

# Focalización educativa y lucha contra la pobreza: una discusión acerca de los límites y posibilidades del programa Bolsa Escola

*Xavier Bonal y Aina Tarabini*

## 1. Introducción

El objetivo de este trabajo es presentar una discusión sobre los límites y posibilidades del programa *Bolsa Escola* (BE) de Brasil como estrategia de política educativa de lucha contra la pobreza. Nuestro análisis se limita a evaluar aspectos positivos y debilidades de un programa específico que por su carácter pionero y su extensión ha constituido una de las estrategias de política educativa compensatoria más importantes en la región latinoamericana en los últimos años. El hecho de restringir el análisis a un único programa nos aleja deliberadamente de adentrarnos en la discusión de otras dimensiones de los procesos de focalización, como son los debates entre universalismo y focalización, los debates filosófico-morales en torno a los procesos de selección de pobres “merecedores” o “no merecedores”, las ventajas o inconvenientes de los programas focalizados como estrategia para evitar las relaciones burocrático-clientelares típicas de las sociedades latinoamericanas o el debate acerca de los mecanismos de focalización como estrategias políticas alternativas o complementarias a las políticas económicas neoliberales.<sup>1</sup>

Nuestra aproximación se centra en aquellos posibles dilemas derivados del diseño de un programa como el BE desde el punto de vista de la consecución de sus objetivos. Los dilemas, límites y posibilidades del BE pueden localizarse tanto en el terreno del diseño institucional, en los procesos técnicos de selección y cobertura de beneficiarios o en los sistemas de implementación desarrollados. Nuestro análisis abarca todas estas dimensiones y se nutre para ello de la evidencia empírica disponible en las distintas evaluaciones realizadas sobre el programa, en unos casos desarrolladas por especialistas de instituciones internacionales (UNESCO, Banco Mundial, OIT), en otros por profesionales de instituciones académicas y en otros por personal del propio programa<sup>2</sup>. Asimismo, añadimos como material de análisis los trabajos que nuestro equipo de investigación viene desarrollando a lo largo de los últimos dos años<sup>3</sup> y, especialmente, tendremos en cuenta las primeras evidencias de un trabajo en curso sobre el impacto del BE en las condiciones de educabilidad de los beneficiarios en el municipio de Belo Horizonte.<sup>4</sup>

Nuestro trabajo diferenciará entre el programa Bolsa Escola Federal (BEF) y las diferentes variantes municipales, aunque específicamente nos referiremos al programa municipal de Belo Horizonte, (*Programa BEM-BH*)<sup>5</sup>. El trabajo se estructura en cuatro apartados que siguen a esta

introducción. En el primero destacamos de forma breve las principales características del programa BE. En el segundo incorporamos un conjunto de reflexiones relativas a las disyuntivas o dilemas en relación con la eficacia y la equidad del programa atendiendo a las características de la oferta. En el tercero nos servimos de nuestro análisis etnográfico relativo al impacto del programa sobre las condiciones de educabilidad para valorar sus límites y posibilidades desde el punto de vista de la demanda. Finalmente, en un último apartado concluiremos destacando un conjunto de consecuencias políticas que se derivan de nuestro análisis que pueden contribuir a repensar el diseño de los programas educativos focalizados de lucha contra la pobreza.

## **2. Características del programa Bolsa Escola**

El programa BE es un programa de focalización educativa orientado a la demanda basado en una transferencia de renta a las familias pobres condicionada a la asistencia escolar de sus hijos. Este programa se enmarca dentro de los Programas de Garantía de Renta Mínima iniciados en Brasil en la primera mitad de los noventa y, a diferencia de otros programas de la misma naturaleza aplicados en América Latina (como el *Oportunidades* mexicano), se caracteriza por haberse desarrollado desde su origen de forma descentralizada a escala municipal.

La primera aplicación del programa se llevó a cabo en 1995 en el D.F. de Brasilia con la intención de conseguir tres objetivos: 1) aumentar el nivel de vida de las familias en el corto plazo, 2) reducir el trabajo infantil y 3) optimizar la permanencia de los niños en la escuela con el objetivo de conseguir reducir la pobreza futura. Los diagnósticos altamente favorables relativos a las primeras propuestas aplicadas y la extensión de los debates sobre este tipo de programas impulsaron a muchos otros gobiernos municipales -gran parte de ellos gobernados por el PT- a desarrollar programas de renta mínima asociados a educación, generalizándose a lo largo del país durante la segunda mitad de los noventa.

Las modalidades del programa aplicadas a escala municipal presentan diferencias tanto en el diseño como en la gestión, pero de forma general coinciden tanto en sus objetivos como en los criterios generales de selección de la población. En relación con los objetivos, existe un consenso general con los establecidos por el programa pionero de Brasilia, exceptuando ligeros cambios que responden a características específicas de los diversos municipios. En relación con los sistemas de selección, los programas comparten la complementariedad de criterios de renta familiar, edad de los hijos y tiempo de residencia en el municipio, estableciendo como familias potencialmente elegibles a todas aquellas con una renta familiar per cápita inferior a un determinado nivel predefinido (generalmente la Línea de la Pobreza), con algún hijo en edad escolar<sup>6</sup> y un tiempo de residencia mínimo en el municipio que varía de uno a cinco años según el caso. Las familias que cumplan los requisitos y sean aceptadas para participar en el programa,

recibirán una transferencia de renta mensual<sup>7</sup> condicionada a la asistencia regular de sus hijos a un centro escolar.

A partir de 1997, y dado el éxito de las experiencias municipales, se empezó a aplicar bajo el gobierno de F.H. Cardoso una modalidad federal del programa, creada inicialmente para ofrecer apoyo financiero a los municipios pobres con dificultades para aplicar el programa autónomamente. A partir de 2001 el Programa BEF se extendió a nivel nacional, con lo cual la gestión e implementación del programa se dejó en manos de las secretarías municipales de educación, quedando bajo responsabilidad de la Secretaría Nacional la fiscalización de su ejecución y el pago de la transferencia monetaria a los beneficiarios (Tarabini y Bonal, 2004). En el caso de municipios que disponían previamente de programas BE se establecieron acuerdos entre las dos administraciones competentes para hacer posible la articulación entre ambos programas (este fue el caso, entre otros, de Belo Horizonte).

El cuadro 1 sintetiza las características principales del programa BEM-BH y a continuación se explica su articulación con el programa federal.

