

Integración, equidad y desarrollo

Integración, equidad y desarrollo



FLACSO
ECUADOR

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria,
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

ISBN:
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición:junio, 2005

Índice

Presentación	9
Prólogo	11
<i>Sergio Abreu e Lima Florencio</i>	
ALCA - una sumatoria de visiones distintas	31
<i>Renato Baumann</i>	
Globalización, integración y las relaciones Mercosur - Comunidad Andina	53
<i>Luis Alberto Machado</i>	
América Latina y Brasil: desempeño reciente y desafíos para su crecimiento	77
<i>Carlos Enrique F. Mussi</i>	
Vulnerabilidad e inestabilidad de las economías latinoamericanas	97
<i>Rafael Correa</i>	
El desarrollo sostenible de la Cuenca Amazónica, ¿Cómo aplicamos la economía de biodiversidad?	109
<i>Joseph Henry Vogel</i>	
Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza	131
<i>Guillaume Fontaine</i>	

Programa Zona Franca Verde	149
<i>Sávio José B. Mendonça y Virgílio Viana</i>	
El laberinto de lo social: el gobierno de Lula en el contexto de la evolución política y económica de Brasil en los últimos años	159
<i>André Urani</i>	
El trabajo y el reconocimiento de las necesidades: dos condiciones de un enfoque orientado a la equidad	177
<i>Claudia C. Danani</i>	
Educación y equidad en Brasil	191
<i>Clarissa Eckert Baeta Neves</i>	
Educación, equidad y bienestar en América Latina	215
<i>Carlos Larrea</i>	

Educación y equidad en Brasil*

Clarissa Eckert Baeta Neves**

Introducción

Este texto presenta una discusión sobre los cambios que ocurrieron en el sistema educacional brasileño en las últimas décadas, bajo el prisma de la legislación, especialmente después de la promulgación de la “Lei de Diretrizes e Bases - LDB/1996”; así como, de la expansión del sistema educacional, y de las medidas de política educacional implementadas en ese período.

Brasil ha experimentado, últimamente, un desarrollo educacional intenso, marcado por una mejoría significativa en decisivos indicadores, tales como: la disminución del analfabetismo; universalización del acceso a la enseñanza fundamental; aumento del número de matrículas en las enseñanzas básica y superior; y aumento de la presencia de las mujeres en el sistema educacional.

Estas mejoras cuantitativas, sin embargo, no fueron suficientes para la superación de problemas que aún resisten en el sistema educacional, como los relacionados con el flujo escolar, la calidad de la enseñanza y las cuestiones referentes a la repetición y evasión escolar. En otras palabras, aunque se ha alcanzado la casi universalización del acceso, los problemas de permanencia y progresión educacional persisten y requieren una solución.

* Texto presentado en el Seminario Integración, Crecimiento y Equidad - 11 a 13 de mayo de 2004 - Quito/Ecuador, en el panel “Educación: una área crítica desde la perspectiva de la equidad”.

** Profesora del Departamento y del Programa de Post Grado en Sociología de la “Universidade Federal do Rio Grande do Sul”. Investigadora del CNPq.

La comprensión de ese fenómeno pasa por un análisis, a partir de dos grandes ejes: por un lado, el papel del Estado y el esfuerzo del poder público en mejorar el sistema, por intermedio de medidas de políticas educacionales; y, por otro, la demanda educacional por parte de las familias y el esfuerzo de las instituciones escolares con miras a la atención de tal demanda.

La educación en la Constitución Brasileña y en la LDB/1996

La República Federativa de Brasil es conformada por la unión indisoluble de los estados, de los municipios y del Distrito Federal, constituyendo un Estado Democrático de Derecho, cuyos fundamentos son la soberanía, la ciudadanía, la dignidad de la persona humana, los valores sociales del trabajo, de la libre-iniciativa y el pluralismo político (Art. 1º de la Constitución Federal del Brasil, 1988).

La Constitución Federal (en su Art. 5º), igualmente establece que la educación - un derecho de todos y deber del Estado y de la familia - deberá ser promovida e incentivada, con la colaboración de la sociedad, con miras al pleno desarrollo de la persona; a su preparación para el ejercicio de la ciudadanía; y a su cualificación para el trabajo. La enseñanza, por su lado, deberá ser dictada en base a los principios de igualdad de condiciones para el acceso y la permanencia en la escuela, con la coexistencia de instituciones públicas y privadas; garantizando la gratuidad y la gestión democrática de la enseñanza pública (Art. 206, ítemes I a VII).

En Brasil, los sistemas de enseñanza, se organizan en régimen de cooperación entre la Unión, los estados, municipios y el Distrito Federal (Art. 211, 1 a 4). Cabe a la Unión la organización del sistema de enseñanza federal y de los territorios, en los tres niveles, financiando a las instituciones públicas federales, y ejerciendo, en materia educacional, la función redistributiva y **supletiva**, en forma de garantizar, tanto a la equalización de oportunidades educacionales, como al patrón mínimo de calidad, mediante la asistencia técnica y financiera a los estados, Distrito Federal y municipios. A los municipios, por su lado, se reserva la responsabilidad de actuar, prioritariamente, en la enseñanza primaria y la educación pre-escolar (y, recientemente, en el nivel universitario); los estados y el Distrito Federal actúan, principalmente, en las enseñanzas primaria y secundaria, definiendo formas de

colaboración, para asegurar la universalización de la enseñanza obligatoria. La mayoría de los estados, igualmente, actúa en el nivel universitario.

Además de los principios generales establecidos por la Constitución, el sistema educacional brasileño fue redefinido por la última “Lei de Diretrizes e Bases Nacional - LDBN”, Ley No. 9.394, de 1996, en la que se establecieron los niveles escolares y las modalidades de educación y enseñanza, así como sus respectivas finalidades.

