

Febrero 2006 - Año 8 / N° 22

Directora responsable: Marcela Gajardo

E-mail: mgajardo@preal.org

Tel: (562) 3344302. Fax: (562) 3344303

Santa Magdalena 75, of. 1002.

Santiago - CHILE

Internet: www.preal.org

Considerando que la educación constituye un elemento central para reducir las desigualdades en la distribución de ingresos, superar las condiciones de pobreza y lograr una mayor equidad e integración social, varios países latinoamericanos han puesto en práctica programas de becas para garantizar la educación de los niños y jóvenes de los sectores más pobres. En esta edición se seleccionan cinco iniciativas de este tipo implementadas en México, Brasil, Argentina y Chile, documentadas en un estudio realizado en 2005 por la investigadora de PREAL, Ana María De Andraca, para el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPÉ – UNESCO). Algunas de ellas han sido concebidas como mecanismo de distribución de la renta y erradicación de la pobreza, como Progresas/Oportunidades en México y Bolsa Escola en Brasil, ambos reseñados en la edición N° 13 de Mejores Prácticas y actualizados en este número. Otras están más orientadas a promover la permanencia de grupos específicos de estudiantes en el sistema escolar, como el Programa Nacional de Becas Estudiantiles en Argentina y los programas chilenos Beca Presidente de la República y Beca Liceo para Todos.

Apoyo a las familias de bajos ingresos:

Programas de becas estudiantiles

México:

Progresas /Oportunidades

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresas) se inició en 1992 como proyecto piloto en 12 estados de México y en 1997 adquirió cobertura nacional. Hacia 1999 atendía 2,6 millones de familias (40% de las familias rurales del país) en 31 estados del país. Convertido desde marzo de 2002 en el programa “Oportunidades”, está orientado a reducir la extrema pobreza mediante la provisión de un paquete integrado de servicios de salud, educación y alimentación a las familias más pobres, tanto rurales como urbanas, y se ha constituido en un instrumento central para el logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Se trata de un programa interinstitucional coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social, participando también la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, y los gobiernos estatales y municipales. Es financiado con recursos nacionales y con aportes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Para la focalización de las becas se hace, en una primera etapa, una selección de localidades que participarán en el programa de acuerdo al índice de marginación establecido por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). En una segunda etapa, se identifica a las familias beneficiarias, con una metodología de puntajes que considera diversas variables.

En el período 2002-2003 Oportunidades operó en 103.789 unidades educativas y benefició a 4,4 millones de estudiantes, la gran mayoría (59%) correspondientes a la enseñanza primaria.

Componente educativo

En su componente educativo –que representa casi la mitad del presupuesto de todo el programa y es ejecutado con la colaboración del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)– Progresas/Oportunidades contempla transferencias en efectivo a las familias en condiciones de extrema pobreza, con la condición de que sus hijos asistan a la escuela y acudan con regularidad a centros de salud locales. El aporte se hace llegar directamente a las madres de los hogares beneficiarios. Otorga becas educativas a cada uno de los niños y jóvenes menores de 18 años inscritos entre tercero de primaria y tercero de secundaria, y becas de educación media superior a jóvenes de entre 14 y 21 años. El monto va aumentando a medida que el grado cursado es más alto, y en secundaria y educación media superior contempla cifras más altas para las mujeres. El monto anual de la beca para un alumno de primaria el primer semestre de 2003 variaba entre US\$ 100 y US\$ 195, mientras que en los tres años de secundaria eran entre US\$ 285 y US\$ 367, y en la educación media superior entre 577 y 748 dólares. Por otra parte, se contempla apoyo para la adquisición de útiles escolares. En 1999, el aporte máximo en efectivo por hogar constituyó el 19% de su nivel de consumo mensual promedio.

El programa ha sido ampliamente evaluado por organismos extranjeros y nacionales, constatándose efectos importantes de Progresas/Oportunidades en la matrícula escolar, especialmente en el nivel secundario y medio superior en las zonas rurales. A modo de ejemplo, la matrícula en secundaria presenta diferencias estadísticamente significativas en el ciclo escolar 2002/2003: aumenta casi 18 alumnos por establecimiento y la

inscripción escolar resulta 24% más elevada que en escuelas donde no se ejecuta el programa. A nivel de educación media superior, donde las becas se iniciaron sólo en 2001, la inscripción en primer grado en el sector rural aumentó notablemente en relación al período 2000/2001, alcanzando 84,7% para el ciclo escolar 2002/2003.