<b>CUADRO 1: Diseño del programa BEM-BH</b>	
<b>Inicio del programa</b>	1997
<b>Criterios de selección</b>	Rfpc < medio salario mínimo Edad hijos 7-14 (6-15 a partir <i>del 2001</i> ) Tiempo mínimo de residencia en el municipio: 5 años *Se priorizan familias con menores en situación de riesgo social
<b>Valor de transferencia</b>	168R\$ fijos mensuales por familia (en valor de 2004; equivalentes a 56€)
<b>Contrapartidas</b>	Frecuencia escolar mínima de los hijos del 85% del total
<b>Tiempo de permanencia</b>	Indefinido
<b>Gestión e implementación</b>	Secretaría Municipal del Educación
<b>Presupuesto</b>	1'67% del presupuesto educativo municipal
<b>Metodología de acompañamiento familiar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• acciones socioeducativas</li> <li>• educación y capacitación profesional de jóvenes y adultos</li> <li>• atención especial a familias con menores en situación de riesgo social</li> </ul>

Fuente: Tarabini (2005)

Hasta finales del 2001 el programa BEM-BH funcionó en el municipio autónomamente, llegando a atender a un total de 9.311 familias. A partir de 2002 se empezó a aplicar en el municipio el Programa BEF, previo acuerdo entre ambas administraciones para solventar las dos diferencias principales entre ambos: la edad de los hijos y el valor de la transferencia monetaria. Respecto al primer punto la única diferencia era la franja de edad establecida por ambos programas, la del BEM-BH de 7 a 14 años y la del BEF de 6 a 15 años; la solución fue la adaptación del BEM-BH al criterio de edad utilizado por el BEF, ampliando su atención a las familias con hijos de 6 a 15

años. Por lo que respecta al segundo punto, la diferencia era mayor, ya que el BEM-BH traspasaba un valor mensual fijo (168R\$) por familia mientras que el BEF asignaba un beneficio variable en función del número de hijos de cada familia (15R\$ con un hijo, 30R\$ con dos y 45R\$ con tres o más, equivalentes a 5€, 10€ y 15€, respectivamente). Dada esta diferencia se decidió crear un convenio financiero (*Bolsa Consorciada*) entre las dos entidades, en el cual se compartiesen los recursos necesarios para mantener la transferencia de las familias beneficiarias del BEM-BH. Así, desde el año 2002 el gobierno federal financia los 15R\$, 30R\$ o 45R\$ que prevé en el diseño de su programa y el gobierno municipal financia el volumen restante hasta alcanzar el máximo de 168R\$ por familia. Este convenio no sólo permitió mantener el valor del beneficio de las familias beneficiarias del Programa BEM-BH, sino que liberó recursos municipales para aumentar el número de familias atendidas por el programa<sup>8</sup>.

El convenio entre las dos entidades, no obstante, sólo tuvo efectos sobre las familias atendidas previamente bajo el programa municipal, y en ningún caso excluyó la intervención autónoma del programa federal. A partir del 2002 conviven en el municipio los dos programas, atendiendo a diferente población y manteniendo cada uno la transferencia correspondiente<sup>9</sup>.

### **3. Dilemas del programa BE: un análisis desde la oferta**

En este apartado analizaremos los límites y posibilidades del BE desde el punto de vista de su diseño institucional, identificando algunos dilemas de cuya resolución puede depender la equidad y la eficacia del programa. Nos referiremos en primer lugar a los dilemas vinculados al proceso de focalización y a la cobertura de beneficiarios, en segundo lugar a las opciones relacionadas con la cuantía del beneficio y, finalmente, a las posibles consecuencias derivadas de invertir más o menos esfuerzos en medidas de seguimiento y acompañamiento familiar.

#### ***Dilemas de focalización y de cobertura: ¿quién se beneficia?***

En las experiencias de programas focalizados tres criterios operan como delimitadores de la población beneficiaria: el territorial, el de vulnerabilidad y el institucional. Las experiencias desarrolladas en la región han tendido a utilizar uno de estos criterios (o la combinación de varios) para seleccionar a su población objetivo. De dicho proceso de selección dependen en gran medida la eficacia de los programas y el volumen y características de la población excluida de los mismos.

En el caso del BE, el método de focalización se basa en la combinación de criterios territoriales y de vulnerabilidad y se excluye por completo el criterio institucional.<sup>10</sup> La primera fase de focalización, tanto en el programa federal como las variantes municipales, se basa en el criterio territorial, a partir del cual se identifican zonas con elevados niveles de exclusión social hacia las

que dirigir la intervención. Una vez establecidos los territorios prioritarios, la segunda fase de focalización efectúa la identificación de los potenciales beneficiarios a partir de la recopilación de información de la situación económica de las familias y el cálculo de un índice de vulnerabilidad.

Las evaluaciones disponibles sobre distintas modalidades del programa BE coinciden en destacar que la focalización es correcta y que el proceso de selección tiende a dirigirse a las personas más necesitadas de cada territorio. Sabóia y Rocha (1998), por ejemplo, realizan la evaluación del programa BE de Brasilia y afirman que la focalización del programa es eficaz, argumentando, al mismo tiempo, que el sistema de puntuación (*score system*) utilizado para la selección definitiva de las familias es un elemento esencial para garantizar una buena focalización. La misma conclusión puede encontrarse en la evaluación realizada por Lavinás, Barbosa y Tourinho (2001) respecto al programa municipal de Recife.

Las evaluaciones destacan asimismo ciertas recomendaciones para garantizar un buen proceso de selección, como establecer mecanismos para evitar el fraude, adecuar los sistemas de puntuación a la realidad local o revisar regularmente las condiciones de vida de los beneficiarios a través de sistemas de *recadastramento* (Sabóia y Rocha, 1998; Rocha, 2000; Alves Azeredo, 2003). El incremento de mecanismos que garanticen la eficacia del proceso de selección puede generar sin embargo costes excesivos de seguimiento y control que en determinadas ocasiones alcancen proporciones elevadas del presupuesto y disminuyan significativamente el porcentaje de la transferencia (Alves Azeredo, 2003).

El criterio de focalización geográfica conlleva el peligro de dejar fuera de cobertura a aquellas familias pobres o necesitadas que no viven en áreas consideradas como tales (Lavinás, 2000). Asimismo, incorpora el riesgo de crear una “falacia ecológica”, contemplando toda la unidad territorial como si tuviera homogeneidad social (Brodershon, 1999). Para corregir esta falacia, se recurre operativamente a definir unidades territoriales muy pequeñas que tienden a minimizar la falta de homogeneidad<sup>11</sup>. Ello no evita, sin embargo, que pequeñas bolsas de pobreza puedan quedar excluidas del programa por el hecho de estar ubicados en territorios con valores medios de indicadores sociales. En todo caso, cabe señalar que, a pesar de las críticas, el criterio territorial es uno de los mecanismos con menores costes y con mayor disponibilidad de información.

Por otra parte, los criterios de focalización deben relacionarse inevitablemente con la capacidad de cobertura del programa. De hecho las distintas modalidades del programa BE tienden a generar situaciones de “sobrefocalización”, es decir, de selección entre la población que cumple los requisitos para ser beneficiaria pero que por razones presupuestarias queda excluida del programa. Normalmente, esta necesidad de selección entre los potenciales beneficiarios se resuelve jerarquizando las puntuaciones obtenidas en los índices de vulnerabilidad, intentando

garantizar la atención prioritaria de las familias más vulnerables. Este proceso, éticamente indiscutible, puede sin embargo tener consecuencias sobre la eficacia de la transferencia respecto a su impacto potencial en la creación autónoma de renta. Algunas evaluaciones han señalado que el programa BE permite a muchas familias escapar de la miseria, aunque no de la pobreza (Lavinás, 2000). Sólo un pequeño porcentaje de familias, en algunos programas municipales, consigue cambiar suficientemente sus condiciones de vida para superar el umbral de la pobreza. Una buena focalización puede, paradójicamente, reducir la eficacia del programa por lo que respecta a las posibilidades de reducción efectiva de la pobreza y a la generación de mejoras en las condiciones de educabilidad de los menores. Puede suceder, por tanto, como se desprende de la evaluación de Lavinás (2000), que la eficacia del programa, medida en términos globales a partir del número de familias que consiguen superar el umbral de la pobreza, resida directamente en la cobertura del mismo, o en la decisión, éticamente cuestionable, de excluir del beneficio a la población indigente para concentrarse en las familias más próximas al umbral de pobreza. Si la medida de la eficacia del programa, por otra parte, la centramos en la capacidad de que las familias indigentes puedan generar renta de forma autónoma a partir de la recepción del beneficio, el problema escapa al proceso de focalización y deberemos fijarnos en otros factores que imposibilitan que tenga lugar un cambio cualitativo en las condiciones de vida de dichas familias.

