributos propios de su identidad, ampliando de esta forma, las posibilidades para la atracción de talentos, las exportaciones, las inversiones externas y el turismo". Trabajar todas estas dimensiones desde una concepción global y atendiendo la imagen país como política de estado, ha sido la estrategia que ha logrado posicionar a Chile en los primeros lugares a nivel latinoamericano en los rankings más reconocidos en medición de percepción de Marca País, como el Nation Brand Index (NBI) de Anholt-GfK y el Country Brand Index (CBI) de Future Brand. Para ser más específicos, Chile se encuentra en la posición nº4 en américa latina y nº 36 a nivel mundial.

Como se ha planteado anteriormente, el turismo es uno de los atributos principales que trabaja la Marca País, y, por ende, también es parte de las prácticas que emplea Chile como marca. Dentro de su relato, prevalece la representación del turismo y desarrollo sustentable, apelando a su diversidad geográfica como fragmentos territoriales de aventura que se conservan gracias a la existencia de fronteras naturales y la conciencia por el cuidado medioambiental que han ido adquiriendo los chilenos con el paso del tiempo (Fundación Imagen de Chile). En su ámbito táctico, la Marca País Chile asigna un porcentaje de su presupuesto anual a la realización de campañas publicitarias que contemplan acciones comunicativas de impacto, tanto locales como internacionales, donde dicho relato pretende propagarse con la intención de visibilizar los atributos distintivos del país, posicionarse como destino turístico deseado, y, por ende, incrementar el porcentaje en el turismo receptivo anual. Estas campañas son de carácter más transversal, es decir, presentan a Chile en su globalidad, desde sus paisajes, cultura, costumbres, gastronomía, íconos emblemáticos hasta su aptitud para exportaciones, la calidad de sus productos y el potencial de talentos en el entorno científico y académico, basándose en cuatro pilares fundamentales que definen al país: Territorio de extremos, modernos tradicionales, vocación de progreso y vínculo confiable (Fundación Imagen de Chile). La imagen país es el núcleo de todo este procedimiento, el cual fabrica mensajes comunicativos con el fin de promover el orgullo nacional por parte de los ciudadanos, para que así, estos actúen como embajadores de la Marca País, y para qué, la expectativa internacional se cumpla, permitiendo potenciar la imagen desde el *branding*, pero también desde la opinión pública y el voz a voz, considerado como la forma de comunicación coloquial más relevante que enfatiza en el proceso de asociación mediante las experiencias y percepciones espontáneas que tienen los sujetos sobre una nación (Kloter, Setiawan & Kartajaya,2010).

Si bien, en las campañas de comunicación persuasiva que ha desarrolla la Marca País Chile sobre turismo en los últimos 10 años, se puede visibilizar sutilmente la existencia de contenidos audiovisuales que introducen el turismo sostenible y el turismo comunitario como parte de la identidad chilena, no hay un desarrollo exhaustivo de los mismos, a diferencia, por ejemplo, de la Marca País Perú, que direcciona su concepto central de marca y acciones de comunicación en 5 mil años de historia, promoviendo el conocimiento de los pueblos originarios y sus paisajes asociados, la población local, el cuidado del medio ambiente y el patrimonio cultural como el corazón de su identidad.

Además de la Fundación Imagen de Chile, existen otras entidades encargadas de difundir y promover la actividad turística de Chile. El año 2013, se aprueba el Plan de Colaboración entre La Fundación Imagen de Chile, La Subsecretaría de Turismo, El Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) y La Corporación de la Promoción Turística de Chile. Estos organismos tienen la misión de desarrollar acciones, programas y proyectos dedicados a la promoción y fomento del turismo a nivel local e internacional. En lo que respecta al ámbito comunicacional y en según lo planteado en dicho acuerdo de cooperación, todos trabajan de manera sinérgica para impactar positivamente en la imagen país. Cabe señalar que, si bien posee una serie de proyectos y programas participativos que están orientados a favorecer el turismo comunitario, en sus campañas de marketing internacional realzan el desarrollo del turismo aventura como fuente de desarrollo sostenible. A la fecha, los resultados han sido fructíferos debido, en parte, al plan de marketing internacional que ha permitido realizar más de 35 campañas llegando al mercado americano, europeo y al de Asía-Pacífico.

Las entidades vinculadas a la promoción turística de Chile trabajan en acciones que evidencien su cultura y activación de recursos naturales, como la difusión de las *campañas Naturaleza Abierta, Chile 360°, Chile que te quiero,* entre otras. Aun así, la integración de la sostenibilidad como estrategia turística es más bien tardía, ya que, para Chile, el desarrollo sostenible se encuentra todavía en estado inicial (Servicio nacional de turismo, 2014). Así mismo, el turismo comunitario no está considerado como parte de la estrategia turística chilena, ya que este concepto suele vincularse al de comunidad, y por consecuencia con el de población indígena, la que en el caso chileno ha sido fuertemente excluida e invisibilizada (Cruz Blasco, 2012). Así pues, la inexistencia de acciones comunicativas orientadas al turismo sostenible y/o turismo comunitario, se deben a la escasa representatividad de atributos relacionados con la cultura y la identidad en la imagen que posee Chile de sí mismo en dicha materia, respondiendo así, a la carencia de políticas públicas que contemplen a las comunidades locales como actores relevantes dentro de la dimensión turística, una cuestión de estado que se antepone a la comunicación como tal.