A nivel de primaria, las evaluaciones indican que Progresa/Oportunidades ha contribuido a la reducción del abandono y reprobación escolar. Tomando el año escolar 1996-1997 como referencia, el impacto acumulado estimado hasta el ciclo 2002/2003 en las escuelas rurales corresponde a una reducción de 6,4% en la tasa de reprobación y de 10% en la tasa de abandono, mientras que en las zonas urbanas la tasa de reprobación decreció en 10% y el abandono escolar en 4,5%.

Brasil: Bolsa Escola

El programa Bolsa Escola fue creado en 1995 en el Distrito Federal de Brasilia para fomentar la terminación de la enseñanza primaria (los 8 años de enseñanza fundamental) entre los hijos de las familias más pobres. El éxito alcanzado en los tres primeros años (hacia 1998 atendía cerca de 80% de la población objeto potencial en el DF) lo convirtió en una iniciativa social modelo en el país, siendo la primera que lograba cobertura y tamaño suficientes como para generar un impacto real sobre la población en extrema pobreza. Así, a fines de 1999 más de quinientas mil familias en un quinto de los municipios del país (la mayoría en zonas rurales) participaban en alrededor de 60 versiones locales del programa. En 2001 Bolsa Escola se convirtió en programa nacional vinculado al Programa Nacional de Renta Mínima y se expandió notablemente. En 2003 beneficiaba a más de 5,7 millones de familias y 8,3 millones de estudiantes, siendo implementado en 99% de los municipios brasileños. Su meta en el período 2001-2006 es atender a un total de 5,8 millones de familias y unos 11 millones de alumnos entre 6 y 15 años, quienes representan un tercio de los niños en ese nivel.

El programa es gestionado por el Ministerio de Educación. Aunque el gobierno federal provee la totalidad de los recursos para Bolsa Escola (la mitad de los cuales provienen del Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza, creado en 2000), corresponde a los municipios solicitar la incorporación al programa e

instituirlo mediante una ley municipal, sin que les sea exigida una contrapartida financiera.

El gobierno federal establece un número y ubicación provisorios de familias elegibles usando información del censo de población, encuestas de hogar recientes y censo escolar, con lo que se determina la cantidad de recursos para transferir a cada gobierno local. Los municipios, encargados de la selección de las familias beneficiarias en función de los niveles de pobreza, nombran un órgano responsable del programa, crean un consejo de control social, promueven actividades socioeducativas en las escuelas y controlan la asistencia escolar de los niños beneficiarios. En principio, todas las familias con hijos entre 6 y 15 años de edad cuyo ingreso per cápita era inferior a la mitad del salario mínimo, o inferior a 90 reales en el año 2001 (US\$ 39), resultaban elegibles. La beca por niño representa 18% de la renta mínima exigida para participar en el programa; cuando la familia tiene tres niños becados, los aportes significan más de la mitad (56%) del ingreso familiar.

Evaluación

La experiencia ha sido también evaluada por organismos internacionales y nacionales. Los estudios observan una influencia positiva de los programas locales de beca sobre la matrícula escolar. En el año 2000 una evaluación constató que una proporción mayor de niños de las familias beneficiarias de Bolsa Escola en Brasilia ingresó al sistema escolar en una edad más adecuada que lo observado entre sus contrapartes no participantes del programa. Un estudio de 2003 que compara con la situación previa al programa, sostiene que un tercio de todos los jóvenes entre 10 y 15 años de edad que no estaban matriculados en la escuela se habrían incorporado al sistema escolar como efecto de Bolsa Escola. Según esta investigación, el programa habría incrementado la tasa de matrícula en 4,4% entre los hijos de las familias con carencias económicas.