Los dilemas señalados pueden tener asimismo un efecto sobre la cohesión social entre la población beneficiaria y no beneficiaria de las comunidades pobres donde se aplica el programa. Las situaciones de sobrefocalización pueden generar un descontento lógico entre aquellas familias que a pesar de cumplir los requisitos de acceso quedan excluidas del programa. Así mismo, la discrecionalidad que supone ser beneficiario del programa BEF o del programa municipal genera un descontento lógico entre las familias beneficiarias del BEF, que no entienden porque reciben menos que otras familias que se encuentran en idéntica situación de pobreza. Puede identificarse aquí una de las contradicciones más evidentes presente en los discursos sobre educación y pobreza. Mientras que éstos insisten cada vez más en otorgar importancia a la cohesión social comunitaria como mecanismo de lucha contra la pobreza (Banco Mundial 2001 y 2004; Putnam 2004), los programas focalizados, por sus limitaciones de cobertura, son generadores en su propio diseño de brechas que dificultan dicha cohesión<sup>12</sup>.

### ***Dilemas sobre el beneficio: ¿qué cantidad de transferencia?***

Buena parte de los dilemas anteriores pueden tener lugar en circunstancias de “beneficio constante”, es decir, no dependen directamente de la cuantía del beneficio transferido. Existen otros dilemas, sin embargo, que sí guardan una relación directa con la cantidad de la transferencia. Las decisiones en este terreno son importantes puesto que de ello puede depender en buena medida la eficacia del programa en la consecución de sus objetivos. Un

primer aspecto a considerar se centra en lo que ha sido apuntado por diversos autores como el *trade-off* entre extensión e intensidad (Banco Mundial, 2004). En efecto, los programas focalizados se debaten entre la extensión de la cobertura y la intensidad del beneficio, y el programa BE no es una excepción. La variante federal, por ejemplo, ofrece amplia cobertura pero un beneficio escaso (45R\$ como máximo), mientras la variante municipal de Belo Horizonte ofrece un beneficio más elevado (168R\$) que dificulta las posibilidades de expansión del programa (aunque ello depende, lógicamente, de la cantidad de recursos invertidos). Una mayor cobertura puede garantizar una mayor equidad en el acceso al beneficio pero una menor eficacia en la consecución de los objetivos, y viceversa, una mayor cuantía de la transferencia puede permitir a determinadas familias escapar de su situación de pobreza y generar mecanismos para la creación autónoma de renta, pero generar situaciones de desigualdad entre sectores de población que reúnen las condiciones de elegibilidad pero no consiguen ser atendidos por el programa.

En un contexto de evidentes limitaciones financieras (tanto a escala federal como municipal), la opción por un tipo u otro de estrategia implica claramente una decisión política. Una de las consideraciones a tener en cuenta en el momento de fijar la cuantía del beneficio pasa, por tanto, por delimitar el objetivo que se pretende alcanzar con la transferencia. Puede optarse, por ejemplo, por una transferencia que consiga situar a las familias por encima de la línea de la pobreza o puede establecerse una transferencia en función del coste de oportunidad asociado a la asistencia escolar (Sedlaeck *et al.* 2001). Es más, otro criterio que podría utilizarse podría surgir de evaluaciones del programa que hicieran posible determinar la relación entre cantidad transferida y trayectoria escolar de los beneficiarios, determinando no sólo la cuantía de la transferencia en base a la superación de la pobreza material de las familias, sino a partir del conocimiento de la relación entre transferencia y consecución de objetivos como rendimiento escolar y eliminación del trabajo infantil. La consideración de qué objetivos son prioritarios es por lo tanto fundamental para resolver el dilema de la transferencia, y en consecuencia, para considerar hasta qué punto un programa focalizado como el BE se concibe exclusivamente como un paliativo a los problemas de desescolarización y pobreza (o incluso como un instrumento de control social) o como una política social que pretende servirse de la educación como mecanismo clave para luchar contra la pobreza crónica. Optar por una u otra decisión proporcionaría criterios objetivos para fijar la transferencia y para valorar las necesidades de cobertura a partir de criterios no exclusivamente condicionados por la disponibilidad presupuestaria, criterio dominante en casi todos los programas focalizados.

Finalmente, las disyuntivas se trasladan también al carácter fijo o variable de la transferencia. La mayor parte de versiones del programa BE han optado por una transferencia fija. El BEF, por su parte, introduce una transferencia variable en función del número de hijos “elegibles” en la unidad familiar. Otros programas, como el *Oportunidades* mexicano, optan también por una

transferencia variable en función de indicadores como el número de hijos, el sexo, o el nivel educativo cursado.<sup>13</sup> La decisión por un tipo u otro de opción responde en general a los costes añadidos que puede suponer la introducción de la variabilidad en los sistemas de selección y control de la población beneficiaria. La opción por el modelo simple de transferencia, recomendada por algunos autores (Sedlaeck *et al.* 2001), puede permitir ahorrar costes administrativos pero puede comportar simultáneamente problemas de equidad y de eficacia. Los problemas de equidad son consecuencia de ofrecer cuantías idénticas a unidades familiares con circunstancias muy diversas en las formas de experimentar la pobreza. Los problemas de eficacia se derivan de constatar impactos de la transferencia muy diferentes entre las familias beneficiarias. Insistiremos más adelante sobre esta cuestión al abordar los límites y posibilidades del programa desde el punto de vista de la demanda.

### ***Dilemas de seguimiento y acompañamiento: ¿sirve sólo la transferencia?***

Un último conjunto de dilemas presentes en el diseño del programa BE se centra en un terreno menos cuantificable pero no por ello menos importante para garantizar su eficacia. Se trata de las medidas que puede incorporar el programa desde el punto de vista del acompañamiento y el seguimiento de las familias beneficiarias. Es éste uno de los terrenos en los que más claramente puede apreciarse la orientación más asistencial o más redistributiva de los programas (Tarabini, 2005). Lógicamente, de los esfuerzos destinados a las medidas de acompañamiento dependen las posibilidades de mayor extensión y/o intensidad del programa, pero de ello puede depender también la eficacia del aprovechamiento de la transferencia para romper el círculo de reproducción de la pobreza.