1.2. El turismo sostenible en Chile

Dentro del panorama económico de un país, el turismo es uno de los sectores más relevantes y de mayor crecimiento en el mundo, además de ser el vínculo más directo entre una imagen positiva y el crecimiento económico de un país (Stock,2009). En el caso de Chile, esta industria ocupa el sexto lugar en la actividad económica, aportando durante el 2016 con un 10,1% del Producto Interno Bruto (PIB) directo-indirecto (Fedetur, 2017), es decir, un aproximado de 300 millones de dólares.

Según un informe entregado por la Subsecretaría de Turismo el año 2017, entre los años 2006 y 2016, la llegada de turistas internacionales aumentó en un 148%, teniendo un crecimiento anual del 9,5%. Durante el año 2017 el turismo receptivo se incrementó en un 14,3% respecto al año anterior, ingresando al país 6 millones 449 mil 883 visitantes.

Javiera Montés, Subsecretaria de Turismo, afirma que este récord responde a la decisión estratégica que ha tenido el gobierno de destinar mayor presupuesto a la promoción internacional, donde en alianza con el sector privado, han logrado dar a

conocer destinos turísticos que hoy son anhelados por los visitantes. Teniendo en cuenta el aumento paulatino del sector turístico, es pertinente reflexionar sobre la relación entre dicho crecimiento y el trabajo que se ha realizado respecto al turismo sostenible, haciendo hincapié en el turismo comunitario, tanto en su evolución como en la distribución de los beneficios económicos adquiridos, los cuáles, por cierto, están contemplados en el PIB anual de turismo.

Ante la evidente crisis mundial debido al deterioro medioambiental del planeta, la utilización del concepto sostenibilidad se ha instalado obligatoriamente en los discursos de los países en torno al ámbito turístico (Cruz Blasco, 2012), pero ha sido esta exigencia acelerada la que ha difuminado la relación entre el dicho y la acción (Hernández,2011). El caso de Chile responde a esta premisa, ya que las iniciativas estratégicas de turismo sostenible comienzan recién el año 2010, con la creación del Comité Nacional de Sustentabilidad Turística.

Dentro del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile, se encuentra la Subsecretaría Nacional de Turismo y SERNATUR, instituciones que se ocupan del desarrollo de acciones y programas que impulsen el turismo sostenible en algunas de sus tipologías, como el turismo aventura y turismo comunitario. Es innegable que, desde la vereda comunicacional, el turismo aventura ha favorecido a Chile, tanto que, en los últimos años, ha sido galardonado con múltiples reconocimientos que incluyen: Primer lugar por tres años consecutivos en los premios *World Travel Awards* en la categoría "mejor destino turismo aventura", Primer lugar en destinos por visitar, recorrer y disfrutar durante el 2018, en la colección *Best in Travel* de la guía de viaje *Lonely Planet*, mejor video de promoción turística por la Organización Mundial de Turismo a la seria *Find Your Chile*[2], entre otros. Es significativo mencionar que el turismo aventura representa un segmento sustancial en las políticas gubernamentales, lo que se ha traducido en el desarrollo de buenas prácticas. Por lo mismo, se han podido utilizar como cartas de éxito en la estrategia turística estatal, a diferencia del turismo comunitario, que todavía es novato en la praxis, y por ende, inexistente en la promoción del país (Cruz Blasco,2012).

No hay que dejar de mencionar que el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo en conjunto con sus organismos subordinados, han implementado múltiples iniciativas para promover el desarrollo sostenible, como el Programa de Sustentabilidad Turística, La Mesa Nacional de Sustentabilidad, Sello de Sustentabilidad y Sello de Calidad (Sello S y Q respectivamente) para pequeñas y grandes empresas. Profundizando en el turismo comunitario como herramienta del turismo sostenible, se han realizado proyectos como los Encuentros Anuales Nacionales de Turismo Comunitario y La Guía Metodológica de Turismo Cultural, con el objetivo de fusionar la perspectiva turística y cultural en todas las regiones del país (Chile Sustentable,2018).

La inclusión del turismo comunitario en la industria turística chilena es indudable, pero la incorporación ha sido tardía si comparamos con otros países como Perú o Ecuador que llevan décadas apoyando a sus comunidades locales con políticas activas que los consideran actores indispensables en el desarrollo sostenible y económico. Siguiendo este planteamiento, podemos interpretar que, además de la falta de identidad representativa que posee Chile en relación a sus comunidades locales (Marambio,2013), se ha pensado en la industria turística desde el turismo de masas (Mazon, 2001), priorizando la privatización de algunos sectores desde la vinculación política empresarial y sobre explotando los

2 Referencia video *Find Your Chile*: https://www.youtube.com/watch?v=0WB9_Xujjq0

recursos naturales y económicos que condicionan el bienestar de los ciudadanos del lugar. La pesca industrial es un claro ejemplo de esta problematización, ya que deja en evidencia el colapso del medio histórico de subsistencia de algunas comunidades debido a las técnicas modernizadas de extracción de las mismas, como es el caso del sur de Chile con la crisis de la industria salmonera (Soluri,2011), la lucha campal entre pescadores industriales y artesanales en la Caleta Cocholgüe en 1969 (Camus, Hidalgo & Muñoz, 2016). Otros territorios que se sitúan en el mismo escenario, como el de las comunidades del litoral mediterráneo de Cataluña en España y del Pantanal de Grosso du Sul en Brasil han sido muestra de comparación en investigaciones académicas que proponen el turismo como vía de reconversión para el desarrollo económico de las comunidades locales (Rodríguez, Montoya, Mas & Penha, 2011).