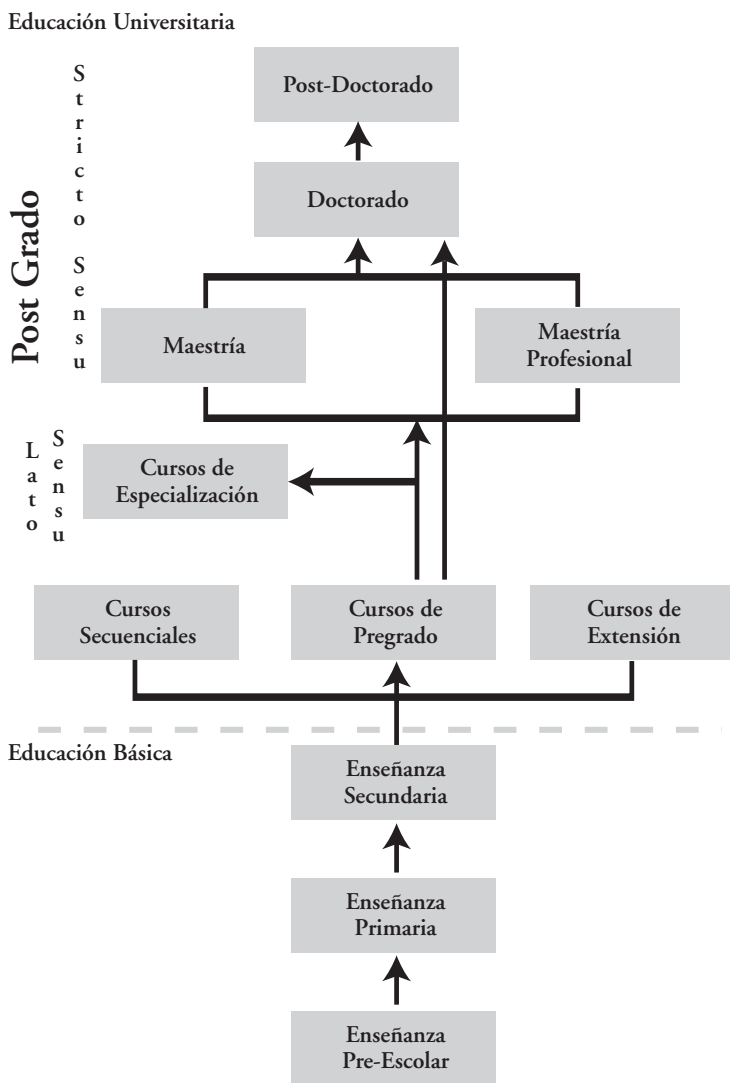
Los niveles escolares (conforme el cuadro siguiente) se dividen en: educación primaria, cuya finalidad es desarrollar el alumno, asegurándole la formación común indispensable al ejercicio de la ciudadanía, y proporcionándole los medios para que progrese en el trabajo y en estudios posteriores. Ese nivel se compone de la educación infantil, que atiende a niños de 0 a 6 años; de la enseñanza primaria, con ocho años, para niños de 7 a 14 años; y de la enseñanza secundaria, subdividida en tres años, cuya edad de referencia se sitúa entre 15 y 17 años; de la educación universitaria, dictada en instituciones de enseñanza superior (públicas y privadas), con variados grados de alcance o especialización, abiertas a candidatos que hayan concluido la enseñanza secundaria o equivalente, y aprobados en específico proceso selectivo. Las modalidades de educación y enseñanza complementan el proceso de educación formal, por medio de: educación de jóvenes y adultos, educación profesional, educación especial, enseñanza presencial, enseñanza semipresencial, educación a distancia y educación continuada.

La situación educacional brasileña

El panorama educacional brasileño presentó una significativa mejoría en las últimas décadas, mediante la reducción de la tasa de analfabetismo y el expresivo aumento del número de matrículas en todos los niveles de enseñanza, lo que evidencia un crecimiento gradual de la escolaridad media de la población. Aunque el nivel de instrucción de la población brasileña¹ aún sea

1 Es interesante indicar el pronóstico que se realiza con relación a la caída de la tasa de fertilidad, que desacelera el crecimiento poblacional, lleva a la reducción de la participación relativa de la población en edad escolar en relación a la totalidad de la población. Sin embargo, esto ocurre de forma diferenciada entre las regiones y Unidades de la Federación. La proyección indica que la población de 7 a 14 años, la que, en 2005, deberá corresponder a 14,4% de la población total, llegará a 12,8% en 2020. (“Geografia da Educação Brasileira INEP/MEC, 2004”).

Cuadro1
Organización del sistema educacional brasileño



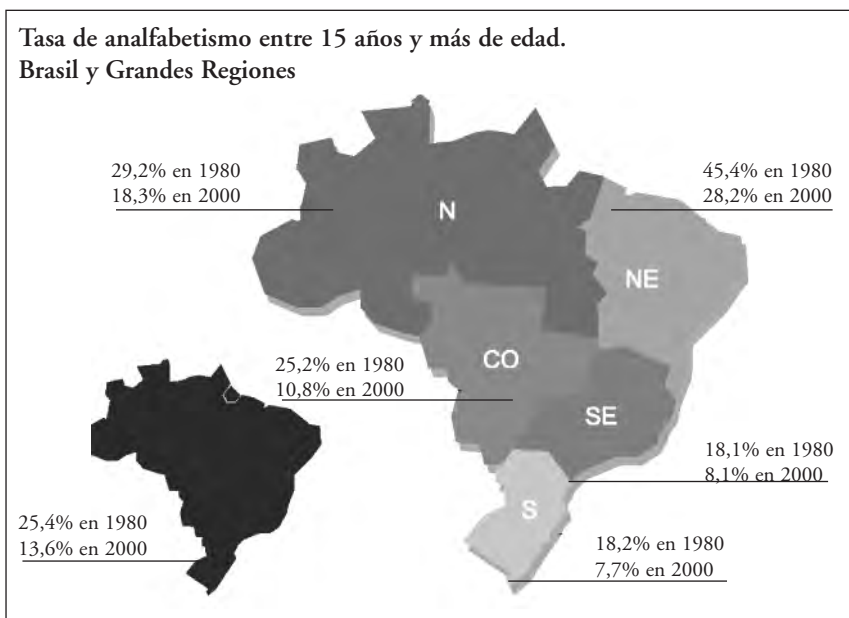
clasificado como bajo, cada año se encuentra en ascensión. Paralelamente a la reducción proporcional del número de personas que realizaron estudios hasta el 4^a grado, se observa el aumento del porcentaje de aquellas que completaron las enseñanzas fundamental, media y superior.

La eliminación total del analfabetismo, constituye una de las principales metas a ser alcanzadas, considerando la preeminencia del desarrollo económico y social. Sin embargo, lo que aún mantiene el Brasil distante del alcance de esta meta, ya no es el analfabetismo entre los niños en edad escolar, debido a la universalización del acceso a la enseñanza primaria: se trata, más bien, del analfabetismo entre los adultos. De 1980 al 2000, la tasa de analfabetos entre la población brasileña, con más de 15 años, bajó de 25,4% a 13,6%. En términos nacionales, el Distrito Federal presenta el menor índice, con 5,7%, mientras Alagoas, el mayor, o sea, 33,4%.

La principal baja de estas tasas ocurrió entre la población de hasta 29 años de edad: entre 15 y 19 años, el analfabetismo, que alcanzaba 16,5% en 1980, bajó a 5% en 2000; en los grupos de 20 a 24 años y de 25 a 29 años, estos índices bajaron de 15,6% y 18%, a 6,7% y 8%, respectivamente, siendo la caída más significativa la que se registra entre las mujeres (“Geografia da Educação Brasileira/INEP/MEC, 2004”).

En 2001, en el ámbito de la población de 10 a 20 años de edad, la tasa de analfabetos no llegaba al 4%. Como indican los datos, el analfabetismo ha retrocedido sensiblemente, permaneciendo, aún, entre las personas con más de 40 años de edad, en especial, entre pobres y moradores de la zona rural, que encontraron pocas oportunidades de acceder a algún tipo de escolaridad (MEC/INEP, 2002).