Las decisiones en este terreno son indicativas de las posibles orientaciones políticas que pueden tener los programas con respecto a la definición de la pobreza y a los mecanismos necesarios para combatirla. Dicho de otro modo, cuanto más completas sean las medidas de seguimiento y acompañamiento familiar, cuanto mayores sean las acciones intersectoriales vinculadas al programa y cuanto mayores sean las acciones paralelas a la transferencia dirigidas a mejorar la calidad del proceso educativo, mayor será la evidencia de que el diseño del programa no restringe el concepto de pobreza únicamente a los aspectos materiales sino que lo extiende a otras dimensiones. En el diseño subyace por lo tanto una interpretación u otra de las relaciones entre educación y pobreza, o lo que es lo mismo, la opción por una visión de la relación exclusivamente unidireccional (donde la educación es concebida como factor causal de la situación de pobreza) o recursiva (donde la educación y la pobreza se influyen mutuamente). Cuanto más esfuerzo se destine a acciones como la alfabetización de adultos, las visitas a centros de salud, las políticas de formación ocupacional, las reuniones con las familias beneficiarias, o el seguimiento de la trayectoria escolar del alumnado, más se aproximará el programa a una visión recursiva de las relaciones entre educación y pobreza según la cual tan



importante como la asistencia escolar y la calidad de la educación son los factores que pueden determinar las posibilidades de aprovechamiento de la experiencia escolar.

Las variantes del programa BE difieren notablemente en la planificación de las medidas de seguimiento y acciones complementarias para los beneficiarios<sup>14</sup>, siendo posible identificar al Programa BEF y al Programa BEM-BH como los dos extremos entre las diferentes modalidades existentes: el primero se limita a focalizar y asegurar la transferencia de renta y deja en manos de los municipios el diseño de los sistemas de seguimiento y acompañamiento; el segundo aplica una metodología de acompañamiento amplia y diversa que contempla acciones desde el ámbito laboral, social, educativo y personal.

Las reflexiones señaladas en este apartado evidencian las posibles opciones políticas que subyacen a las características de la oferta de los programas. Con todo, la eficacia del mismo en el cumplimiento de los objetivos no sólo depende de la orientación política implícita en su diseño. Nuestros trabajos recientes ponen de relieve cómo el impacto de la transferencia tiene efectos diferentes en función de las condiciones sociales de los beneficiarios y de sus representaciones en torno a la pobreza y a la educación. La eficacia de un programa focalizado, por lo tanto, debe observarse no sólo desde las características de la oferta sino también desde el lado de la demanda, y especialmente, desde el punto de vista de las posibilidades de que la transferencia y otras acciones complementarias alteren las condiciones de educabilidad del alumnado pobre. De ello nos ocupamos en el siguiente apartado.

#### **4. Límites y oportunidades del Programa BE: un análisis desde la demanda**

Las condiciones de educabilidad han sido definidas por López y Tedesco (2002) como aquel conjunto de recursos (materiales y no materiales) que hacen posible el desarrollo de las prácticas educativas así como el potencial éxito de las mismas. Desde este punto de vista se afirma que si bien toda persona es potencialmente educable, es imprescindible considerar el papel jugado tanto por el contexto socio-familiar como por el contexto escolar en el desarrollo o impedimento de dicha potencialidad. La idea de educabilidad, por tanto, no se vincula con las capacidades individuales para aprender, sino con las propias características del sistema educativo y sociofamiliar, centrándose fundamentalmente en las relaciones establecidas entre ambos.

En este apartado nos centraremos en los potenciales impactos de un programa como el BE sobre las condiciones de educabilidad del alumnado pobre, poniendo de relieve sus oportunidades, limitaciones y omisiones en este ámbito. Dado que nuestro equipo de investigación está evaluando los impactos del programa BEM-BH, los apartados que siguen se

concentran en esta modalidad municipal y se refieren específicamente a los resultados preliminares del trabajo de campo realizado<sup>15</sup>.

### ***Impactos del programa BE sobre la educación y la educabilidad.***

El Programa BE, sea en su vertiente federal o municipal, pretende garantizar el acceso y frecuencia escolar de los niños y niñas pobres a través del apoyo financiero a sus familias. Por su propia naturaleza, por tanto, es de suponer que uno de sus impactos inmediatos será el aumento de la frecuencia escolar del alumnado atendido ya que en caso de no cumplirse los requisitos mínimos en este ámbito la transferencia monetaria a la familia se interrumpe, no pudiendo gozar del beneficio hasta que se “normalice” de nuevo la asistencia escolar de los hijos. El aumento de la frecuencia escolar y la reducción de la deserción durante el periodo de educación primaria son, por tanto, impactos educativos directos de este tipo de programas, derivados de su propio diseño.

Efectivamente, el trabajo de campo realizado permite confirmar los efectos positivos de la condicionalidad del Programa BEM-BH desde el punto de vista de la frecuencia escolar, un aspecto reconocido tanto en los relatos de las familias como en los de alumnos y profesores entrevistados. Para el caso estudiado, además, se puede afirmar que la mejora de la frecuencia escolar no responde sólo a la condicionalidad del programa, sino que se vincula, a su vez, con los cambios económicos y socio-culturales registrados en las familias como consecuencia de su participación en el mismo. La mejora de la frecuencia escolar, por tanto, puede entenderse como un impacto tanto directo como indirecto de la aplicación del Programa en la medida que responde tanto a su diseño como a sus consecuencias sobre el nivel de vida familiar<sup>16</sup>. Veámoslo.

La transferencia monetaria asociada al Programa BEM-BH representa, con diferentes intensidades, una mejora de las condiciones de vida de las familias beneficiarias, en la medida en que supone un ingreso fijo, seguro y estable que puede ser destinado a cubrir las diferentes necesidades materiales y educativas<sup>17</sup>. Las entrevistas realizadas con las familias beneficiarias reflejan la ayuda que representa el beneficio monetario para poder cubrir las necesidades más inmediatas, como alimentación, vestimenta o salud y por tanto, supone una mejora de las condiciones de vida que tienen un impacto claro sobre las oportunidades educativas de los menores. Gozar de una buena alimentación, de la ropa necesaria o de material escolar son, evidentemente, condiciones necesarias para el buen desarrollo de las prácticas educativas y se constituyen en elementos imprescindibles para posibilitar la asistencia regular a la escuela.

En este sentido el programa BEM-BH supone una mejora de las condiciones de educabilidad del alumnado atendido. No se trata sólo de que el programa obligue a frecuentar los centros

educativos (impacto educativo directo), sino que precisamente posibilita hacerlo, en la medida en que garantiza las condiciones necesarias para ello (impacto educativo indirecto). Si bien la educación es condición necesaria para la equidad, no se puede garantizar un buen desarrollo de la educación sin garantizar previamente la equidad, siendo necesarias unas mínimas condiciones de bienestar para hacer posibles las prácticas educativas (López y Tedesco, 2002). La asistencia escolar regular y el potencial éxito educativo de niños, niñas y adolescentes están fuertemente asociados con una serie de características familiares que condicionan las posiciones y disposiciones que se adoptan frente a la educación: la disponibilidad de recursos materiales, la posibilidad de poder acompañar el desarrollo educativo de los menores, la existencia de un contexto físico adecuado para poder cumplir con las rutinas escolares o el clima cultural, valorativo y educativo familiar son algunos de los aspectos claves en este proceso.