El turismo comunitario se presenta como una oportunidad en lo que respecta a desarrollo económico, conservación del medio ambiente y la apropiación respetuosa de la identidad cultural (Cruz Blasco,2012). Siguiendo la línea de razonamiento que plantea Cruz Blasco (2012), el turismo puede ser comprendido como un medio eficaz, sobre todo si se abarca desde la sostenibilidad. En este marco, Chile tiene una misión emergente de construcción, reivindicación y pertenencia con su identidad, la cual depende no solo de estrategias comunicativas y aplicaciones en los discursos de gobierno, sino también en la consolidación de buenas prácticas respecto al desarrollo sustentable en su totalidad, donde el turismo comunitario ejerce un papel significativo.

2. Conclusiones:

A lo largo de este capítulo hemos enfatizado en la acción comunicativa pública chilena en torno a su identidad competitiva y marca país, manifestando que las buenas prácticas que difunde Chile mediante acciones comunicativas, deben estar sustentadas por iniciativas que fomenten el desarrollo social sostenible, pero desde los hechos y no desde el discurso.

La marca país como estrategia para el enriquecimiento de la imagen país, y, por ende, de la economía del mismo, se considera una herramienta poderosa, la cual permite generar acciones comunicativas que potencien las dimensiones más relevantes de una nación, como las exportaciones, la inversión extranjera y el turismo (Harrison-Walker, 2011). Debido a la concienciación social y la evidente crisis mundial a causa del deterioro medioambiental, el concepto de sostenibilidad se ha instalado necesariamente en la mayoría de los discursos que predican los países, sobre todo en el ámbito turístico (Cruz Blasco, 2012). Chile, a través de la gestión de su Marca País y otros organismos responsables de la promoción turística, han realizado campañas de comunicación persuasiva que evidencian los avances nacionales respecto al turismo sostenible en algunas de sus tipologías, como es el caso del turismo aventura, actividad que le ha otorgado a Chile un número importantes de reconocimientos mundiales que lo catalogan como el mejor destino de turismo aventura de sudamérica (World Travel Adwards, 2017). Sin embargo, hay otro tipo de turismo sostenible, el comunitario o cultural, que ha cobrado fuerza en las últimas décadas, y que, al igual que el concepto de sostenibilidad, ha tenido que incorporarse en las políticas públicas de los territorios que quieren visibilizarse y construir una buena imagen.

La Organización Mundial de turismo (OMT), reconoce que el interés por el turismo comunitario va en ascenso, antecedente que se ratifica en la "Estrategia de Nacional de Turismo 2012-2020" del gobierno de Chile, donde se señala que un 48% de los visitantes que recibe el país, está interesado en conocer la cultura local. Es así como, el turismo comunitario, donde las poblaciones locales promueven y gestionan el desarrollo de sus actividades atribuyéndose los beneficios económicos de las mismas con el fin de preservar su patrimonio natural y cultural, ha tomado fuerza y se ha consolidado en la mayoría de los países del mundo como una oportunidad de vincular la rentabilidad económica, la conversación del medioambiente y el respeto sociocultural (Orgaz,2013). El problema, en el caso de Chile respecto a la evolución del turismo comunitario se soporta en dos ejes principales. El primero es que, este tipo de turismo todavía está en una fase inicial, en la que, si bien se han creado iniciativas estatales que lo contemplan y desarrollan, no se ha logrado consolidar como un atributo competitivo del país que se pueda exponer comunicacionalmente, porque siguen predominando las visiones desarrollistas del sector privado por sobre el público.

Ha quedado en evidencia que el turismo es uno de los sectores más importantes y de mayor auge en el mundo. Chile puede crecer exponencialmente cada año en esta área, generando más empleos y aumentando el PIB directo e indirecto, pero este aumento ¿Conlleva la distribución equitativa de los beneficios económicos hacia las regiones, donde el turismo comunitario es más importante como herramienta de dinamización? Un país que sea justo, equitativo y priorice a sus comunidades, estará propenso a tener una mejor imagen, porque se percibirá como un país que, consciente del incremento económico, aboga por el bienestar de su gente por sobre el beneficio exterior.

El segundo y más importante eje, es la falta de identidad representativa que posee Chile en relación a sus comunidades locales (Marambio,2013). Simon Anholt (2009), creador del concepto Marca País, y quien, además, asesoró a la Fundación Imagen de Chile en la construcción de la Marca País, comenta que hay una absoluta falta de inclusión de las minorías étnicas que posee Chile, y que es necesario trabajar en apresurar este cambio, porque "el mundo no puede admirar a un país que ignora a sus pueblos aborígenes, es increíblemente pasado de moda, injusto y no funciona". Desde la perspectiva comunicacional Chile ha realizado algunas campañas donde las comunidades locales como indígenas, población rural, pescadores y arrieros, entre otros, se han mostrado como parte de la idiosincrasia, pero el problema trasciende de las acciones comunicativas, porque el cambio debe ser generacional y establecerse dentro del proceso educacional (Anholt,2009), es decir, una transformación que va desde adentro hacia afuera. Los residentes que expresan altos niveles de apego a sus comunidades, perciben los esfuerzos del turismo como un beneficio más social (Gursoy y Rutherford,2004). Así mismo, los residentes que sienten este apego, pueden cumplir el rol de embajadores de la Marca País, mediante la promoción del "voz a voz" (Kemp, Williams, & Bordeleon, 2011).

