

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP
2005

Sônia Miriam Draibe¹

Este artigo foi apresentado no Seminário Internacional Governabilidad de los Sistemas Educativos en America Latina, promovido pelo IIPE – UNESCO Buenos Aires em novembro de 2004.

**REFORMA EDUCATIVA Y CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES
DEMOCRÁTICAS: NOTAS SOBRE EL DEBATE INTERNACIONAL
Y LA EXPERIENCIA BRASILEÑA RECIENTE**

**CADERNO DE
PESQUISA
Nº 68**



UNICAMP

¹ Profesora e investigadora senior del Instituto de Economía y del Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP de UNICAMP, Brasil. Secretária General de la Associação Brasileira de Ciência Política.

INTRODUCCIÓN

Cuánto y en que dimensión las reformas recientes de los sistemas educativos latinoamericanos han contribuido para la mejora de la gobernabilidad de nuestras sociedades y, más ampliamente, para la calidad de las instituciones de nuestras democracias?

Es tesis compartida por un gran número de teorías la que afirma que la calidad de las políticas públicas depende de la calidad de la democracia. Y la relación contraria, también se verificaría? En caso positivo, se mostraría tan consensual como la primera?

O sea, importan las políticas sociales para la efectividad de la democracia? En qué? Cuanto? “Buenas” o efectivas políticas sociales se constituyen en condición de sanas democracias? En alguna medida la calidad, la sustentabilidad y la gobernabilidad de la democracia dependen o están condicionadas por la calidad las políticas sociales? Tal cuestionamiento, al contrario de lo que pudiera considerar el sentido común, no es trivial, tampoco obvio. Y por cierto admite distintos tipos de respuestas, hasta las negativas, a depender de la teoría de la democracia de que se parte.

Como se sabe, en el centro de esta relación entre políticas sociales y democracia están las cuestiones de la igualdad y de la equidad. Asumida la óptica de las políticas sociales, la referida relación suele ser tratada a dos niveles, el de los *resultados* y el de la *institucionalidad* de aquellas políticas.

En el primer caso, el de *resultados* – en realidad la vertiente más antigua y persistente de tratamiento del tema – tiene un viés cuantitativo y material, referido a los aspectos substantivos de la democracia. Resumidamente, se puede decir que aquí, los efectos sobre la democracia se miran través de *las capacidades de las políticas sociales* en producir:

- *igualdad* (o contribuir para ello). Son muchos los supuestos de que se parte, aquí, entre ellos el del necesario papel del Estado, través de las políticas sociales (entre otras), en frenar y corregir la producción de la desigualdad inherente a la dinámica del mercado capitalista. Los aspectos redistributivos de este nivel de preocupación son claros.

- *inclusión social*. Aquí, el clásico tema de la *incorporación social* gana nuevas dimensiones, contemporaneamente, entre ellas el énfasis en la reducción de la pobreza, la incorporación de las minorías.
- *coesión social* en el sentido amplio, involucrando tanto los aspectos de la agregación o mantención del todo social – defendido por lo tanto de los efectos disruptivos de la desigualdad y de la exclusión –, cuanto los referidos a la formación de virtudes cívicas, a los comportamientos y hábitos básicos de las sociedades democráticas y pluralistas (por ejemplo, los comportamientos no discriminatórios, la tolerância con el diverso etc) cuanto enfin, los pertinentes a la formación de las habilidades básicas exigidas para la vida comunicativa contemporánea.

En este primer plan de los resultados, más allá de las dimensiones de equidad y igualdad formal entre los ciudadanos, están presentes tanto las conocidas aunque no consensuales convicciones acerca de la indisociabilidad entre democracia formal y democracia substantiva, cuanto el supuesto de que bajas capacidades (de los gobiernos) de enfrentamiento del problema de las necesidades básicas de la población pueden amenazar la legitimidad de la democracia y de sus instituciones. Yá en ese nivel, por lo tanto, se plantean cuestiones de gobernabilidad, vinculadas a las políticas sociales.