Esta acelerada reversión de los índices de analfabetismo entre los grupos más jóvenes de la población, está relacionada con el esfuerzo del poder público, en el sentido de universalizar el acceso a la enseñanza primaria; también se encuentra en la implantación de la “Educação de Jovens e Adultos - EJA” y en las campañas de alfabetización para adultos, desarrolladas por los gobiernos de los estados y municipios, y por las organizaciones de la sociedad civil, empresariales, religiosas y no-gubernamentales. Sin embargo, el perfil del analfabetismo aún mantiene una fuerte inclinación regional, que reproduce las desigualdades socio-económicas regionales. Las regiones norte y nordeste en particular, son las que presentan índices altos de analfabetismo, entre personas con más de 40 años.



La erradicación del analfabetismo debe ser una prioridad, a fin de promover la inclusión social de aquella población impedida de tener un trabajo digno, y de participar en la vida democrática.

Universalización del sistema de enseñanza

El sistema educacional brasileño, en los últimos veinte años, ha experimentado una acelerada expansión, con registro de un acentuado crecimiento en el número de las matrículas en los diferentes niveles de enseñanza. Entre los factores que han contribuido para estimular esa expansión, cabe resaltar, por un lado, la fuerte demanda por servicios educacionales, y, por el otro, el esfuerzo del poder público, en el sentido de ampliar el acceso a la escolaridad obligatoria, mediante la implantación de varias medidas de políticas educacionales, como se verá en el último ítem del presente estudio.

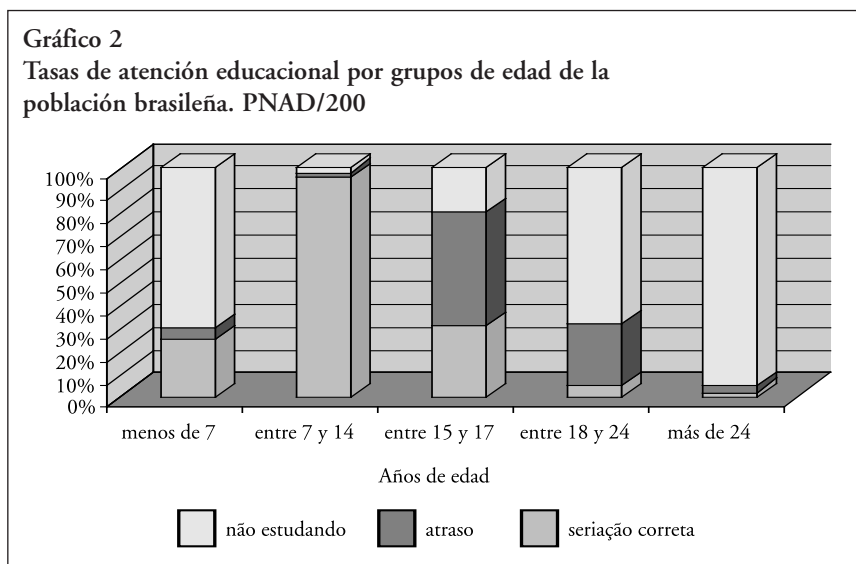
Cuadro 2				
Educación en el Brasil - 2001				
Enseñanza Regular	Edad de referencia	Población en la edad	Matrícula MEC	Cobertura MEC
Guardería	0 a 3	1.229.755	1.093.347	8,90%
Pre escolar	4 a 6	9.775.191	4.818.803	49,30%
Clases de alfabetización			652.866	
Enseñanza Primaria Regular	7 a 14	27.124.709	26.840.815	98,95%
Matrícula total en la Ens.Primaria			35.717.948	
Aceleración del aprendizaje			1.125.665	
Educación especial			323.399	
Enseñanza Secundaria Regular	15 a 17	10.308.707	8.398.008	81,50%
Enseñanza Superior	18 a 24	23.378.831	3.479.913	9% (2002)
Enseñanza técnica			565.046	
Maestría y Doctorado*			96.618	
Enseñanza no-regular				
Ed. Jóvenes adultos-alfabetización			153.725	
Ed. Jóvenes adultos-Primaria			2.636.888	
Ed. Jóvenes adultos-Secundaria			987.376	
Total de Estudiantes		71.817.193	86.890.417	72,50%
* "Ministério da Ciência e Tecnologia Fuente: "INEP/MEC"				

Una de las principales metas de los gobiernos, en las últimas décadas, ha sido "llevar a todos los niños a la escuela". Se observa que las políticas de universalización del acceso a la enseñanza primaria, implementadas en régimen de colaboración, entre los Gobiernos federal, de los estados y municipal, ha dado resultados bastante positivos. La tasa de escolaridad² saltó de 86% en 1991, a 96,8% en 2001, en el perímetro de edad de 7 a 14 años, que corresponde, en la enseñanza primaria, a 26.276.223 millones de niños. Sin embargo, el número de matrículas es de 35.298.089 millones, lo que indi-

- 2 Entre los Estados brasileños, se destacan São Paulo y el Distrito Federal, por haber alcanzado, prácticamente, la meta de la universalización del acceso a la enseñanza primaria, presentando tasas de atención superiores a 98%.

ca un excedente aproximado de 9 millones de alumnos; la explicación para ese hecho reside en la repetición, y en el atraso de los alumnos, en relación a la edad.

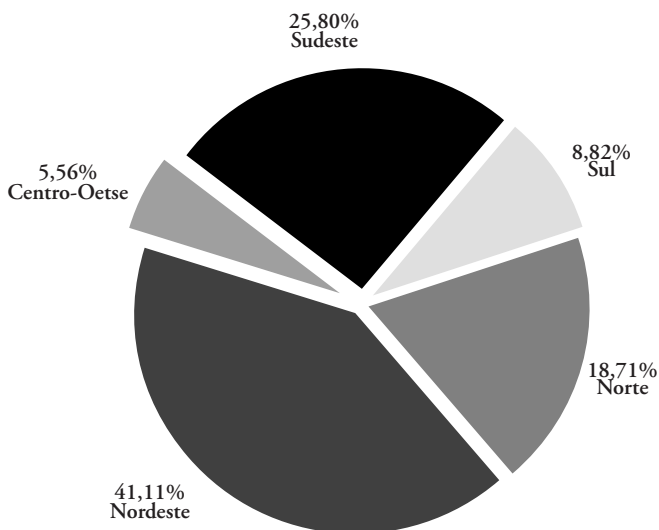
El gráfico inferior revela la situación educacional brasileña, en los varios niveles de enseñanza; pero, sobre todo, revela el acceso a la enseñanza primaria, de niños entre 7 y 14 años, conforme datos obtenidos en el censo escolar (“IBGE/PNAD/2001”).



No obstante el desarrollo, la disparidad regional aún es un problema a ser evaluado. Como ya se afirmó, las regiones Norte y Nordeste se encuentran abajo del promedio brasileño, con las respectivas tasas de atención de 93,4% y 95,2%. Los datos relacionados con niños entre 7 y 14 años, que aún se encuentran fuera de la escuela, revelan que la gran mayoría pertenece a la región Nordeste (41,11%); luego vienen las regiones Sudeste (25,8%) y Norte (18,71%).