Todas las madres entrevistadas enfatizan la influencia de la mejora de las condiciones de vida sobre las oportunidades escolares de sus hijos, destacando diferentes consecuencias de la mejora económica sobre las posibilidades de escolarización de los mismos:

*Para mí el BE fue una gran ayuda, ahora como mínimo puedo enviar a mis hijos bien alimentados a la escuela (...) mi hija pequeña antes estaba desnutrida, y sólo cuando entré en el programa se empezó a desarrollar y ¿por qué? Porque me fue posible darle una mejor alimentación y ¿crees que eso no contribuye a su educación? Es como un coche sin gasolina, un coche sin gasolina no se mueve, ¿verdad? Pues un niño mal alimentado no puede ir a la escuela, es lo mismo, exactamente lo mismo. (Jacqueline, beneficiaria del Programa BEM-BH)*

*Antes no tenía ni la ropa adecuada para llevarlos a la escuela, hoy en cambio los puedo llevar bien arreglados, ¿sabes? Ahora van a la escuela con más ánimo, ellos mismos se preocupan de ir, les gusta ir (...) Ahora van bien preparados, igual que los otros, bien vestidos, alimentados, con el material preparado, antes a veces hasta tenían vergüenza de ir a la escuela porque no tenían todo lo necesario (Rosa, beneficiaria del Programa BEM-BH)*

La mejora de las condiciones de vida desde el punto de vista material influye claramente sobre las oportunidades educativas de los menores en la medida en que hace posible enfrentar los requisitos mínimos para llevar a cabo la práctica escolar y amplía las posibilidades de aprovechar el paso por la escuela. De hecho, los centros educativos presuponen la llegada de un alumnado con una serie de predisposiciones, actitudes y comportamientos adquiridos antes de su entrada a la institución escolar; esperan que las familias se encarguen de proveer los recursos, valores y hábitos necesarios para el desarrollo educativo, y confían en que el alumnado llegará a las aulas con el material escolar necesario, la predisposición para estudiar, la posibilidad de hacer los deberes en casa o la actitud positiva frente a la institución escolar. El BEM-BH permite a las familias hacer frente –como mínimo- a los requisitos materiales básicos

para hacer posible la educación de sus hijos, garantizando el mínimo necesario para su desarrollo educativo.

Finalmente, hay que destacar las repercusiones que la metodología de acompañamiento sociofamiliar tiene sobre las condiciones de educabilidad de los alumnos beneficiarios. Las más destacables son: (1) la mejora de los niveles de educación de las madres beneficiarias como consecuencia de su participación en los cursos de alfabetización; hecho que les permite ayudar a los hijos en la realización de tareas escolares y las motiva a seguir estudiando, 2) la mejora de la red de recursos relacionales como consecuencia de la participación en las reuniones mensuales; situación que genera, entre otros efectos, la ampliación de la información disponible sobre los centros educativos y las actividades extra-escolares de bajo coste existentes en la zona; y 3) la mejora de la valoración, actitudes y discursos sobre la educación, como resultado de la participación en las diferentes medidas de acompañamiento sociofamiliar y de las consecuencias de esta participación en la sensación de seguridad, capacidad y control de las familias frente a la educación de sus hijos<sup>18</sup>.

### ***Límites y omisiones del programa para garantizar las condiciones de educabilidad***

Los efectos positivos que acabamos de ver, sin embargo, están lejos de producirse en todos los entornos sociales, educativos y familiares. En este apartado mostraremos los límites del programa en dos aspectos fundamentales: en las dificultades para generar impactos positivos en el terreno de la educabilidad en todas las familias beneficiarias y en la dificultad para garantizar una mejora de las condiciones de educabilidad desde el punto de vista escolar.

#### *La diversidad de impactos en función de las características familiares*

A pesar de que todas las familias beneficiarias comparten una situación de pobreza común, sus condiciones de vida difieren ampliamente en función de aspectos como los niveles de renta previos a la aplicación del programa, la composición y estabilidad de la estructura familiar, la situación de los diferentes miembros de la familia –tanto adultos como menores- en el mercado laboral, el barrio de residencia o el nivel educativo de los miembros adultos de la familia. Estos factores indican diferentes grados de pobreza familiar, identifican diferentes situaciones de exclusión social e intervienen, en definitiva, en el tipo e intensidad de impactos de la transferencia monetaria en diferentes entornos familiares y sociales. Si bien la transferencia monetaria es por sí misma positiva desde el punto de vista de las condiciones de vida materiales, el efecto de la misma sobre otras dimensiones no materiales de la pobreza es completamente distinto en función de las situaciones familiares diversas. Veamos algunos ejemplos.

Por lo que respecta a la utilidad y destino del beneficio, se manifiesta una diferencia clave entre aquellas familias que además del BE perciben un ingreso por su participación en el mercado laboral y aquellas que viven exclusivamente de la transferencia monetaria. Si bien en ambos casos la mayor parte del beneficio se destina a aspectos como alimentación, mejora de la vivienda o sanidad, en el primero existe la posibilidad de destinar como mínimo una parte a la compra de bienes educativos. Es decir, sólo las familias que gozan de unas mejores condiciones de vida relativas consiguen destinar parte del beneficio a la compra de material escolar, al uniforme e incluso a cursos de formación o actividades extraescolares de bajo coste, mientras que aquellas que viven en una situación de precariedad mayor ven seriamente obstaculizada la posibilidad de usar el beneficio para la compra de este tipo de bienes. El uso del beneficio monetario, por tanto, y sus repercusiones sobre las condiciones de educabilidad de los menores, están fuertemente influenciados por las condiciones socioeconómicas de partida, siendo para muchas familias un valor insuficiente para poder cubrir simultáneamente las necesidades de subsistencia con las necesidades educativas.

Por lo que se refiere a la frecuencia escolar, la diversidad de situaciones es también parecida. Mientras que para algunas familias el programa BEM-BH representa la primera oportunidad para garantizar la asistencia regular de sus hijos a la escuela, para otras se trata de un incentivo que mejora una situación ya existente con anterioridad y para otras, debido a su situación de miseria, es un estímulo insuficiente por sí sólo para generar cambios significativos y permanentes en esta área. De este modo, si bien para las familias que gozan de mejores condiciones de vida relativas la mejora de la frecuencia escolar de sus hijos representa un elemento clave para modificar sus trayectorias educativas y vitales, para otras difícilmente supondrá cambios significativos y permanentes en su relación, expectativas y estrategias frente a la institución escolar, si no se incide paralelamente en otros ámbitos de acción. Es tan extremo el nivel de miseria en que viven algunas familias que la mejora de la asistencia escolar de sus hijos –a pesar de la importancia que tiene por sí misma- se muestra limitada para modificar sustancialmente tanto su situación actual como sus perspectivas sociales y educativas futuras.

La diversidad de impactos que nos muestran los dos ejemplos señalados se reflejan en todas las dimensiones que definen las condiciones de educabilidad desde el punto de vista familiar -acompañamiento educativo, ayuda en la realización de las tareas escolares, valoración de las actividades realizadas en la escuela o participación familiar en los centros educativos, entre otras- permitiéndonos afirmar que las condiciones de vida de las familias previas a su entrada en el programa son claves para entender la diferente intensidad de sus impactos educativos, así como la potencial permanencia y estabilidad de los mismos.