En el segundo caso, el de *la institucionalidad de las políticas* o de sus aspectos “qualitativos”, el supuesto inicial és el de que la calidad de las instituciones de la política social importan o contribuyen para la calidad de la democracia y para las cuestiones de “good governance”, en particular.

Tal perspectiva, que há ganado centralidad en el análisis político contemporáneo, se apoya, en resumo, en el argumento de que los aspectos institucionales, de diseño y de procedimientos de las políticas sociales “en acción” - tales como capacidad institucional, *accountability*, transparencia y descentralización de las decisiones, sistemas de controles públicos, presencia de mecanismos garantidores de *voice* y *choice* para los beneficiários, además de mecanismos de su participación – son decisivos no sólo para la mejor efectividad de las políticas sociales, antes por su significativa contribución para la calidad de la democracia, en especial para a legitimidad de sus instituciones y la mantención de la gobernabilidad. En otras palabras, el buen gobierno en los sistemas de políticas sociales concurre al buen gobierno de la sociedad.

En las últimas décadas, las reformas del Estado y de sus *políticas*, en América Latina, en buena medida se hicieron movidas o justificadas por razones y argumentos pertinentes a las cuestiones de gobernabilidad y democracia, aunque no sólo. En el caso de las políticas sociales, cambios de lógica, de reglas, de diseño, de sistemas de decisión, gestión, control y rendimientos de cuentas han constituido lo que podríamos llamar la *pauta dura* de los protocolos de reforma, quizás con más o igual fuerza y centralidad que los cambios orientados hacia la mejora de la equidad, igualdad y reducción de la pobreza.

A que resultados estaríamos llegando, desde la perspectiva de la democracia?

Seguramente, no están disponibles, todavía, todas las evidencias y informaciones que permitirían contestar la pregunta, menos aún en términos de toda la región y del sistema de protección social en general.

Una aproximación pertinente, aunque no sustitutiva del examen de resultados, es la que tratamos de presentar en este trabajo: detallar y de reflejar sobre la naturaleza, los alcances y límites de los modelos y orientaciones perseguidos en los procesos de reformar el sistema escolar, siempre desde la perspectiva de la democracia y de la gobernabilidad. Referencias a las experiencias internacionales y en especial a la brasileña, que conozco mejor, será tomadas a título de ejemplos.

1. ORIENTACIONES PREDOMINANTES DE LA REFORMA EDUCATIVA: EN QUÉ CONTRIBUYEN PARA LA DEMOCRACIA Y PARA LA MEJORA DE LA EDUCACIÓN?

No ha sido sencillo el cuadro valorativo y teórico en general en el cual las reformas de programas sociales han sido conducidas en América Latina, aún cuando predominancias y hegemonías puedan haber ocurrido, especialmente en la práctica de los gobiernos.

De un lado, eran y son muy grandes las diferencias entre nuestros países. Diferencias de todo tipo pero, en lo que nos interesa de cerca, especialmente en las estructuras de gobierno - federativa o unitaria -, en la armazón organizacional de los estados, en especial en sus ramos ejecutivos, en las tradiciones y culturas administrativas, todas ellas, como se sabe, decisivas en el modo como se especifican y se concretizan procesos de reforma. Basta tomar, por ejemplo, la cuestión de la descentralización, para verificar ser los casos en números que casi igualan los mismos países, tantas son las

distinciones de contenido, de modelos, de dimensiones que se descentralizan, de niveles a que se delegan poder y funciones etc.