Gráfico 3

Niños (7-14 años) fuera de la escuela según la Gran Región en %



Total Brasil: 5,5% - 1.495,643

Fuente INEP

En el ámbito de la variable raza, los indicadores educacionales revelan, al mismo tiempo, una mejoría en relación al acceso a la escolarización.

Sin embargo, en lo que se refiere al tiempo de permanencia en la escuela, los datos señalan la existencia de una diferencia acentuada entre blancos y no-blancos. Como una sociedad multi-racial, la mitad de la población de Brasil se clasifica como no-blanca; por eso se puede afirmar que, todavía, hay una alta correlación entre raza y oportunidades educacionales. Entre los alumnos de la enseñanza primaria, los negros corresponden a 5,6%; los mulatos a 40,4%; los nativos a 0,1%; los orientales a 0,5%; y los blancos a 53,4%. La población blanca completa con un promedio de 5,75 años de escolaridad, y la no-blanca con un 4,04 años de escolaridad. Al mismo tiempo, la población de alumnos no-blancos es más pobre, vive en barrios periféricos y sus padres poseen un grado de escolaridad más bajo.

El gran *impasse* a enfrentar en la enseñanza primaria, se refiere a factores que dificultan, o la permanencia en la escuela (evasión), o el flujo regular de escolarización (repetición).

Cuadro 3 Tasas de promoción, repetición, evasión y distorsión edad-grado								
Unidad de la Federación	Tasa de Promoción		Tasa de Repetición		Tasa de Evasión		Tasa de distorsión Edad-Grado	
	1995/96	1999/00	1995/96	1999/00	1995/96	1999/00	1995/96	1999/00
Brasil	64,5	73,6	30,2	21,6	5,3	4,8	47	41,7
Rondonia	60,9	68,7	29,4	24,6	9,7	6,7	47,7	40,6
Acre	56,6	63,7	35,8	30,2	7,7	6,1	59,1	52,3
Amazonas	58,1	66,1	34,4	28,1	7,5	5,8	67,1	58,5
Rio de Janeiro	73,3	71,4	20,3	24,2	6,5	4,4	42,7	36,5
São Paulo	75,7	89,3	18,8	7,3	5,6	3,4	30,5	19,1
Paraná	70	80	23,8	15	6,3	5	31,7	20,4
Santa Catarina	76,3	80,8	18,4	15	5,3	4,2	27,2	22,4
Rio GrandeDo Sul	72,2	77	23	18,5	4,9	4,5	22,5	27
Mato Grosso do Sul	63,6	70,7	28,9	22,6	7,5	6,7	36,7	37,8
Mato Grosso	57,8	70	31,9	22,5	10,2	7,5	47,8	41,4
Giás	64,3	68,2	31,8	26,4	3,9	5,4	53,1	45,7
DistritoFederal	69,6	76,2	26,4	19,6	4,1	4,2	41,6	29,9
Fuente: MEC/INEP/SEEC								

Al realizar un estudio comparativo entre los datos de 1995-1996 y 1999-2000, es posible observar una mejoría en todos los aspectos: mientras la tasa de promoción aumentó de 64,5% a 73,6%, la de repetición y la de evasión bajaron de 30,2% a 21,6% y de 5,3% a 4,8%, respectivamente. El problema de la evasión no fue superado, a pesar de los esfuerzos desarrollados, a través de medidas, tales como la colación escolar y la bolsa-escola (beca-escuela), entre otras, especialmente si son consideradas las diferencias regionales. Las regiones Norte y Nordeste continúan apareciendo con tasas de escolaridad bajo la media nacional. Mientras que en la región Sudeste, el pro-

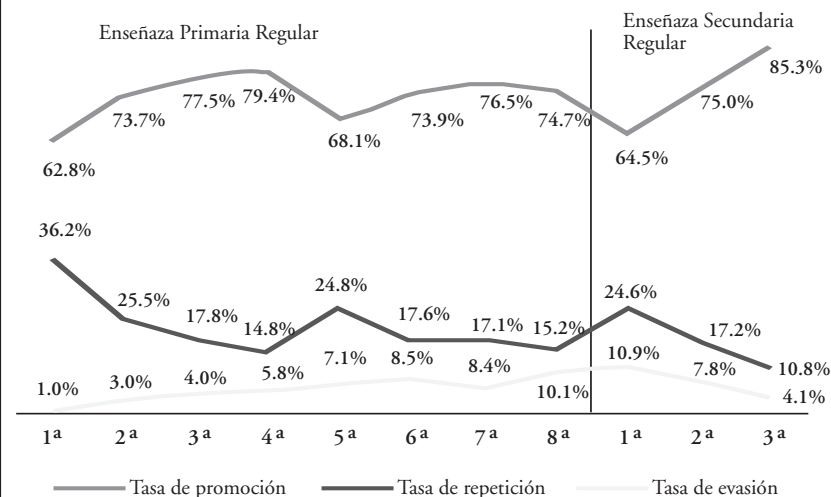
medio es de 5,59 años de escolaridad, en la Nordeste, es sólo de 3,71 años. Con 11 años de escolaridad, las oportunidades de los niños, de estar en la escuela, es prácticamente igual: región Sur, 98%; Nordeste, 97,3%, pero ya con 16 años de escolaridad en la región Sur, se encuentran en la escuela, 86% de los niños; y, en la región Norte, solo 77,7%.

Otro obstáculo que se revela, se relaciona con la repetición, que interrumpe el flujo escolar natural del alumno; ha sido mencionada en estudios y evaluaciones, como uno de los principales impedimentos al desarrollo educacional, además de ser la causa de la baja auto-estima entre los estudiantes. Los datos de 2000 indican que alrededor de una quinta parte de los alumnos (21,7%) de la enseñanza primaria estaba matriculada en el mismo grado del año anterior.

En este contexto, es en el primer grado de la enseñanza primaria en el que aún se verifica la más alta tasa de repetición, 36,2%; en el 5º grado de ese nivel de enseñanza, debido al cambio de ciclo, ese índice sube nuevamente (24,8%), reduciéndose, nuevamente, en los grados subsiguientes. En la enseñanza secundaria, el escenario es el mismo: la tasa de repetición (24,6% en el primer año) bajó a 10,6% en el tercer año, configurándose en la más baja de toda la educación básica.

La consecuencia de ese problema reside en la importante proporción de alumnos que presentan distorsión grado/edad, la cual se revela en un total de 9 millones de alumnos excedentes en los diversos grados de la enseñanza primaria. Como indica Castro (1999: 55), esa distorsión grado/edad trae dos consecuencias muy graves: la primera se refiere al aumento de los costos para los sistemas de enseñanza, en aproximadamente 30%; la segunda, a la obligación pesada causada a los alumnos con el atraso de la trayectoria escolar, en cuanto a la auto-estima y al rendimiento. Se puede constatar que existe una tendencia a reducir tal distorsión, en los grados iniciales; sin embargo, también ocurre en los finales. En otras palabras: prácticamente todos los niños entre 7 y 10 años de edad tienen acceso a la escuela o están estudiando en ella; pero, a partir de ahí (en función de la repetición), existen muchos estudiantes que no están en el nivel adecuado a su edad; muchos jóvenes de 15 a 17 años de edad están atrasados (aproximadamente 7 millones de estudiantes de la enseñanza primaria son mayores que los del grupo de referencia); un porcentaje superior, más de la mitad de los alumnos son mayores de 25 años de edad.