A pesar de que el programa BEM-BH sea uno de los más ambiciosos de su categoría, sus impactos sobre la educación y sobre la educabilidad seguirán presentando un alto grado de

diversidad si no se aplican otras medidas o políticas complementarias que permitan elevar los niveles de vida de aquellas familias en mayor situación de vulnerabilidad. Por otra parte, hay que resaltar la existencia de situaciones de “ineducabilidad” que siguen perpetuándose a pesar de la acción del programa y que a nuestro parecer son insuperables sin la intervención de otro tipo de políticas. Tráfico de drogas, falta de inversión pública en las *favelas*, falta de empleo estable y de calidad, viviendas insalubres y trabajo infantil (tanto doméstico como no doméstico) son algunas de las situaciones que caracterizan el día a día de estas familias y que las siguen alejando no sólo de las posibilidades de inserción educativa sino, sobre todo, de las posibilidades de inserción social.

#### *Diversidad de impactos en función de las características escolares*

La diversidad de impactos de un programa como el BE sobre las condiciones de educabilidad de los menores no depende sólo de las situaciones familiares, sino también de las condiciones y características de los propios centros educativos. La frecuencia escolar por sí misma no presupone un mayor aprovechamiento educativo, ni genera mecánicamente un cambio en las actitudes y posiciones tanto de adultos como de menores frente a la educación; al contrario, el papel que juegue la institución escolar, su forma de organización, su forma de atender las dificultades de aprendizaje, su forma de establecer relaciones con las familias del alumnado, serán claves para mejorar o dificultar las trayectorias educativas del alumnado bolsista (Tarabini, 2005).

El programa BEM-BH, en particular, parte de la voluntad explícita de articularse con una propuesta de mejora de la oferta educativa municipal –la propuesta *Escuela Plural*<sup>19</sup>– reconociendo la necesidad de actuar simultáneamente dentro y fuera de la institución escolar para garantizar la igualdad de oportunidades entre todo el alumnado. A nivel teórico, por tanto, la articulación entre los dos programas supone una mejora de las condiciones de educabilidad del alumnado –tanto desde el punto de vista sociofamiliar como escolar–, que repercutirá potencialmente sobre la consecución de su éxito escolar. El problema, no obstante, es que más allá de esta complementariedad teórica se manifiestan limitaciones y omisiones claves que, desde el punto de vista escolar, siguen dificultando la garantía de las condiciones de equidad educativa.

En primer lugar, la aplicación del programa *Escuela Plural* no se ha adecuado siempre a los objetivos previstos y lejos de haberse conseguido un desarrollo pleno de la propuesta, se observa una elevada heterogeneidad de situaciones y mucha reticencia frente a la misma. Hay que resaltar, además, que si bien algunas críticas al proyecto se basan en cuestiones puramente políticas –discordancia con los nuevos sistemas de organización, evaluación y gestión escolar–, hay otro tipo de reticencias basadas en dificultades prácticas de aplicación -

falta de estructuras, recursos y capacitación para desarrollar la reforma- que mantienen una fuerte relación con las carencias estructurales del sistema público de educación.<sup>20</sup> En estas circunstancias, siguen existiendo numerosos problemas dentro de las escuelas que perpetúan las desigualdades educativas entre el alumnado de distinto origen social; las diferencias entre escuelas de periferia y escuelas centrales, la escasez de tiempo, espacio y recursos para atender adecuadamente las necesidades del alumnado y la situación laboral del profesorado son factores que siguen afectando con más intensidad a los sectores sociales más desfavorecidos.

En segundo lugar, el programa *Escuela Plural* se dirige sólo a las escuelas municipales, mientras que el alumnado beneficiario del programa BEM-BH puede asistir indistintamente a escuelas municipales o estatales<sup>21</sup>. La complementariedad teórica entre ambos programas, por tanto, sólo es susceptible de materializarse en las escuelas administradas por la red municipal, dejando al margen a las escuelas administradas por la red estatal. Las grandes diferencias existentes entre ambas redes, además, tanto por lo que respecta a las condiciones de trabajo del profesorado<sup>22</sup> como por lo que se refiere a sus orientaciones políticas<sup>23</sup>, refuerzan las dificultades de adaptación del alumnado que debe pasar de una red a otra para poder completar sus estudios<sup>24</sup> y establecen unas condiciones completamente diferentes para integrar al alumnado más carente y con mayores dificultades educativas.

Finalmente, hay una gran falta de relación entre el programa BEM-BH y las escuelas donde están escolarizados los alumnos beneficiarios, un hecho que además de generar actitudes de rechazo por parte del profesorado, promueve algunas actitudes que reproducen los estereotipos existentes sobre el alumnado pobre. Gran parte del profesorado entrevistado, sea de escuelas municipales o estatales, afirma no conocer los objetivos ni el funcionamiento del programa, quejándose constantemente de la falta de información existente y de la falta de interacción entre éste y la propia escuela. Una de las consecuencias de esta situación es la respuesta adversa que muchos profesores manifiestan frente al programa, con muestras de desconfianza y recelo que, en última instancia, acaban repercutiendo negativamente sobre el propio alumnado bolsista. Una manifestación clara de esta reticencia es la crítica a la naturaleza “no educativa” del programa. En efecto, parte del profesorado afirma que el programa no consigue aumentar el rendimiento del alumnado, generar una mayor participación familiar o mejorar las actitudes, comportamientos y valoraciones que familias y alumnos tienen frente a la educación en general y frente a la escuela en particular. Aunque dichas funciones no le corresponden al programa BEM-BH ni las puede desarrollar autónomamente, la suma del desconocimiento con la situación de precariedad laboral se traducen en exigir al programa BE la resolución de las múltiples situaciones de dificultad que caracterizan cotidianamente la práctica educativa del profesorado, poniendo en duda su utilidad si no consigue resolverlas. De ahí a los procesos de estigmatización de la pobreza hay sólo un paso:

*Las familias del BE sólo vienen para reclamar, para que les justifiquemos frecuencia, porque no acompañan en ningún sentido la vida escolar de sus hijos (...) Tal vez el BE puede garantizar que el niño venga a la escuela, pero nada más, y venir por venir no sirve (...) la única preocupación es cobrar el dinero a final de mes, no hay ningún tipo de compromiso ni por parte del niño ni de su familia, vienen sin los deberes hechos, no escuchan en clase, no tienen motivación, perturban el aula entera... (Nerea, profesora de una escuela municipal)*

## **5. Conclusiones: hacia la resolución de dilemas en pro de la educabilidad**

Este texto ha puesto de relieve algunas oportunidades, límites y dilemas que se derivan de un programa educativo de lucha contra la pobreza como el BE de Brasil. Nuestro análisis ha evitado deliberadamente adentrarse en las tensiones entre universalismo y focalización para centrarse en una experiencia concreta y valorar sus posibilidades y debilidades como mecanismo efectivo de lucha contra la pobreza. El análisis ha revelado las disyuntivas presentes desde el lado de la oferta y la variabilidad de impactos en función de las características de la demanda. Las diferencias en el diseño de las distintas variantes del programa y su aprovechamiento desigual en función de características sociofamiliares y escolares aparecen como factores clave para explicar efectos diferenciales sobre las relaciones entre educación y pobreza. A grandes rasgos, de nuestro análisis parece derivarse que la efectividad de la transferencia está altamente condicionada por lo que podríamos llamar una “pobreza tolerable” desde el punto de vista educativo, mientras que la “pobreza intolerable” es de tal magnitud que hace imposible que la participación en el programa devenga un verdadero punto de inflexión en las condiciones de educabilidad del menor. Dicho de otro modo, en los casos en los que la pobreza de las familias es crónica parece que incluso los incentivos para cubrir los mínimos educativos, como es la asistencia a la escuela, son claramente insuficientes para alterar las complejas y dramáticas condiciones de vida que conducen a la “ineducabilidad”.