El momento en que ocurre cada proceso de reforma, o al menos de sus principales medidas, así como el secuenciamento de los procesos son otros de los factores que dificultan cualquier intento ingenuamente homogeneizador, cuando tratamos de los países latinoamericanos. Para un rápido ejemplo, llamo la atención para el hecho de que el ciclo de reformas de los años 90 há sido bien distinto del ciclo de los “pioneros” de los 80, en el caso de países que realizaron en un o en otro las reformas de determinadas *policies*. Más divergencia, todavía, se puede constatar, cuando se consideran países, como és sin duda el caso de Brasil, que pasaron por un ciclo democratizante de reformas de programas sociales en los 80 y, en los 90, experimentan un otro ciclo reformista, ahora juntamente con el ajustamento fiscal y las reformas pró-mercado que se implementaban. Relaciones de *path-dependency* sin duda se establecieron entre un ciclo y otro, o sea, muchos de los formatos y resultados del segundo se explican no tanto por las orientaciones o los factores nuevos, o tan sólo por la naturaleza de la coalición dirigente, antes por el percurso institucional de mudanza hasta entonces desarrollado, implementado. En Brasil, el caso de la política universalista de salud és ejemplar, a respecto.

Finalmente, no se debe desconsiderar el hecho de que al menos para el grupo de países de America Latina que, en los años 80, recién salían de régimes dictatoriales, la reforma del estado y de sus políticas respondía, en ese momento, al retorno al estado de derecho y, en especial, a la democratización de las estructuras autoritárias, centralizadas y nada participativas del estado. Recuperación de autonomias y prerogativas de los entes o niveles gubernativos infra nacionales, descentralización de recursos y procesos decisórios, retomada o introducción de mecanismos participativos en los sistemas de políticaspúblicas, transparencia en las decisiones y institucionalización de mecanismos de supervisión, información y rendición de cuentas - ejes de este tipo integraron las agendas de la democratización y orientaron reformas de políticas con objetivos de mejora sea de la equidad, sea de la efectividad de las mismas.

Lastimablemente, muchos de estos contenidos democráticos y republicanos de la reforma del Estado y de sus políticas han sido deconsiderados, en las orientaciones, teorías y *approachs* más bien formalistas que han conducido, en la region, los procesos y sus interpretaciones. Como yá se há enfatizado en la abundante lieratura correspondiente,

la primera olla de reformas del Estado há sido marcada por la ortodoxia y mecanicidad con que se presentaron y recomendaron las tesis centrales del modelo de reforma institucional fundamentado en el Consenso de Washington: la desregulación de la economía, la reducción del Estado, con énfasis en el predominio de su función regulatória, la independencia de sus agencias y burocracias y la mejora de la efectividad de sus políticas por medido de la introducción de incentivos y mecanismos típicamente mercantís o inspirados en el mercado.

En las formulaciones teóricamente más fundamentadas y sofisticadas del neoinstitucionalismo, el funcionamiento de la democracias, la gobernabilidad y la legitimidad de los gobiernos, en economías de mercados, dependen en gran medida del de la presencia de un Estado inteligente, capaz y responsivo. Para lo que concurren la descentralización de sus organismos y la construcción / refuerzo de capacidades estatales o administrativas – altos grados de institucinalización, transparencia decisional, accountability, buena gestión, etc. Concorre asimismo, por qué condición de la buena performance de las políticas públicas, una sociedad civil activa, participativa, dotada de capital social, maximizado través de redes amplias de actores, información y servicios. En resumen, desde el punto de vista de las políticas públicas, estos son los conceptos cruciales de la gobernalidad: regla de la ley, transparencia, responsividad, orientación consensual, equidad, efektividad y eficiencia, visión etratégica, participación.

Tomados en sí mismos, cada uno de esos términos y proposiciones difícilmente podrían ser invalidados por aquellos interesados y comprometidos con la reorganización democrática y republicana del estado. Tampoco de puede dejar de reconocer las contribuciones decisivas del institucionalismo histórico para el análisis de políticas públicas, en especial través de conceptos tales como *state capacity* y *path dependency*. Menos amplia, obviamente, sería la aceptación de los supuestos del neoinstitucionalismo, en algunas de sus corrientes, acerca del individuo y del comportamiento de los actores, orientado sobre todo por la maximización de intereses.