La Marca País Chile, en su afán de mejorar la percepción espontánea que tienen las personas sobre la nación, ha desarrollado acciones comunicativas coherentes, que responden a los hechos más que al discurso político en sí mismo. Así es como, desde un panorama más bien introductorio, ha dado luces de que Chile está evolucionando respecto al turismo sostenible y más específicamente, en el turismo comunitario, pero queda un recorrido largo. Una Marca País es un concepto mucho más complejo que una marca producto, la cual puede influenciar a su entorno con campañas de comunicación

(Chaves, 2011). Por lo mismo, y reconociendo todas las aristas que involucran el desarrollo y posicionamiento de un país, antes de proyectar esa identidad competitiva que podría situar a Chile mundialmente como destino turístico sostenible, hay que trabajar los puntos débiles evidentes respecto al sentido de pertenencia que tienen los chilenos con sus comunidades locales, más políticas públicas que beneficien y visibilicen a las minorías dentro de la actividad turística y conciencia sobre la importancia de la sostenibilidad como un todo, no fragmentada. Los gobiernos deben ayudar al resto del mundo a conocer la realidad, complejidad, riqueza, diversidad de sus países, sus pueblos, sus paisajes, su historia, su patrimonio, sus productos y sus recursos (Anholt, 2015).

Referencias

Anholt – Gfk Roper. (2015). *The Anholt- Gfk Roper Nation Brands Index 2009 Highlights report*. New York. Anholt – Gfk Roper. (2010). *Nation Brands Index Press Release*. New York.

Anholt S. (2009). *Places: Identity, Image and Reputation*. New York: Springer.

Anholt, S. (2008). Nation Branding in Asia. *Place Branding and Public Diplomacy*, 4(4), 265-269.

Anholt, S. (2008). Las marcas país. *Estudios Internacionales*, *Universidad de Chile, 41*(161), 193-197.

Aronczyk, M. (2013). *Branding the nation: The global business of national identity.* Nueva York: Oxford University Press.

Camus, P., Hidalgo, R., & Muñoz, E. (2016). Las disputas por el mar: bienes comunes, pescadores artesanales y pesca industrial: El caso de la caleta Cocholgüe en el litoral centro sur de Chile a mediados del siglo XX. *Población y sociedad*, *23*(2), 91-114. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-85622016000200005&lng=es&tlng=es

Chaves, N. (2011). *La marca país en América Latina*. Colombia: La Crujia.

Cruz-Blasco, M. (2012). Turismo, identidad y reivindicación sociocultural en Chile. En turismo y sostenibilidad: *V jornadas de investigación en turismo (127-145)*, Sevilla: Facultad de Turismo y Finanzas.

Dikčius, V. y Stankevičienė, G. (2010). Perception of country brand origin and countey of product manufacturing among Lithuanians and emigrants from Lithuania. *Organizations & Markets In Emerging Economies*, 1, 2, pp. 108-122.

Echeverri, Lina María, Estay-Niculcar, Christian A, & Rosker, Eduardo. (2012). Strategies and Experiences in the Construction of Nation Brand in South America. *Estudios y perspectivas en turismo*, *21*(2), 288-305. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17322012000200001&lng=es&tlng=en

Future Brand. (2016). *Country Brand Index 2005*. New York.

Gursoy, D., & Rutherford, D. G. (2004). Host attitudes toward tourism: An Improved Structural Model. *Annals of Tourism Research*, 31, 495–516.

Harrison-Walker, L. (2011). Strategic po- sitioning of nations as brands. *Journal Of International Business Research, 10*(2), 135-147.

Hernández Ramírez, Javier (2011). "Naturaleza a la carta. La retórica de la sostenibilidad turística y sus implicaciones en las políticas públicas en Andalucía". *PASOS, Revista de Turismo y Patrimonio Cultura*l. Colección PASOS, 5, pp.203-215.

Kemp E, Williams HK, Bordelon MB. (2012a). The impact of marketing on internal stakeholders in destination branding: The case of a musical city. *Journal of Vacation Marketing*.*18*(2),121-133.

Kotler P., Kartajaya H. (2010). *Marketing 3.0*. Madrid: LID Editorial.

Manyara, G., Jones, E., y Botterill, D. (2006). Tourism and poverty alleviation: The case for indigenous enterprise development in Kenya. *Tourism, Culture and Communication*, *7* (1), 9-37.

Mazón, T. (2001) *Sociología del Turismo*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, SA.