Gráfico 4
Enseñanza primaria regular y secundaria regular. Tasas de transición
(promoción repetición y evasión) por grados. Brasil, 2000



Fuente: MEC/INEP

En resumen, el conjunto de estos datos revela que, en Brasil, no existe más de un problema significativo de acceso a la escuela, o de la falta de escuelas; lo que requiere una solución urgente, es la permanencia, con calidad, de los niños en la escuela. En 1955, el alumno concluyó un promedio de 7,2 grados (de los 11 que comprenden la enseñanza primaria y secundaria), y llevaba aproximadamente 10,7 años para alcanzar ese nivel; en el 2000, pasó a concluir 8,1 grados, en 10,3 años. La evolución de la mejoría de ese indicador ocurre en forma gradual, y en todas las regiones. Al analizar, por separado, los números relativos a las enseñanzas primaria y secundaria, se verifica que el tiempo promedio de permanencia en la escuela, sería suficiente para permitir la conclusión de los ocho grados de la enseñanza primaria, y de los tres años de la enseñanza secundaria. En términos generales, los estudiantes pasan 8,5 años en el primer nivel y 3,2, en el segundo. Pero, como las tasas de repetición aún son elevadas, el tiempo de permanencia en la escuela no corresponde, exactamente, al número de años de estudio. En la

enseñanza primaria, los alumnos concluyen un promedio de 6,6 grados; y 2,6 años, en la enseñanza secundaria. En los dos niveles, existe cierta tendencia a una lenta mejoría.

Aún con relación a la distribución de la matrícula, cabe destacar que en la escuela brasileña las mujeres están ocupando, prácticamente, igual espacio que los hombres. La suma de las matrículas representa 50,4% del total de los estudiantes. Es interesante indicar que la presencia femenina es más marcada en los niveles superiores. En la enseñanza secundaria, el público femenino corresponde a 54,4% de los 8,4 millones de estudiantes (en 2001) y de 56,3% de los aproximadamente tres millones de estudiantes en el nivel universitario. La matrícula masculina, por su lado, es mayor en los grupos del 1^{er.} al 4^o grado de la enseñanza primaria.

Enseñanza secundaria y universitaria

Hoy, en Brasil, la enseñanza secundaria cuenta con aproximadamente 8.399.000 millones de alumnos, correspondiendo el 81%, en relación al grupo de la edad equivalente; lo que indica que ese es uno de los sectores que más ha aumentado en los últimos años, marcado por un incremento de 210% de la matrícula entre 1992 y 2001. El nivel universitario, del mismo modo, tuvo una expansión significativa, cuando pasó a más de 3 millones de estudiantes, en 2001. Ese crecimiento se dio, en especial en la década de 1990, como una respuesta, en parte, a la demanda creada con la ampliación del nivel secundario. El nivel universitario es, sin embargo, aún más selectivo, atendiendo solamente a 9% de los jóvenes entre 18 y 24 años de edad.

La (falta de) calidad de la educación brasileña

El análisis de la situación educacional brasileña nos demuestra que ocurrió un aumento de las oportunidades de educación, con indicadores bastante positivos, sea en relación a las tasas de acceso a la enseñanza primaria, o en lo que se refiere a la matrícula en la enseñanza secundaria.

Pese a que el más grave problema de la educación brasileña de hoy, no es la falta de escuelas, es la baja calidad de la enseñanza por ellas impartida

y la retención de los niños pobres en el sistema público³. Todo eso genera una inequidad en el acceso a la escuela y a la educación de buena calidad.

En Brasil, el Ministerio de Educación y Cultura mantiene el “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB”, cuyo objetivo es acompañar la calidad de la educación brasileña en los diferentes Estados de la Federación y a través de los años. El SAEB reúne datos sobre los Estados en general, y no sobre las escuelas y los alumnos individualmente. Sin embargo, los microdatos contienen informaciones relativas a las características de los alumnos, de los profesores y de las escuelas en las cuales se aplican sus pruebas; eso permite la realización de análisis estadísticos sobre los determinantes del desempeño escolar. Sin embargo, según el Informe del INEP (2003), los resultados presentados aún no son satisfactorios: “De los alumnos que frecuentan el cuarto grado de la enseñanza primaria, 22% no han desarrollado habilidades de lectura, compatibles a este nivel de escolaridad, y 37% desenvuelven algunas competencias; pero aún no demuestran el desempeño en la lengua portuguesa, muy inferior al deseado. Estos 2 grupos de estudiantes, que totalizan 59% de la matrícula del final del primer ciclo de la educación obligatoria, presentan niveles de rendimiento escolar considerados *crítico* o *muy crítico*”.

Los resultados presentados por el SAEB, en 2001, demuestran los siguientes problemas:

- * Condicionante social: el desempeño de los alumnos depende, fundamentalmente, del nivel socio-económico de las familias, que afecta tanto al *capital cultural*, que el alumno trae a la escuela (lenguaje utilizado en casa, hábitos de lectura de la familia, apoyo para las actividades escolares, y valor atribuido a la educación), como el tipo y la calidad de las escuelas en las cuales el alumno va a estudiar: alumnos pobres estudian en escuelas públicas con escasos recursos; y alumnos ricos, en escuelas privadas mejor equipadas.

3 Las escuelas públicas de los Estados y las “municipales” (fiscales) atienden a la gran mayoría de niños, generalmente con pocos recursos y pobres; las escuelas privadas, por su lado, atienden a las clases media y altas. En la enseñanza universitaria, se da lo inverso: las escuelas públicas atienden a las clases más privilegiadas, mientras que los pobres (por no estar capacitados para ingresar a las universidades públicas) buscan la enseñanza privada, por la que tienen que pagar.

Estos problemas originados en la desigualdad de condiciones sociales de los niños, precisan ser compensados, ya que niños de familias menos privilegiadas no tienen las mismas oportunidades de aprendizaje.

- * **Reprobación:** la reprobación tiene dos funciones: una, declarada, de hacer que el alumno recupere lo que no aprendió; y otra, no declarada, que es la de separar los alumnos que no aprenden, de aquellos que tienen mejor desempeño y son promovidos a grados siguientes⁴. La cuestión es que los alumnos reprobados son discriminados, y sus deficiencias difícilmente son corregidas; de este modo, quedan retenidos en grupos especiales, y, en la mayoría de las veces, acaban desistiendo de los estudios.
- * **Evasión:** la evasión escolar, en Brasil, se da en todos los niveles. Sin embargo, se intensifica a partir de los 14 años de edad, produciendo una generación de jóvenes, que no logran obtener el diploma de la enseñanza primaria, el cual es cada vez más requerido por el mercado de trabajo, y no presentan las competencias mínimas de lectura y escritura.
- * **Aprendizaje:** de un modo general, el alumno necesita adquirir conocimientos y habilidades que lo capaciten para vivir en sociedad, de modo tan pleno como posible, entre los cuales: dominio de la lengua, capacidad de leer y escribir, usos de los números y raciocinio abstracto.