Esta conclusión es especialmente pertinente para reflexionar sobre los dilemas apuntados en la primera parte de este trabajo. Las disyuntivas en torno a la focalización y la cobertura, la cuantía de la transferencia, o las medidas complementarias a la beca deberían resolverse teniendo en cuenta el impacto desigual de un determinado diseño de programa sobre distintos entornos sociales, familiares y educativos. Paradójicamente, las decisiones políticas que conducen a un tipo u otro de opción, sean éstas más o menos condicionadas por los recursos disponibles parecen encaminarse en una dirección contraria a la deseada. En efecto, en el caso de la variante federal, la escasa cuantía de la transferencia poco parece poder hacer para alterar las condiciones de educabilidad del alumnado pobre. En otras variantes municipales, la inevitable “sobrefocalización” motivada por las limitaciones presupuestarias conduce a concentrar los recursos en un elevado número de familias indigentes para las que la transferencia y las propias



medidas de acompañamiento resultan insuficientes para alterar significativamente la miseria que les envuelve.

Estas reflexiones nos sirven también para concluir que el BE, en su diseño actual, puede constituir una política educativa efectiva de lucha contra la pobreza solamente cuando determinados mínimos educativos están cubiertos. En los demás casos la beca parece actuar más como un paliativo a la miseria que como una posibilidad de inversión a medio y largo plazo. Si efectivamente se pretende la “activación” de la pobreza, parece claro que existe un terreno de intervención política que supera ampliamente a la focalización. Abordar la cuestión de la educabilidad implica ocuparse simultáneamente de la socialización familiar, del trabajo infantil, de la calidad del profesorado (y en consecuencia, de sus condiciones de trabajo), de la cultura escolar, de los servicios de salud, de las posibilidades de empleo de la población adulta, de un sin número de terrenos en los que debemos observar todo aquello que causa la pobreza para comprender por qué el aprovechamiento escolar es extraordinariamente difícil.

### Referencias bibliográficas

ALVES AZEREDO, T. M. *Programa Bolsa Escola de Belo Horizonte: uma contribuição para a avaliação económica, sob a ótica de eficácia, eficiência e sustentabilidade*. Belo Horizonte: Tese de Mestrado em Escola de Governo da Fundação Joao Pinheiro. Área de Concentração e Gestão Económica, 2003

BONAL, X. “Contra la pobreza... ¿desigualdad? La educación como estrategia de superación de la pobreza según el Banco Mundial. Algunos ejemplos de América Latina”. *Descentralización y política social en América Latina*. Ricard Gomà y Jacint Jordana, J. eds. Barcelona: Ed. Bellaterra, pp. 91-125, 2004a

BONAL, X. “La política de las omisiones: globalización, educación y pobreza en América Latina”, ponencia presentada en el Seminario Internacional: *Desigualdad, fragmentación social y educación*, organizado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE-UNESCO), Buenos Aires, 3-5 de noviembre, 2004b.

BONAL, X. y TARABINI, A. *El programa Bolsa Escola. Diseño institucional y modalidades de gestión*. Documento elaborado para el IPE-UNESCO, Buenos Aires, 2005.

BONAL, X. y TARABINI, A. “Focalización educativa y lucha contra la pobreza: reflexiones a partir de algunas experiencias en América Latina”. *Revista Colombiana de Sociología*, 21, pp. 119-140, 2003.

BRODERSHON, V. “Focalización de programas de superación de la pobreza”. *Derecho a tener derecho: infancia, derecho y política social en América Latina*, Montevideo: Instituto Internacional del Niño (IIN) y UNICEF, 1999

CORAGGIO, J. L. "Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿Sentido oculto o problemas de concepción?". *O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil*, Sao Paulo: Ação Educativa, 1995.

FILGUEIRA, F. *Entre pared y espada: la ciudadanía social en América Latina (II)*. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Biblioteca de Ideas, 2001.

LAVINAS, L. "The Appeal of Minimum Income Programs in Latin America". *Programme for Bellagio Meeting on Socio Economic Security*. ILO, Bellagio, 6-10 de marzo, 2000.

LAVINAS, L., BARBOSA, M. L. y TOURINHO, O. *Assessing Local Minimum Income Programmes in Brazil*. ILO, World Bank y IPEA, 2001.

LÓPEZ, N. y TEDESCO, J. C. *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*. Documentos del IIPE-UNESCO, Buenos Aires, 2002.

OFFE, C. "Wasteful Welfare Transactions". *IX Congreso Internacional del BIEN*, Ginebra: Basic Income European Network, 12-14 septiembre, 2002.

PUTNAM, R. "Education, Diversity, Social Cohesion and Social Capital". OECD Meeting: *Raising the Quality of Learning for all*. Dublín, 18-19 de marzo, 2004.

ROCHA, S. *Applying minimum income programs in Brazil two cases of studies: Belém and Belo Horizonte*, IPEA texto para discussao, nº 746, 2000.

SABÓIA, J. y ROCHA, S. *Programas de garantia de renda minima-linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir da experiencia pioneira do Paranoá, no distrito federal*. IPEA texto para discussao, nº 582, 1998.

SEDLAECK, G., GUSTAFSSON-WRIGHT, E., ILAHI, N. y LANNON, M. *Brazil: as assessment of the Bolsa Escola Programs*. Washington DC: World Bank, 2001.

TARABINI, A. y BONAL, X. "Bolsa Escola: una revisión de sistemas de evaluación de los programas de garantía de renta mínima en educación". *Actas del X Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Identidad y multiculturalidad: la construcción de espacios iberoamericanos*. Salamanca, 13-14 de mayo, 2004.

TARABINI, A. 2005.

WORLD BANK. *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*. Washington D.C.: Oxford University Press, 2001

WORLD BANK. *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington D.C.: World Bank, 2004.

---

<sup>1</sup> Para una aproximación a los debates relativos a estas cuestiones véanse por ejemplo los trabajos de Offe (2002), Filgueira (2001), Brodersohn, (1999) o Coraggio (1995).

<sup>2</sup> Una revisión de metodologías y resultados de las distintas evaluaciones sobre el programa puede verse en Tarabini y Bonal (2004).

<sup>3</sup> Véanse los trabajos de Bonal (2004a y 2004b), Tarabini (2005), Bonal y Tarabini (2003 y 2005) y Tarabini y Bonal (2004).

---

<sup>4</sup> El proyecto lleva por título *Una evaluación de los efectos educativos y sobre el trabajo infantil del programa municipal Bolsa Escola de Belo Horizonte*, financiado por la AECI en el marco del Programa "Inter-campus" de Cooperación interuniversitaria entre España e Iberoamérica (referencia A/1605/04).