Organización Mundial del Turismo: http://unwto.org/es

Organización Mundial de Turismo. (2018). Resultados del turismo internacional en 2017: los más altos en siete años. 2018, de OMT. Recuperado de http://media.unwto.org/es/press-release/2018-01-15/resultados-del-turismo-internacional-en-2017-los-mas-altos-en-siete-anos

Orgaz Agüera, F. (2013). El turismo comunitario como herramienta para el desarrollo sostenible de destinos subdesarrollados. Nómadas. *Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 38.

Papadopoulos, N., y Heslop, L. (1993). Product- Country Images: Impact and Role in International Marketing. *New York: International Business Press*.

Puertas Cañaveral, I. (2007). *Ecoturismo en las reservas de la biosfera*. Granada: Universidad de Granada.

Programa de Sustentabilidad Turística, Chile. Recuperado de http://www.chilesustentable.travel

Reyes Ávila Bercial, D. A., y Barrado, T. (2005). nuevas tendencias en el desarrollo de destinos turísticos: marcos conceptuales y operativos para su planificación y gestión. *Cuadernos de Turismo*, 15, 27-43.

Rodríguez A., Montoya N., Mas, L., y Penha R. (2011). *El papel de la inclusión comunicativa sobre el potencial de desarrollo Análisis comparativo de las comunidades de pescadores del Litoral Catalán con las de la Cuenca del Río Paraguay*. Barcelona: ECU.

Ruiz-Ballesteros, E., Cantero-Martín, P. (2011). Entre Darwin, la baronesa y el cucuve. El desarrollo del turismo de base local en Floreana (Galápagos). *PASOS: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural. Colección PASOS*, 5, 63-77.

Sancho. (1998). A *Introducción al turismo*. Madrid: Organización Mundial del Turismo.

Servicio Nacional de Turismo, Chile. Recuperado de www.sernatur.cl

SERNATUR. (2012). *Estrategia de Nacional de Turismo 2012-2020.*

Soluri, J. (2010). *Something Fishy. Chile's Blue Revolution, Commodity Diseases, and the Problem of Sustainability, Pittsburgh, Latin American Research Review.*

Stock, F. (2009). Identity, image and brand: A conceptual framework. *Place Branding & Public Diplomacy, 5*(2), 118-125, doi:10.1057/pb.2009.2.

The Economist. (10 de 9 de 2010). Chile's country brand: Coming Clean. Recuperado de http://www.economist.com/blogs/americasview/2010/09/chiles_country_brand

Trejos, B. (2009). Redes de apoyo comunitario al turismo comunitario en Costa Rica. *TURyDES: Revista de Investigación en Turismo y Desarrollo Local*, *2*(6), 1-15.

Valls, J.F. (1992). *La imagen de marca de los países*. Madrid: McGraw Hill.

Wang, C., Li, D., Barnes, B. R., y Ahn, J. (2012). Country image, product image and consumer purchase intention: Evidence from an emerging economy. *International Business Review*, *21*(6), 1041-1051. doi: http://dx.doi.org/10.1016/j.ibusrev.2011.11.010

World Travell Awards. Recuperado de https://www.worldtravelawards.com/nominees/2017/chile

Descripción curricular de las editoras y los editores de este libro

Rivera-Vargas, Pablo. Doctor en Educación y Sociedad, Universidad de Barcelona, España. Máster en Ciencias Políticas y Máster en Educación Superior, Universidad de Barcelona. Mágíster en Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Licenciado en Sociología, Universidad de Concepción, Chile. Profesor e Investigador del Departamento de Didáctica y Organización Educativa de la Universidad de Barcelona. Postdoctoral Visitor Scholar, en DEPD, University of Wisconsin-Madison (USA) y en el Centro de Estudios Fundación Ceibal (Uruguay). Profesor visitante en la Universidad Andrés Bello (Chile). Investigador del grupo de investigación consolidado Esbrina (2017, SGR-1248), del Institut de Recerca en Educació (IRE), y del grupo de innovación docente Indaga-t, todos de Universidad de Barcelona.

Muñoz-Saavedra, Judith. Profesora del Departamento de Didáctica y Organización Educativa (DOE) de la Facultad de Educación de la Universitat de Barcelona. Master y PhD candidata en Sociología por la Universitat Autònoma de Barcelona. Posgraduada en Género y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Licenciada en trabajo Social por la Universidad Católica de Valparaíso. Miembro del grupo de investigación en Sociología Analítica y Diseño Institucional GSADI de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Morales-Olivares, Rommy. Profesora Asociada Departamento de Sociología. Universidad de Barcelona. Investigadora postdoctoral Wits School of Governance. University of the Witwatersrand. Investigadora en COES Chile y profesora colaboradora Doctorado en Instituciones Políticas Universidad Adolfo Ibañez. Phd in Socioeconomics and Statistical Studies, Doctor in Sociology (Cum Laude) University of Barcelona, Master in Applied Social Research, Universidad Autónoma de Barcelona, Postgraduada en Democracy and Diversity Studies. New School of Social Research NY. Master en Economía Aplicada y Socióloga de la Universidad Jesuita Alberto Hurtado, Chile.

Butendieck-Hijerra, Stefanie. Licenciada en Literatura por la Universidad Nacional Andrés Bello, Master en Gestión Cultural por la Universidad Complutense de Madrid, Msc. in Social Anthropology, Religion in the Contemporary World at London School of Economics and Political Science (en curso). Editora Académica de la Revista Políticas Públicas de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile.