La calidad de la educación y desempeño escolar en la perspectiva de la equidad, se está analizando por especialistas, para procurar una relación entre las oportunidades educacionales y evitar las desigualdades sociales, especialmente en lo que se refiere a sus causas y consecuencias, procurando establecer una correspondencia entre los problemas sociales, étnicos, raciales y de género.

Los factores que han influenciado en el desempeño escolar son examinados por medio de indicadores referentes a la familia - capital económico y renta; sin embargo, son visualizados, especialmente, por intermedio del capital social⁵ y cultural - el clima educacional de la familia; y, además, por intermedio de variables institucionales relativas a las escuelas.

4 En Brasil, existen experiencias de escuelas por ciclos - que estimulan la promoción automática, procurando mantener los alumnos en su grupo de edad. El ciclo tiene la duración de tres años, cuando se realiza una evaluación general. En el momento, al considerar los desempeños no-satisfactorios, las escuelas por ciclos están en discusión.

5 Para comprender los efectos de la organización familiar sobre los niños en la escuela, es necesario trabajar con el concepto de "capital social" (Coleman, 1994): Capital social expresa el tiempo y la atención que los padres tienen o usan para mantener una interacción con los hijos, acompañando sus ac-

En un estudio que investigó la evolución de las desigualdades de los determinantes extra-escolares del desempeño del niño en la enseñanza primaria, Valle e Silva & Hasenbalg (2000) consideran las variables estructuras y recursos familiares, mediante indicadores domiciliarios de bienestar material y capital cultural, los cuales se basan en el tiempo de instrucción de las madres de los niños en edad de escolaridad obligatoria. La estructura familiar y el bienestar social se determinaron por el número de niños de 14 años de edad o menos en las familias; por la proporción de familias lideradas por mujeres; y por el porcentaje de madres y niños (de 10 a 14 años de edad) que trabajaban.

El análisis de estas variables indicó una mejoría en las condiciones de escolarización de niños residentes en domicilios urbanos. Los indicadores domiciliarios de bienestar material también presentaron una evolución positiva, así como el número de años de estudio de las madres de niños en edad escolar. Los autores aún constataron la reducción del tamaño de las familias y el número de hijos. Con referencia a los problemas que están afectando a la escolarización, la investigación indica que son resultantes de la creciente inestabilidad de los matrimonios y uniones libres, así como del aumento en la proporción de familias lideradas por mujeres. El porcentaje de niños, de 10 a 14 años de edad, que trabaja, bajó de 17,7% en 1976, al 13% en 1998.

Para los citados autores, estos índices, a excepción de la distribución regional y del aumento del número de familias encabezadas por mujeres, evidencian una evolución positiva, llevando a la escolarización de los niños condiciones de vida más favorables. La relación de tales variables con el desempeño escolar de los niños de 7 a 14 años de edad, se revela fuerte y positiva. Finalmente, se concluye que, en 59% de los casos, las mejorías educacionales se asocian a las mejores condiciones de origen familiar y al propio nivel de escolaridad de las madres; y, que en el 41% restante, las mejorías intrínsecas del sistema, representan el factor fundamental.

En otra investigación reciente, sobre la gestión para el éxito escolar, que abarcó 26 mil alumnos de 200 escuelas fiscales de los Estados de São Paulo y de Santa Catarina, los resultados igualmente indicaron para el efecto positivo de la actuación familiar, mediante la participación de los padres, el in-

tividades, promoviendo su bienestar y el desempeño escolar: estabilidad de la relación de los padres, tamaño de la familia, número de hermanos, tiempo que los adultos disponen para los niños.

terés de la familia por la vida escolar del alumno, el estímulo a la lectura y el hábito de realizar y corregir el deber en casa (Neubauer, 2004). Esta investigación cruzó las notas de los alumnos del cuarto y octavo grados, obtenidas en pruebas de portugués y matemáticas, acompañadas de un cuestionario socio-económico.

Los resultados revelaron que los alumnos del cuarto grado, cuyas respuestas indicaban que sus padres tenían la costumbre de preguntar por los deberes, les iba bien en la escuela, tuvieron un promedio de aciertos de 62% en la prueba de portugués. Por otro lado, entre los estudiantes cuyos padres, según ellos, casi nunca indagaban sobre sus tareas, ese promedio de aciertos cayó al 47%. El resultado fue semejante entre los hijos de los padres que tenían la costumbre de participar en las reuniones de la escuela: en ese grupo, el promedio de aciertos fue de 62%. Entre los hijos cuyos padres nunca iban a las reuniones, ese promedio bajó al 48%. Para Neubauer, coordinadora de esta investigación, asimismo los padres con poca escolaridad pueden ayudar a los hijos a tener buenas notas, al demostrar interés por la vida escolar del niño y participar en las actividades escolares.

Estudios divulgados por el INEP del Ministerio de Educación y Cultura, a partir de datos proporcionados por el SAEB, también llegaron a conclusión semejante: alumnos, cuyos padres se preocupan con lo que les sucede en la escuela, y que cobran los deberes de casa, tienen promedios más altos (MEC/INEP, 2004).

Como se deduce de estos estudios, existe una fuerte asociación entre la posición social de la familia (renta familiar y escolaridad de la madre y del padre), la concepción de la familia sobre la escuela (expectativa de la madre sobre la escolaridad de los niños) y el desempeño escolar. Sin embargo, la dimensión institucional también es cada vez más importante para la comprensión del desempeño escolar: “(...) pasadas las décadas de pesimismo en relación a la escuela, esta institución aparece nuevamente como objeto importante del análisis sociológico. Se trata de relacionar el “efecto establecimiento” a la eficacia de las escuelas en el desempeño escolar” (Barbosa, 2000:2).

Una contribución fundamental para el análisis de esa relación, es el estudio realizado por Maria Ligia Barbosa, en la tentativa de vincular los efectos negativos de las condiciones sociales, con el trabajo institucional, a partir del conjunto de características de la escuela, tales como el grado de participación y control de los profesores sobre la planificación curricular, el

tiempo que aquellos dedican a la enseñanza, la capacitación del cuerpo docente, la participación de los padres en la gestión de la escuela, y la disponibilidad de recursos didácticos y equipos. Los resultados encontrados indican la importancia de la calidad de la escuela, como una variable primordial en la mejoría del desempeño escolar. De este modo, los niños que tienen madres con bajo nivel de escolarización, mejoran sensiblemente su desempeño cuando estudian en una buena escuela. Igualmente, los niños con mejores condiciones sociales tienen un desempeño más positivo cuando están en buenas escuelas.