Por otra parte, Bolsa Escola establece la condición de una alta asistencia mínima para la recepción del beneficio, lo que incide en una proporción de abandono escolar más baja. Evaluaciones realizadas en el Distrito

Algunas características básicas de los programas de becas

Programa	Objetivos	Población objeto	Nivel educacional atendido
Progresa / Oportunidades (México)	Mejorar las condiciones de salud, nutrición y educación de las familias pobres Reducir niveles actuales y futuros de pobreza	Estudiantes pobres inscritos en la escuela (primaria y secundaria: menores de 18 años; media superior: menores de 21 años)	3º a 6º primaria 1º a 3º secundaria 1º a 3º media superior
Bolsa Escola (Brasil)	Aumentar el logro educativo de hijos de familias pobres en edad escolar, y reducir niveles actuales y futuros de pobreza	Familias pobres con hijos de 6 a 15 años de edad, matriculados en enseñanza fundamental/básica	1º a 8º enseñanza fundamental o básica
Programa Nacional Becas Estudiantiles (Argentina)	Favorecer la permanencia de jóvenes de escasos recursos en el sistema escolar	Estudiantes pobres de 13 a 19 años de edad	8º y 9º EGB polimodal o equivalente
Beca Presidente de la República (Chile)	Favorecer la terminación de estudios de jóvenes con rendimiento escolar destacado	Estudiantes pobres con rendimiento escolar sobresaliente (media: 6,0; superior: 5,0)	Media Superior
Beca Liceo Para Todos (Chile)	Reducir la deserción escolar de jóvenes de escasos recursos y alto riesgo de abandono de sus estudios	Estudiantes pobres con alto riesgo de deserción	Media

Federal observaron una tasa de abandono de la escuela prácticamente nula (0,4%) entre los estudiantes que recibieron la beca en los primeros años de aplicación del programa, frente a 7,4% observado entre los no beneficiarios.

Argentina: Programa Nacional de Becas Estudiantiles

En el marco de la reforma educativa argentina (1993) se creó el Plan Social Educativo que, a partir de 1997, incorporó el Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE). Este último tiene por finalidad apoyar a las escuelas que presentan mayores problemas de rendimiento y deserción, estimulando la permanencia, promoción y egreso de los 10 años de escolaridad obligatoria de los alumnos entre 13 y 19 años que asisten a escuelas públicas, que estén en riesgo de abandonar el sistema educativo y pertenezcan a familias que se encuentran en situación de indigencia y/o pobreza. Se

trata de la principal acción para favorecer la permanencia de los adolescentes en el sistema educativo, a través de la compensación de las carencias socioeconómicas que inciden en el desempeño escolar y el abandono temprano de la escuela.

El programa se inició a nivel nacional en un número reducido de escuelas para ampliar progresivamente su cobertura. Al igual que en Brasil, se implementaron experiencias locales que introdujeron algunas modificaciones. Actualmente se ejecuta en las 24 jurisdicciones del país a través de 5.601 escuelas públicas de gestión estatal, organizadas en 55 circuitos. Al año 2002 benefició a 327.055 estudiantes de 8º y 9º de Educación General Básica (EGB), y de polimodal o equivalentes.

El programa opera con fondos fiscales complementados con aportes internacionales provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es gestionado por el Ministerio de Educación, Cultura y Tecnología a través de una unidad ejecutora nacional. La autoridad educativa de cada provincia designa una unidad ejecutora jurisdiccional, encargada de identificar las escuelas que califican para participar en el programa de acuerdo con los criterios definidos por la unidad ejecutora nacional; se ocupa también de agrupar los establecimientos seleccionados estableciendo “circuitos” –unidades geográficas de gestión– definidos en función de proximidad y facilidades de comunicación. Dichos circuitos están integrados por una escuela cabecera y varias escuelas de origen, reunidas para facilitar la obtención, procesamiento y circulación de información entre los becados, y entre el nivel regional y el nacional. Para la gestión del Programa a nivel de los circuitos, se constituyen equipos de trabajo en los que participa el Director de escuela cabecera junto a otros técnicos, quienes coordinan el trabajo de los encuestadores y operadores administrativos.

El programa asigna cupos por provincia sobre la base de un índice que considera flujos de matrícula y desfase edad-curso. Inicialmente las becas asignadas a una misma familia podían alcanzar a tres beneficiarios, cantidad que se ha reducido a uno por familia en la actualidad. El criterio socioeconómico se expresa al condicionar la postulación a un ingreso mensual inferior a US\$ 170 (aprox.) focalizando en los casos de deserción, repitencia o sobreedad. El monto anual de la beca en 2002 era de 138 dólares por beneficiario.