Descripción curricular de las autoras y los autores de este libro

(Orden alfabético)

Aliaga Sáez, Felipe. Doctor en Sociología y Procesos Políticos Contemporáneos; DEA en ciencia política por la Universidad de Santiago de Compostela (España). Sociólogo y licenciado en sociología por la Universidad de Concepción (Chile). Postdoctorado en estudios migratorios por la Universidad de Granada (España). Cuenta con estancias postdoctorales en el Instituto de Estudios en Comunicación y Cultura (IECO) de la Universidad Nacional de Colombia y en el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra.

Alonso Cano, Cristina. Doctora en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universidad de Barcelona (1992). Desde el año 1995 es Profesora Titular de Tecnología Educativa en el Departamento de Didáctica y Organización Educativa de la Facultad de Educación de la Universidad de Barcelona. Coordinadora del Programa de Doctorado en Educación y Sociedad de la Facultad de Educación de la Universidad de Barcelona. Miembro del grupo de investigación consolidado Subjetividades y Entornos Educativos Contemporáneos (ESBRINA- 2107, SGR-1248), del grupo de Innovación Docente para favorecer la Indagación (Indaga-t - GIDCUB-13/087), y de la Red Universitaria de Investigación e Innovación Educativa. Cambios Sociales y Retos para la Educación en la Era Digital (REUNI+D, EDU2015-68718-REDT). Desde hace 30 años su actividad docente e investigadora se centra en el estudio de los entornos educativos y los procesos de enseñanza y aprendizaje mediados por tecnologías digitales.

Anaya López, Carlos. Director de Estrategia Operativa en la Coordinación General @prende.mx, siendo responsable de la relación institucional entre los 32 estados de México, lo que contribuye a implementar la política pública de educación digital. Previo a ello, fue Jefe de Departamento de Asuntos Políticos y de Seguridad de la Organización de Estados Americanos (OEA) desde la Secretaría de Relaciones Exteriores. Se desempeñó en la Embajada de México en Alemania, dando seguimiento a los asuntos económicos y comerciales. Es Licenciado en Estudios Internacionales por la Universidad Anáhuac.

Apolo Buenaño, Diego. Docente Investigador Universidad Nacional de Educación UNAE -Ecuador. Candidato a Doctor por la Universidad Nacional de la Plata Argentina. Magister en Comunicación Estrategica por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Posee 7 años de experiencia en consultorias nacionales e internacionales en temas de comunicación, tecnología y estrategia y 5 años como académico e investigador.

Astelarra, Judith. Licenciada en Sociología por la Universidad Católica de Chile, Master of Science y Ph.D. en Sociología por la Cornell University, Ithaca, New York, Doctora en Ciencias políticas y Sociología por Universidad Complutense de Madrid. Ha sido profesora titular del departamento de Sociología y decana de la facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Batthyány, Karina. Doctora en Sociología por la Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines, Francia. Profesora titular, Grado 5, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República

Bogliaccini, Juan A. PhD Universidad de Carolina del Norte-Chapel Hill. Profesor Asociado Departamento de Ciencias Políticas, Universidad Católica del Uruguay.

Bond, Patrick. Professor of Political Economy at the Wits School of Governance and honorary professor at the University of KwaZulu-Natal School of Built Environment and Development Studies where from 2004 until 2016 he directed the Centre for Civil Society. Prior to that, he was a professor at the WSG from 1997 until 2004 and assistant professor at the Johns Hopkins University Bloomberg School of Public Health, and also held visiting professorships at York University and the University of California/Berkeley on sabbaticals. During the 1990s he served at the Johannesburg NGOs Planact and the National Institute for Economic Policy and from 1994 until 2000 drafted more than a dozen government policy documents, including the White Paper on Reconstruction and Development.

Cárdenas Peralta, Cristina. Coordinadora General Nacional de @prende.mx, órgano desconcentrado de la SEP que se encarga de la planeación, coordinación, definición y evaluación de la política de educación digital en educación básica en México. Durante su colaboración en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Washington, D.C., desarrolló y coordinó proyectos de evaluación de impacto en el área educativa. Anteriormemte, diseñó e implementó estrategias para un programa de la Fundación Bill & Melinda Gates, que buscaba la inclusión financiera en zonas rurales de México. Trabajó también en la Presidencia de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). Es economista por el ITAM y cuenta con maestría en economía con mención especial por la Universidad de Essex, UK.

Climent, Victor. Doctor en Sociología de la Universidad de Barcelona, España, Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona y Director del Departamento de Sociología de la Universidad de Barcelona.

Cobo-Romani, Cristóbal: Director del Centro de Estudios Fundación CEIBAL (Uruguay) e investigador asociado en *Oxford Internet Institute*. Doctor en Ciencias de la Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona y Licenciado en Periodismo de la Universidad Diego Portales. Su área de estudio se vincula al ámbito de la innovación educativa, los procesos de aprendizaje contemporáneos y el futuro del internet. Ha sido distinguido por el Consejo Británico de Investigación Económica y Social (ESRC).