La autora concluye que el desempeño de los niños es fuertemente influenciado por la situación social de las familias; pero, también las escuelas (sujetas a la intervención de políticas estructuradas según la lógica de la responsabilidad) pueden y deben contribuir para la reducción de los efectos reproductivos provocados por las desigualdades sociales, en el destino escolar de los estudiantes más pobres. En la lucha por mayor equidad, las buenas escuelas tienen mayor capacidad para reducir los efectos de la desigualdad social, y para generar cambios (Barbosa, 2000: 23-24).

En la búsqueda de la calidad de la escuela y superación de las desigualdades sociales, es necesario alcanzar la universalización del acceso de todos los niños a la escuela; siendo, además, fundamental desarrollar mecanismos que mantengan a este niño en una escuela de calidad.

Para eso, es necesario que las escuelas tengan autonomía de decisión y dirección, comprometida con los resultados educacionales significativos (elección de director); y se comprometan a fondo en la mejoría de los vínculos entre las escuelas y la sociedad, procurando una mayor presencia de los padres, por medio de los consejos escolares. Además, es fundamental la existencia de una formación adecuada de profesores, utilización más pedagógica de los instrumentos de evaluación, políticas compensatorias, y apoyo y soporte técnico (estadísticas confiables, estudios e investigaciones).

En un estudio desarrollado sobre una nueva generación de reformas, Schwartzmann concluye que: “Brasil ya pasó del tiempo de las reformas educacionales de primera generación: lograr más de todo - escuelas, edificios, profesores, equipos y dinero. Ahora vivimos los problemas de segunda generación: evaluación cuidadosa de las prioridades de las inversiones que ya existen, y estamos iniciando la etapa más decisiva y fundamental de tercera generación: nuevo examen profundo de los proyectos culturales, insti-

tucionales y pedagógicas que orientan el funcionamiento de las instituciones de enseñanza” (2004:16).

Los estudios y las investigaciones más recientes demuestran que la desigualdad en la educación, está relacionada con la desigualdad de renta. Sin embargo, se encuentra asociada mucho más a condiciones sociales previas de los estudiantes y de sus familias. Los objetivos de destinar, únicamente, mayores inversiones a la educación, emprender reformas en las escuelas, etc., no surtirán los efectos necesarios. Son indispensables políticas sociales bien definidas y políticas educacionales de calidad; juntas, podrán eliminar la inequidad educacional.

Políticas educacionales y medidas para la garantía de mayor equidad en el sistema educacional brasileño

En los últimos años, especialmente en la gestión del ex-Ministro de Educación, Paulo Renato Souza (1994-2002), hubo un vigoroso esfuerzo hacia la implementación de políticas educacionales, para garantizar la universalización del acceso y la mayor inclusión en el sistema educacional.

En ese período, el INEP se transformó en una importante agencia de producción de estadísticas, con responsabilidad, inclusive, en el sistema de evaluación de la calidad de la enseñanza en todos sus niveles. El cuadro número 4, resume las principales medidas de las políticas implementadas, con el objetivo de ampliar el acceso y garantizar la permanencia en la escuela.

De las políticas ejecutadas cabe destacar, especialmente, el “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF”, el cual fue instituido por la Enmienda Constitucional N°14, de septiembre de 1996, y reglamentado por la ley No. 9.424, de 24 de diciembre del mismo año, y por el Decreto N° 2.264, de junio de 1997. El FUNDEF fue implantado, nacionalmente, el 1° de enero de 1998, ocasión en que vigorizó la nueva sistemática de redistribución de los recursos destinados a la Enseñanza Fundamental.

Cuadro 4		
Proyecto	Objetivo	Cuánto entrega
Colación Escolar	Ayudar a los estados y municipios a ofrecer colación escolar en la educación pre-escolar y en la enseñanza primaria	R\$ 0,13 diarios por alumno
Educación de Jóvenes y Adultos (EJA)	Complementar recursos para la educación de jóvenes y adultos del primero al octavo grados de la enseñanza primaria	R\$ 250.00 por alumno en el año 2003
Biblioteca de la Escuela	Estimular la lectura y dotar a las escuelas de un acervo mínimo de libros	Recibirán el acervo las escuelas del 1º al 4º grado de la enseñanza primaria (más de 150 libros cada una en el censo de 1999)
Libro didáctico	Garantizar que todos los alumnos de las escuelas fiscales de enseñanza primaria dispongan de libro didáctico para los estudios	No existe un valor fijo. El MEC centraliza la compra y los entrega a escuelas y secretarías, según el número de alumnos
Dinero directo En la escuela	Entregar directamente recursos para la escuela, aumentando su autonomía y disminuyendo la burocracia	Según el número de alumnos en la escuela y la región puede recibir entre R\$ 600,00 y R\$ 19.000,00
FUNDEF	Redistribuir recursos entre los estados, la Unión y municipios para garantizar que se realice un gasto mínimo por alumno en todo Brasil	R\$ 537,71 anual por alumno del 1º al 4º grado y R\$ 564,60 anual por alumno del 5º al 8º grado

* Cuando los estados y municipios no logran alcanzar ese valor con la recaudación propia, la Unión transfiere recursos para complementar. Fuente: www.mec.gov.br/2004.

La mayor innovación del FUNDEF se refiere al cambio de la estructura de financiamiento de la enseñanza primaria en el país (del 1º al 8º grado), al designarle una parte de los recursos constitucionalmente destinados a la educación. La Constitución de 1988 destina a la educación 25% de los ingresos de los estados y municipios. Con la Enmienda Constitucional N°

14/96, 60% de estos recursos (lo que representa 15% de la recaudación global de los estados y municipios) son reservados para la enseñanza primaria. Además, este instrumento legal introduce nuevos criterios de distribución y utilización de 15% de los principales impuestos de los estados y municipios, promoviendo una asignación de recursos entre el Gobierno del Estado y sus municipios, de acuerdo con el número de alumnos que son atendidos en cada red de enseñanza.

En términos generales, un fondo puede ser definido como el producto de ingresos específicos que, por Ley, se destina a la realización de determinados objetivos. El FUNDEF se caracteriza por ser un Fondo de naturaleza contable, con tratamiento idéntico al “Fundo de Participação dos Estados - FPE” y al “Fundo de Participação dos Municípios - FPM”, dado al automatismo de la transferencia de partidas presupuestarias a los estados y municipios, de conformidad con los coeficientes de distribución, establecidos y publicados previamente. Los ingresos y gastos, por su lado, deberán preverse en el presupuesto, y la ejecución, contabilizada de forma específica.