En lo que de más cerca interesa al nuestro tema, las objeciones y dudas respecto al enfoque neoinstitucionalista apuntan en primer lugar, a su limitada capacidad de comprensión de la historicidad de los procesos y los contenidos propiamente políticos de las instituciones, allí incluidos obviamente los conflictos y los arreglos, acuerdos y contratos sociales (Saldomando, 2002).

En segundo lugar, el manejo confuso y inadecuadamente extenso del concepto de gobernabilidad, muy frecuente entre seguidores de aquella vertiente, al aplicarlo sobre el estado, sus políticas, haciéndolo equivaler a capacidad de gerencia, a eficiencia gubernativa, reducido, en palabras de Fábio Reis (2003), al problema “técnico” y banal de manejo adecuado de medios para el cumplimiento de determinados fines.

La gobernabilidad no es un atributo del Estado o de sus políticas, es antes el resultado de la relación entre el Estado y la sociedad. Recurriendo una vez más a Fábio Wanderley, desde el punto de vista de la democracia “... *la capacidad gubernativa sólo interesa en la medida en que se vincule al desafío de crear gobernabilidad en sentido propio: el de crear la sociedad que sea governable por buenas razones, vale decir, aquella en que los diferentes intereses y corrientes de opinión reconozcan en el estado, en grado significativo, el agente auténtico de todos. En ese plan es que defrontamos los problemas sustantivos y propiamente políticos*” (Reis, 2003: 7).

Al reconocer que las cuestiones de la gobernabilidad y de la democracia están más allá de las instituciones administrativas y jerárquicas, no queremos con eso despreciar la importancia de la forma y del modo de operación de las instituciones y políticas públicas, en cuanto estructuras del Estado, para la calidad de la gobernanza y el funcionamiento de las instituciones de la democracia. Al contrario.

La recuperación y profundización de una perspectiva republicana e democrática de los procesos exige, como exigía desde antes, la continua búsqueda de diseños institucionales, social y políticamente anclados, más favorables, por lo tanto, al que

Saldomando (2002) llama la *regulación democrática del desarrollo* que, entre otros:

“establece una frontera entre el mercado y el interés público, reconoce la pluralidad de formas posibles en una economía de mercado, regulada democráticamente y opuesta a la mercantilización de todas las esferas de la sociedad. Este enfoque conduce a un tipo de gobernabilidad donde se construyen nudos de articulación entre las políticas, las instituciones y los arreglos sociales para estructurar y darle sostenibilidad a sectores claves del desarrollo, refuerza la entropía de la sociedad para evitar que se descalabren, reconoce el conflicto, la diversidad de alternativas y las historias nacionales”. (Saldomando, 2002: p.).

Hasta que punto las cuestiones comentadas son pertinentes al debate sobre reformas de los sistemas educativos? En la secuencia, tratamos de verificar el modo como estos temas, proposiciones y conceptos generales han ganado especificidad en el caso de la política educativa, en sus niveles primario y secundario.

2. REFORMAR LA INSTITUCIÓN ESCOLAR Y MEJORAR LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA: ESTAS COSAS HAN ANDADO JUNTAS?

La importancia del sistema educativo para la democracia es tema clásico,. Bajo el punto de vista de sus resultados, el sistema educativo ha sido considerado, recurrentemente, como:

- un de los pilares básicos de formación de la Nación, sea por sus efectos sobre extensión y la homogeneización de la lengua nacional, sea principalmente por vehicular los valores cívicos básicos, que crean e integran la comunidad de ciudadanos. Más que una política social, ha sido desde los primordios de la formación del Estado Moderno, considerada una política del Estado, que ha mismo disputado su monopolio con las iglesias.
- El sistema por excelencia de formación de los valores esenciales de la vida democrática: el pluralismo, la tolerancia, el saber convivir con la diversidad etc;
- el mecanismo por excelencia de promoción de la igualdad de oportunidades, actuante por lo tanto en el nivel de equidad de la sociedad;
- el sistema que permite la disseminación del progreso;
- el sistema que abre camino a la integración productiva posterior de sus egresos;
- el sistema que rompe con la reproducción inter generacional de la pobreza, en las sociedades pobres o en desarrollo.