Contreras, Paola. Doctora y Máster en Sociología por la Universidad de Barcelona. Licenciada en Historia y Ciencias Políticas por la Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Sus líneas de investigación se centran en teorías feministas, sociología del género, criminología feminista y sistemas de control social. Actualmente se desempeña como consultora externa - en distintos organismos dentro y fuera del Estado Español- en temas relacionados con los procesos migratorios femeninos, racismo, derechos humanos e interseccionalidad entre otros.

Cordero Contreras, Claudia. Psicóloga de la Universidad del Mar, con Postítulo en Terapia Sistémica otorgado por el Instituto de Terapia Familiar de Santiago de Chile y Magister en Psicología Clínica otorgado por la Universidad San Sebastián de Santiago de Chile.

Doccetti, Sofia. Magíster y Licenciado en Sociología por la Universidad de la República (Udelar). Investigadora de la Fundación Ceibal (Uruguay) y Académica de la Facultad de Ciencias Económicas, de la Unviersida de la República (Uruguay). Ha formado parte de distintos programas y proyectos sobre educación en Udelar, MEC, ObservaTIC, y Fundación Ceibal.

Duca, Federica. Senior Researcher at the Public Affairs Research Institute (PARI), at University of the Witwatersrand. PhD graduate from the University of Trento, Italy. She recently conducted research in Johannesburug, South Africa, on the social consequences of daily life in gated communities. She is trained in Sociology and did her Bachelor of Arts research on gangsterism and her Masters research on residential segregation in an Italian coastal town. Her research interests include urban studies, ideas of justice and entitlement. She is currently working on taxation and fiscal justice in Sub-Saharan Africa, with a focus on Cameroon and Nigeria.

Espinosa, Alejandra. Doctora en Ciencias Biomédicas y Tecnólogo Médico por la Universidad de Chile. Departamento de Tecnología Médica, Universidad de Chile.

Espinoza Rivera, Almendra: Máster Interdisciplinario en Intervención Social de la Universidad Alberto Hurtado, Chile. Profesora de Historia y Geografía de la Universidad de Playa Ancha, Chile.

Frías Ortega, Carla. Doctora en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona, Magister en Políticas sociales y desarrollo local por Universidad Arcis, Licenciada en Trabajo social por Universidad Católica de Valparaíso. Actualmente se desempeña como Académica e investigadora de la Facultad de Medicina y Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Miembro del Panel de Expertos del Programa Nacional de Evaluación de Programas Gubernamentales de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Profesora invitada máster de Prigepp-Flacso Argentina.

Genta, Natalia. Doctora en Sociología por la Universidad de la República, Uruguay. Profesora asistente, Grado 2. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

González López, Felipe. Doctor en Economía y Ciencias Sociales (dr.rer.pol.), Max Planck Institute für Gesellschaftsforschung y Universität zu Köln. Postdoctorado, Facultad de Gobierno, Universidad Central de Chile (Proyecto Fondecyt N° 3160096). Coordinador académico "Observatorio de Política en la Red." Facultad de Gobierno, Universidad Central de Chile.

González Ramos, Ana M. Licenciada en Sociología por la Universidad de Granada. Doctora en Estadística e Investigación Operativa por la Universidad de Cádiz. Investigadora senior del Internet Interdisciplinary Institute de la Universitat Oberta de Catalunya. Profesora asociada en el departamento de Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Guajardo, Paulina. Doctorada en Comunicación, Universidad Autónoma de Barcelona (Becaria del programa BECAS CHILE de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica- Conicyt). Publicista y Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Diego Portales, Chile. Master en Planificación Estratégica, Publicidad y Relaciones Públicas por la Universidad Autónoma de Barcelona.

Gutiérrez, Pamela. Doctora en Psicología Social por la Universidad Autónoma de Barcelona, Máster en Psicología Social por la Universidad Autónoma de Barcelona, Licenciada en Ciencias de la Ocupación Humana y Terapeuta Ocupacional de la Universidad de Chile. Profesora Asociada y subdirectora del Departamento de Terapia Ocupacional y Ciencia de la Ocupación de la Universidad de Chile. Integrante del comité académico del Magister en Ocupación y Terapia Ocupacional de la universidad de Chile. Co-editora de la Revista Chilena de Terapia Ocupacional

Hermann Acosta, Andrés. Candidato a Doctor en Tecnología Educativa y Gestión del Conocimiento en la Universidad de Islas Baleares - España. Máster en Educación, Mención en Gestión Educativa UPSQ-Ecuador, Máster en Comunicación y Educación en la Sociedad Red por la UNED-España. Académico en Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación. Coordinador de Maestrías en Educación en la Universidad Tecnológica Indoamérica, profesor invitado en la Universidad Andina Simón Bolívar del Ecuador y el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa ILCE-México

Madariaga, Aldo. PhD Universidad de Colonia, Alemania. Profesor Asistente Programa Interdisciplinario sobre Políticas y Prácticas Educativas (PIPE), Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

Maina, Melissa. Investigadora doctoral CIECS (Centro de Investigaciones e Estudios en Cultura y Sociedad) CONICET (Consejo Nacional de Ciencia y Técnica) Universidad Nacional de Córdoba. Profesora y Licenciada en Letras Modernas. Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba. Especialista en enseñanza de la Lengua y la Literatura. Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba.