Impacto

Una evaluación realizada el año 2000 sobre el funcionamiento del programa (focalización, cobertura, operación) e impacto educativo, orientó algunos ajustes en la segunda fase del mismo, tales como el refuerzo del componente pedagógico, financiando apoyo didáctico a los estudiantes en riesgo, y provisión de textos de estudio a todos los alumnos de las escuelas participantes. También dio un nuevo énfasis conceptual que apunta hacia la beca basada en méritos y otorgó, en los procedimientos de asignación de becas, una mayor importancia a la conservación del beneficio.

Otros estudios del 2002 analizaron principalmente la influencia de las becas sobre la retención escolar y las condiciones laborales de los jóvenes. Sostienen que aunque la escolaridad en la enseñanza media creció de acuerdo con sus tendencias normales entre 1998 y 2001, la proporción de alumnos provenientes de las familias más pobres que ingresaron a la escuela aumentó en forma especial en aquellas zonas urbanas donde el programa fue implementado. Los efectos positivos de PNBE sobre la retención de los estudiantes en el sistema educativo se reflejan también en el aumento de la tasa de asistencia escolar de jóvenes pobres de 15 a 19 años, la cual creció 11% entre 1998 y 2001, frente a una tasa nacional de 8%. La correlación entre variación de la asistencia y recursos destinados por PNBE resultó positiva y significativa, explicando cerca de la cuarta parte del incremento. En 1996 la tasa de retención para 8º y 9º grados de la EGB mejoró en 36% en las escuelas beneficiarias respecto de lo observado en 1996 y la promoción se incrementó en 6,2%.

Chile: Beca Presidente de la República

Creado en 1981, este es el programa de becas chileno de mayor tamaño y, a diferencia de los otros existentes que dependen del Ministerio de Educación, este depende del Ministerio del Interior. Con cobertura nacional desde sus inicios, su objetivo es permitir la continuidad de estudios en educación media (de cuatro años de duración) y en educación superior a alumnos de escasos recursos y con rendimiento académico sobresaliente. En 2003, año en que actualizó su normativa, distribuyó en el país 40.694 becas con un

Contraprestaciones exigidas a las familias beneficiarias	Presupuesto total (millones US\$)
Asistencia escolar 85 % (primaria); certificar permanencia escolar y asistir a sesiones de educación para su salud (Ed. secundaria y media superior); mejorar alimentación de los hijos, favorecer la asistencia de sus hijos a la escuela y su aprovechamiento escolar	1.066,7 (año 2003) Equivalente a 4,3% del gasto en educación
85 % asistencia escolar	680,0 (2001) 2,5% del gasto en educación
Permanecer en el establecimiento	64,8 (2003) 0,36% del gasto en educación
Ed. media: Mantener rendimiento escolar sobresaliente (Promedio mínimo de notas 6,0 en la escala de 7) Educación Superior: haber egresado de ed. media con promedio mínimo 6 para postular; permanecer en ed. superior.	17,4 (2003)
Permanecer en el establecimiento	2,8 (2003) 0,1% del gasto en educación

monto anual de US\$ 267 por alumno de enseñanza media y US\$ 534 por alumno de educación superior.

El programa es gestionado por una Secretaría Ejecutiva y su autoridad máxima es un Consejo Nacional de cinco miembros nombrados por el Presidente de la República. Este consejo aprueba requisitos y procedimientos, concede las becas y resuelve aspectos específicos. A nivel local, existen consejos regionales, integrados por representantes locales de las Secretarías de Estado involucradas (Interior y Educación), quienes se encargan de la preselección (de acuerdo a las listas propuestas por las intendencias y gobernaciones provinciales) y supervisión del proceso de postulación de los candidatos.

El programa asigna cupos de becas en consideración a la población total por región y la concentración de pobreza, aplicando un criterio adicional: la presencia del programa en todas las comunas del país. Establece ingresos familiares diferidos para postular al beneficio de la beca (equivalentes a US\$ 94 para los estudiantes de enseñanza media y US\$ 153 para los de educación superior). También exige de los alumnos mantener su desempeño académico al menos en un promedio de notas 6,0 en la escala de 7 durante la enseñanza media y como nota de egreso para postular al beneficio a su ingreso a estudios superiores. Durante la educación superior el requisito para renovar la beca es mantenerse estudiando.