El FUNDEF representó una auténtica revolución en la atención a la enseñanza primaria, en las redes públicas del país, en especial frente a su criterio redistributivo de recursos. Ese modelo posibilitó direccionar los recursos reservados a la educación, en donde se encontraban, de hecho, los alumnos. A partir de la institución de ese Fondo, se movilizaron recursos de los gobiernos con mayor capacidad financiera y/o con un bajo nivel de participación en la atención escolar, para los municipios en situación inversa. Ya en el primer año de funcionamiento del FUNDEF (1998), 2.703 municipios obtuvieron ingresos, en un proceso creciente de redistribución. En 2001, 3.404 municipios se beneficiaron, por medio de la obtención de un ingreso adicional R\$ 2,9 mil millones. La previsión para 2002, era que el incremento de ingreso fuese del orden de R\$ 4,8 mil millones, a favor de 3.544 municipios.

La reserva de 60% de los recursos del Fondo para la remuneración del magisterio representó aumentos importantes en los salarios de los profesores, en efectivo ejercicio de la docencia, en la enseñanza primaria. Entre diciembre de 1997 y junio de 2000, el aumento promedio en la remuneración de los profesores fue de 29,6% con ventaja para algunas regiones, como la Nordeste, en donde los docentes de la enseñanza primaria se beneficiaron con un aumento promedio de 59,6%, con la inclusión de las redes

de los estados y municipales. Con el aumento de sus ingresos, los municipios del nordeste se destacaron en el aumento concedido a los profesores, que alcanzó un promedio de 70,2%, en el mismo período.

Aliado al aumento del número de alumnos matriculados en las redes públicas del país - de 30,5 millones en 1997, a 32,5 millones en el 2000 - ocurrió el crecimiento del número de profesores actuantes en ese nivel de enseñanza, con un aumento de 10%, representando 127 mil nuevos puestos de trabajo para el magisterio.

Otra medida de política educacional implementada en ese período⁶ fue la consolidación del “Sistema de Avaliação da Educação Brasileira”, con el objetivo de evaluar la educación en todos sus niveles, y constituir un sistema de informaciones estadísticas educacionales. La responsabilidad por ese sistema quedó a cargo del “Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais” (INEP), cuyas atribuciones son: organizar y mantener el sistema de informaciones y estadísticas educacionales; planificar y coordinar el sistema de evaluación de la educación brasileña. Se implementaron tres nuevos instrumentos para evaluar la enseñanza, en sus diferentes niveles:

- “Sistema de Avaliação da Educação Básica” (SAEB): que desde 1990, acompaña el desempeño escolar de los alumnos de la educación básica brasileña. Sus datos permiten conocer los sistemas de enseñanza, en su capacidad de producción, de eficiencia y de equidad educacional, en relación a los diferentes niveles sociales.
- “Exame Nacional do Ensino Médio” (ENEM): instituido en 1988, destinado a evaluar las competencias y el rendimiento escolar de los alumnos, al completar el ciclo de la educación básica. Representa un instrumento importante en la evaluación de la enseñanza secundaria, y sus resultados pueden constituirse en criterio de selección para el ingreso en instituciones de enseñanza universitaria.
- “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior”: se compone del “Exame Nacional de Cursos (Provão)” que engloba la aplicación de

6 A partir del Gobierno Lula, que se inició en 2003, se han realizado cambios en el sistema de evaluación, especialmente en el nivel superior, con la sustitución del “Provão” por un proceso denominado “Paidéia”. Ese proceso deberá aplicarse a grupos de estudiantes de muestreo en diferentes momentos de la trayectoria de los mismos, con el objetivo de obtener informaciones sobre la evolución de los procesos educacionales en las diferentes áreas del conocimiento (SINAES, 2003:110).

pruebas para el universo de los alumnos que concluyen los cursos universitarios, que se están evaluando; y por la “Avaliação das Condições Institucionais”, en tres dimensiones: organización didáctico-pedagógica; cuerpo docente, e instituciones de enseñanza superior.

Además de estos instrumentos de evaluación, cabe mencionar el sistema de “Avaliação da Pós-Graduação” ya consolidado. A partir de los informes anuales de los programas de Post Grado del país, es estructurado un eficiente banco de datos (COLETA-CAPES) sobre la situación y evolución del postgrado. La evaluación está a cargo de representantes académicos y se realiza cada tres años. Los cursos son calificados, en una escala de 1 a 7; se considera la nota 3 el patrón-mínimo de calidad.

Conclusiones

El trabajo demostró que Brasil vive un momento particularmente importante de transición, en lo que se refiere a las transformaciones del sistema educacional y sus impactos sociales.

Se empezó a examinar los problemas estructurales que siempre fueron relegados. En ese sentido, fue notable el proceso de inclusión que llevó a la casi universalización del acceso a la enseñanza fundamental. No obstante, el problema de la equidad permanece y asume nuevas dimensiones. Asegurar la permanencia en la escuela, y una educación de calidad, emergen como los mayores desafíos.

Su impacto sobre las políticas públicas y la acción institucional en el interior del sistema escolar, imponen medidas e iniciativas más complejas que las que llevaron a la evaluación del problema de la inclusión.

Afrontar el problema de la calidad exige medidas en varios planos - formación y valorización del profesor, desarrollo y aprovechamiento de nuevas tecnologías, transformación del ambiente escolar, compromiso de las familias, entre otros - que necesitan tener continuidad y claridad de propósitos.

Bibliografia

- Barbosa, M. L. de O. 2000. *Desempenho escolar e desigualdades sociais: resultados preliminares de pesquisa*. Preal Dabates. N. 1-25. 2000. *O desempenho escolar e as desigualdades sociais*. Anales de la ANPOCS/2000. Grupo de Trabalho Educação e Sociedade.
- Castro, M. H. G. 1999. *O sistema educacional brasileiro: tendências e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora José Olympio.
- Colleman, J.1994. En: Barbosa, M. L. O. “Desempenho das escolas e as desigualdades sociais”. Trabajo presentado en el *Grupo de Trabalho Educação e Sociedade/ANPOCS*.
- INEP/MEC. 2004. *Geografia da educação brasileira*. Disponible en la página www.inep.gov.br. Consultado en abril.
- Neubauer, R. 2004. *Gestão para o sucesso escolar*. Informe de investigación. São Paulo: Instituto Protagonistés.
- Neves, C. E. B.2002. “Estrutura e funcionamento do ensino superior no Brasil”. En: Soares, M. S. A.(org.) *A Educação superior no Brasil*. Brasília: CAPES.
- SAEB. 2001. *Relatório Anual*. INEP/MEC. Disponible en la página www.mec.gov.br. Consultado en abril.
- SINAES. 2003. *Relatório SINAES*. Disponible en la página www.mec.gov.br. Consultado en abril.
- Schwartzman, S. 2003. “The challenges of education in Brazil”. Fuente: www.schwartzman.org.br. Consultado en abril de 2004. (2004) “*Educação: A nova geração de reformas*”. In: REIS, J.G. & URI, A. “Reformas no Brasil: Balanço e Agenda”. Consultado en <http://www.schwartzman.org.br/simon/reformas.pdf>, abril.
- Valle Silva, N; Hasenbalg, C. 2000. *Tendências na desigualdade educacional no Brasil*. Anales de la ANPOCS/2003. Grupo de Trabalho Estrutura Social e Desigualdades.