Martner, Gonzalo D. Director Magíster en Gerencia y Políticas Públicas. Universidad de Santiago de Chile. PhD en Ciencias Económicas, Universidad de Paris X Nanterre, Francia. Maestría en Ciencias Económicas, Universidad de Paris I Panthéon-Sorbonne, Francia. Licenciatura en Ciencias Económicas, Universidad de Paris I Panthéon-Sorbonne, Francia.

Mella, Sandra. Máster en Integración de personas con discapacidad por la Universidad de Salamanca, Licenciada en Ciencia de la Ocupación de la Universidad de Chile y Terapeuta Ocupacional de la Universidad de Chile. Actualmente es Académica de la Universidad de Chile. Miembro del Panel de Expertos del DEMRE para la evaluación de ajustes a la PSU en inclusión de estudiantes con discapacidad y representante de la Universidad ante la Red de Educación Superior Inclusiva RESI

Miño-Puigcercos, Raquel. Investigadora postdoctoral y profesora de Tecnología Educativa en el Departamento de Didáctica y Organización Educativa de la Universidad de Barcelona. Doctora en Educación y Sociedad, Máster en Investigación Educativa y Licenciada en Pedagogía de la Universidad de Barcelona. Investigadora del grupo de investigación consolidado Esbrina (2017, SGR-1248) y del grupo de innovación docente Indaga-t.

Montero Andrea. Socióloga e Investigadora Universidad Diego Portales. Con experiencia en investigación en temas de constitucionalismo y democracia en Chile; carrera académica y salarios en universidades públicas; y, finalmente, financiamiento y políticas de crédito en la educación superior chilena.

Morrison, Rodolfo. Doctor en Lógica y Filosofía de la Ciencia por la Universidad de Salamanca, Terapeuta Ocupacional por la Universidad Austral de Chile, Académico del Departamento de Terapia Ocupacional y Ciencia de la Ocupación de la Universidad de Chile.

Noguera, José Antonio. Doctor en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesor Titular del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona y Director del Grupo de investigación en Sociología Analítica y Diseño Institucional GSADI.

Nuet Aguayo, Pablo. Investigador doctoral en el programa de Doctorado en Educación y Sociedad de la Universidad de Barcelona (Becario del programa BECAS CHILE de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica- Conicyt), Magíster en Educación de la Universidad de Chile. Profesor de Historia, Licenciado en Historia y Licenciado en Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha desempeñado su labor profesional y académica tanto en instituciones de educación superior como en liceos de enseñanza secundaria de Santiago.

Quintana, Júlia de. Graduada en Sociología y Máster en Política Social Trabajo y Bienestar por la Universidad Autónoma de Barcelona. Personal Investigador en Formación (Beca FPU – Gobierno de España). Miembro del Grupo en Sociología Analítica y Diseño Institucional Departamento de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona.

Revelles Benavente, Beatriz. Licenciada en Filología Inglesa por la Universidad de Granada. Doctora en la Sociedad de la Información y del Conocimiento por la Universitat Oberta de Catalunya. Investigadora Postdoctoral Juan de la Cierva del departamento de Artes Visuales y Diseño de la Universitat de Barcelona. Investigadora del grupo de investigación consolidado Esbrina (2017, SGR-1248) y del grupo de innovación docente Indaga-t.

Rivera Bilbao, René. Doctor en Educación y Sociedad de Universidad de Barcelona, España. Magister en Educación y Gestión de la Universidad UMCE, Chile. Licenciado en Educación, Universidad de Playa Ancha, Chile. Profesor e investigador en la Universidad Gabriela Mistral y de la Universidadd el Pacífico, ambas en Chile.

Rivera-Polo, Felipe. Doctorando en el programa de Educación y Sociedad de la Universidad de Barcelona. Investigador de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Magíster en Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Antropólogo, Universidad de Chile.

Rodríguez Bravo, Ángel. Doctor con premio extraordinario en en Ciencias de la Información por la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesor Titular en la Universidad Autónoma de Barcelona. IV Premio a la Investigación sobre Comunicación de Masas de la Generalitat de Cataluña. Director del Laboratorio de Análisis Instrumental de la Comunicación (LAICOM) de la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesor de metodología de la investigación, especialista en voz y en audio. Ha impartido clases de posgrado y doctorado en diversas universidades españolas e iberoamericanas.

Sancho Gil, Juana M. Doctora en Psicología de la Educación y Licenciada en Psicología en la Universidad de Barcelona. Catedrática del Departamento de Didáctica y Organización Educativa de la Universidad de Barcelona, Investigadora y directora del grupo de investigación consolidado Esbrina (2017, SGR-1248) e investigadora del grupo de innovación docente Indaga-t, ambos de Universidad de Barcelona. Sus principales áreas de estudio se relacionan con los nuevos entornos de aprendizaje que integran tecnologías de la información y la comunicación, entre otros.

Villarroel, Vivian. Magíster en Educación en Ciencias de la Salud por la Universidad de Chile. Diplomada en Docencia en Ciencias Biomédicas, Salud Familiar y Simulación en Docencia Clínica por la Universidad de Chile. Licenciada en Ciencia de la Ocupación Humana y Terapeuta Ocupacional por la Universidad de Chile. Desde el año 2001 a la actualidad es Académica del Departamento de Terapia Ocupacional y Ciencia de la Ocupación de la Universidad de Chile.



Barcelona, Octubre de 2018
ISBN 978-84-17591-01-4