Una particularidad de esta beca es que los pagos se realizan directamente a los jóvenes a través de depósitos en sus libretas de ahorro. También es la única que premia la excelencia académica de los estudiantes.

Chile: Beca Liceo para Todos

Esta beca fue creada el año 2000 como parte de las políticas de equidad impulsadas por el Ministerio de Educación en el marco de la reforma educativa chilena. Busca desarrollar mecanismos para reducir la deserción escolar en los liceos más vulnerables del país, utilizando distintas formas de organización de la enseñanza y de la atención especial a estudiantes que presentan mayor riesgo de abandono del sistema escolar en la educación media. Con una cobertura nacional, creció cinco veces en el primer quinquenio de funcionamiento.

El Ministerio de Educación selecciona previamente los establecimientos que participan en el programa (424 en total). La

comunidad educativa del liceo tiene una participación muy importante en la selección de los alumnos y en el compromiso que se establece con ellos. Para seleccionar a los alumnos se utilizan formularios diseñados para el registro y evaluación de los antecedentes individuales. Con los antecedentes recogidos cada liceo define la nómina de alumnos preseleccionados. El listado de estos alumnos se analiza en conjunto con las autoridades locales de educación, para realizar la selección definitiva. El alumno becado, junto a un representante de la familia y el director del liceo, firman una carta compromiso en relación a mejorar su situación de rendimiento y asistencia, con el apoyo del establecimiento y su familia.

En 2003, la beca beneficiaba a 13.000 estudiantes con un monto anual de US\$ 214 por alumno, pagado en cuotas durante el año mediante depósito en una cuenta de ahorro a nombre del estudiante beneficiado.

Los estudios sobre el programa indican que ha logrado efectos positivos sobre la deserción: a igualdad de condiciones de riesgo de abandono escolar, los estudiantes que reciben becas han desertado menos que los alumnos que no la reciben. Se estima que la beca habría evitado la mitad de los retiros previstos en los estudiantes beneficiados. ©

Fuente: Ana María De Andraca, "Programas de becas estudiantiles: experiencias latinoamericanas". Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP), UNESCO. (2005 por publicar).

Por mejorar...

- En los programas de becas reseñados en esta edición, tanto la cobertura como su prestigio han ido en aumento, pero aún canalizan proporciones reducidas de los recursos nacionales (inferiores al 0,2% del Ingreso Nacional Bruto), lo que limita las posibilidades de un real impacto. De ahí la conveniencia de definir estrategias de incorporación de sectores excluidos.
- En estos programas predomina la planificación centralizada y administración descentralizada, por lo que se requeriría establecer mecanismos de control claros y participativos, así como apoyos especiales que aseguren su adecuada gestión.
- A pesar del esfuerzo para establecer criterios de focalización y mecanismos de selección de los beneficiarios adecuados, aún quedan aspectos por perfeccionar, especialmente en lo que se refiere a la definición de montos diferenciados de becas de acuerdo a las prioridades de las políticas educativas nacionales y según se avanza en el sistema educativo.
- Aunque existe un interés implícito de los programas por asegurar la continuidad de las becas para promover una formación educativa completa de sus beneficiarios, todavía se precisan estrategias claras que lo garanticen.
- Se requiere crear mecanismos simples que faciliten el acceso público a la información sobre los programas de becas, a fin de otorgar mayor transparencia a la administración de recursos públicos, promover una mayor legitimidad de dichos programas y difundir sus impactos a nivel nacional.
- Algunos programas de becas han logrado efectos positivos en la incorporación al sistema de estudiantes afectos a una mayor posibilidad de deserción escolar, pero se desconoce el impacto sobre su desempeño académico. Parece indispensable la realización de estudios de impacto sobre esta variable.
- Sería importante agregar estrategias de apoyo pedagógico que refuercen un aprovechamiento adecuado de la incorporación y permanencia en el sistema escolar de los estudiantes que interesa retener en el sistema, quienes tienen mayores posibilidades de abandonarlo por su situación económica de extrema pobreza. Muy pocos de los programas reseñados contemplan acciones al respecto.