<sup>5</sup> Como se verá a lo largo del trabajo las diferencias entre el programa BEF y el Programa BEM-BH tanto en cobertura como en cuantía del beneficio son suficientemente importantes para destacar, cuando sea necesario, los límites y posibilidades de un tipo u otro de programa

<sup>6</sup> En la mayoría de casos se define un intervalo de 7 a 14 años de edad o de 6 a 15 años, aunque alguna variante engloba de los 0 a los 14 años

<sup>7</sup> La transferencia monetaria suele variar entre medio y un salario mínimo

<sup>8</sup> A pesar del convenio establecido para financiar la transferencia, el proceso de selección, implementación y control de la frecuencia escolar sigue quedando a cargo de la Secretaría Municipal de Educación.

<sup>9</sup> En el año 2004, había un total de 25.152 beneficiarios del Programa BE en Belo Horizonte, 11.514 de ellos del programa BEM-BH (en convenio financiero con el federal) y 13.638 únicamente del programa BE Federal.

<sup>10</sup> En política educativa, la focalización a partir del criterio institucional supone seleccionar aquellas escuelas que por sus características presentan situaciones de mayor riesgo y vulnerabilidad social. Son por tanto, programas que intervienen directamente sobre la oferta educativa y que, en general, no contemplan transferencias condicionadas a la asistencia escolar. Ejemplos de programas que focalizan a partir del criterio institucional son el *900 Escuelas* de Chile o el *Fundescola* de Brasil. El *Plan Social Educativo* argentino, por contra, combinó el criterio institucional en el proceso de focalización con el establecimiento de becas a los estudiantes más pobres de las escuelas seleccionadas.

<sup>11</sup> En el caso del programa de Belo Horizonte, por ejemplo, se recurrió al mapa de exclusión social del municipio para focalizar a partir de 81 unidades de planeamiento correspondientes a las nueve regionales en las que se divide el municipio. Véase la explicación detallada del proceso en Bonal y Tarabini (2005).

<sup>12</sup> Véase Bonal (2004) para un análisis más extenso sobre la cuestión.

<sup>13</sup> La transferencia aumenta cuanto mayor es el número de hijos, cuando las beneficiarias son chicas y cuando se cursa enseñanza secundaria.

<sup>14</sup> Una explicación detallada de las medidas de seguimiento del programa de Belo Horizonte puede verse en Bonal y Tarabini (2005)

<sup>15</sup> La primera fase del trabajo de campo se realizó en el municipio de Belo Horizonte durante los meses de junio, julio y agosto del 2004; la segunda fase se realizó en el mismo municipio durante los meses de agosto y septiembre del 2005.

<sup>16</sup> La diferencia entre impacto directo e indirecto la tomamos de R. Dale y en el ámbito que nos ocupa debe entenderse del siguiente modo: el impacto educativo directo del Programa BEM-BH es aquel que se deriva de su naturaleza, diseño y forma de actuación. Decimos que la mejora de la frecuencia escolar es un impacto educativo directo porque está prevista dentro de los objetivos explícitos del Programa BEM-BH y es un elemento imprescindible para la continuidad del mismo: si no hay frecuencia escolar regular se interrumpe la transferencia monetaria y se deja de participar en el programa. El impacto educativo indirecto, en cambio, es aquel que se caracteriza por no ser intencionado, a pesar de ser previsible; es decir, es aquel que se deriva de los cambios experimentados en las condiciones de vida familiares como consecuencia de participar en el programa y, por tanto, es una consecuencia del impacto que genera el Programa sobre la mejora de vida familiar.

<sup>17</sup> Esta situación no es generalizable para cualquier modalidad del programa BE. De hecho, entendemos que es imprescindible una transferencia monetaria elevada (como es el caso del Programa BEM-BH) para que un programa de esta naturaleza pueda generar una mejora efectiva de las condiciones de vida de las familias. La identificación de impactos educativos indirectos, por tanto, difícilmente será posible en el caso del Programa BEF .

<sup>18</sup> Hay que tener en cuenta que el nivel educativo de los miembros adultos del programa tiende a ser muy bajo, con lo cual muchas de las madres entrevistadas manifiestan una sensación de desconocimiento y desorientación frente a los centros educativos, sintiéndose incapaces de poder acompañar el desarrollo educativo de sus hijos, de articular demandas educativas o de poder ofrecerles alguna ayuda para mejorar su aprendizaje

<sup>19</sup> El programa *Escuela Plural* fue creado en Belo Horizonte en 1995 y se define como una propuesta global de reforma educativa que, con la finalidad de construir una escuela inclusiva, reforma y redefine todos ámbitos del sistema, incluyendo el sistema de evaluación del alumnado, la organización escolar, las prácticas pedagógicas o la definición curricular. Algunos de los cambios principales aplicados por el programa son: 1) la reorganización de las series escolares en ciclos de aprendizaje, 2) la eliminación del suspenso y la repetición en pro de un sistema de promoción automática dentro de cada ciclo, 3) el paso de una metodología de evaluación cuantitativa a una evaluación cualitativa que contempla todos los ámbitos de desarrollo del alumnado, 4) la reforma curricular, a través del desarrollo de proyectos de intervención específicos adaptados a las necesidades de cada escuela y de cada alumno y 5) la revalorización del trabajo del profesorado a través de medidas como disminución de ratios profesor-alumno, estímulo a la formación o ampliación de los tiempos para reunión y planificación.

---

<sup>20</sup> Algunas de las carencias más remarcables son: 1) los bajos salarios del cuerpo docente, que les obliga a realizar más de un turno escolar y dificulta tanto la realización de cursos de profesionalización como el desarrollo de las tareas cotidianas en los centros educativos; 2) la falta de centros públicos para atender toda la demanda existente, que se traduce en el desarrollo de tres turnos diarios por escuela y que además de reducir significativamente el tiempo diario total que el alumnado pasa en las aulas -cuatro horas al día-, limita el desarrollo efectivo de algunas propuestas previstas por la *Escuela Plural* en pro de la educación inclusiva; 3) la alta concentración de alumnado pobre en determinadas escuelas, que aumenta las necesidades de recursos para atender la diversidad de situaciones existentes y dificulta la aplicación efectiva de algunas propuestas de atención diferenciada para el alumnado con más dificultades.

<sup>21</sup> La responsabilidad de la educación pública obligatoria brasileña está dividida entre municipios y estados, siendo los primeros los principales encargados de proveer educación primaria y los segundos educación secundaria, aunque ambas redes pueden ofrecer escolarización en los dos niveles educativos. Esta situación híbrida se prevé que cambie a largo plazo con la completa especialización de cada de la red municipal y estatal en enseñanza fundamental y media respectivamente.

<sup>22</sup> Mientras en la red municipal todos los trabajadores son funcionarios y reciben unos salarios relativamente elevados, en la red estatal la mayoría de los profesionales trabajan con contratos inestables y precarios y reciben unos salarios muy bajos.

<sup>23</sup> Si en la red municipal el eje teórico de la reforma es la equidad, intentando aplicar medidas y estrategias que sean capaces de adaptarse a las necesidades y ritmos diferenciales del alumnado atendido, en la red estatal el eje de la reforma es la gestión y la calidad y se otorga especial importancia al resultado escolar.

<sup>24</sup> Al ser la mayoría de escuelas estatales las que se encargan de ofrecer educación secundaria, son pocos los estudiantes de la red municipal que pueden completar la educación básica (primaria y secundaria) dentro de la misma red.