La cuestión es la de saber hasta que punto, también desde la perspectiva de su institucionalidad, el sistema educativo concurre positivamente a la democracia y a la gobernabilidad.

Yá el universalismo y la gratuidad de los sistemas constituyen o pueden ser considerados ingredientes “formales” decisivos para se alcanzar los resultados antes mencionados. Sistemas públicos constituirán la forma predominante de garantizar aquellos principios, pero aún cuando predominen sistemas privados, o se procese la privatización del que antes há sido público, mecanismos garantizadores del acceso irrestrto a los no pudientes tendén a ser considerados.

Hasta allí, poca novidade se observa en la historia reciente de los sistemas educativos. Las inovaciones, o mejor, los objetivos de reformas, en el plan institucional, tratan de traducir, para los sistemas educativos, algunas de las reglas y proposiciones que, en términos más generales, se aplican al Estado como un todo, sea desde el punto de vista de profundizar los mecanismos democráticos, sea del punto de vista de “ajustá-lo” a los parametros de eficiencia y eficácia a que yá nos referimos.

La *decentralización* y la *participación social*, la introducción de *incentivos*, *premios* y *puniciones*, el *gobierno local* y la *gestión por parámetros y testes estandarizados* parecen ser, salvo mejor juízo, las orientaciones que andan dominando los procesos de refirma educativa en casi todo el mundo. En general, el punto de partida de los reformadores és el diagnóstico sobre la ineficiência de la escuela pública, en cuánto los objetivos son los de mejorarla, través de cámbios de diseño, de mecanismos de alocación de los recursos y otros.

Para facilitar las consideraciones tomo el ejemplo de la reforma educativa hoy en curso en Estados Unidos, hasta por qué el debate que allí se procesa és de lo más interesante e instrutivo, al respecto.

Iniciado en 1983, el movimiento reformista norte – americano ha tenido como marco el documento *A Nation At Risk* – un diagnóstico pesimista de la mala calidad de la escuela pública y, segun Meyer (2000), un fuerte ataque a los profesores , las madres irresponsables, a permisividad académica y la promoción social². Desde el punto de vista de la gestión, la crítica apuntava dos razones de la mala situación: la naturaleza pública de las escuelas y el exagerado poder local y (Meyer, 2000, idem p. 2)

² - Segun la autora, “..... Teachers and a new group labeled "educationists" were declared the main enemy, thus undermining their credibility, and setting the stage for cutting them and their concerns out of the cure. According to critics, American education needed to be reimagined, made more rigorous, and, above all, brought under the control of experts who—unlike educators and parents—understood the new demands of our economy and culture. The cure might curtail the work of some star teachers and star schools, and it might lead, as the education chief of Massachusetts recently noted, to a lot of crying fourth graders. But the gravity of the long-range risks to the nation demanded strong medicine (Meyer, op. cit. p: 4).

Lo “remedios” de la primera ola reformista has sido, en resumen, los siguientes:

- **Decentralización de la gestión**, bajo la forma más radical, la SBM (the school-based management) través del traspaso a la unidad escolar (al board y o a los directores) de los recursos, y el poder decisório, inclusive sobre curriculum³,
- **Participación social** – través del enorme aumento del poder de los consejos de padres y maestros, y de las comunidades locales
- **Profesionalización de la gestión**, través de la contratación de especialistas en gestión escolar
- **Introducción de competición entre escuelas**, través de mecanismos de elección a las familias para deslocalizarse sea a las *Chart-Schools* o escuelas públicas de libre elección de los padres (autorizada por contrato de gestión y performance, de libre iniciativa de padres, profesores, comunidad o otros)⁴, sea a las escuelas privadas, través del *voucher*, además de las *home school*, o sea, la escolarización hecha por los padres en sus casas.
- **Introducción de parámetros y verificación de resultados través de testes standartizados**, definidos al nivel federal y de los estados.
- Metas de **mejora en la accountability**, con el aumento de la responsabilización por los resultados alcanzados por los estudiantes por parte de los profesores (evaluados por sus superiores) y de los directores (que pasan a tener mandatos definidos, renovables o no)

A los conocidos argumentos sobre la efectividad económica de las formas descentralizadas y de las bondades de la introducción de mecanismos de competición entre escuelas y de la ampliación del poder de *choice*, *voice* y *exit* de las familias, se suman los que suponen mejores resultados de aprendizaje por parte de estudiantes, cuando sus padres y maestros detienen autoridad sobre programas y modos de enseñanza.

Como es de esperarse, hay variaciones en estos modelos, según camina la implementación en Estados Unidos. Por otro lado, todavía se dispone de pocas y no

³ - Para las definiciones, modelos y otras informaciones sobre la SBM, ver el sitio específico del Banco Mundial <http://www1.worldbank.org/education/globaleducationreform/06.GovernanceReform/06.02.SBMQ&A/Q&ASBM.html>

⁴ - Para la legislación, definiciones u otras informaciones, ver http://www.uscharterschools.org/pub/uscs_docs/o/index.htm

conclusivas evaluaciones de sus resultados. De todo modo, el debate sobre los alcances y límites de las innovaciones ha ganado enorme publicidad, principalmente en los años 90. No reproduciremos aquí toda la rica argumentación de los críticos y de los defensores de la reforma, pero sí nos gustaría destacar dos o tres puntos de ella, que más directamente interesan a la experiencia de reforma que hemos vivido en América latina en los últimos tiempos, en particular a la discusión de donde hemos partido, acerca de los posibles efectos de esas reformas sobre la calidad de las democracias.

Tomemos, en primer lugar, las dos dimensiones apuntadas, **la autonomía de la escuela como modalidad de descentralización**, y la **participación social**. La ampliación de la participación de los distintos actores, en especial las familias y la comunidad organizada, en la vida escolar, es tesis bastante consensual y, en nuestros países, ha ganado enorme importancia. Considerado como mecanismo conducente a la democratización del proceso decisorio escolar y, por ende, favorable a la democracia como un todo, apuntarse entre sus virtudes y bondades la mejora de los controles sobre el servicio prestado, además de la proximidad entre expectativas y demandas, de un lado, y los servicios prestados, de otro.

Pero la experiencia norteamericana apunta para riesgos serios. Expresando la autonomía de la escuela, el enorme aumento del poder de los consejos, con poderes sobre currícula, planes escolares etc, ha permitido una particularización brutal de muchas escuelas. En especial través del articulado movimiento de sectas religiosas fundamentalistas, que se han organizado para disputaren y ganaren las elecciones, de los consejos. Sabese de gran número de escuelas públicas (no charter schools) en las cuales se han retirado de sus currícula y planes pedagógicos no sólo las clases de educación sexual, como de la misma biología, considerada una diseminación espúrea del darwinismo, debiendo ser sustituida por la Biblia. Tratase aquí de un claro quiebre del carácter público, laico y republicano de las escuelas, afastadas de los principios del pluralismo y de la tolerancia través de los cuales contribuyan para la formación democrática de sus alumnos.

Accountability, rendiciones de cuentas, evaluaciones de resultados - como habrían de comportar, en el sistema educativo, esos clásicos mecanismos de la gestión democrática del Estado? Evaluaciones objetivas y comparables de las escuelas y del aprendizaje de los alumnos son presentadas y valoradas como mecanismo de control, de democratización de la información (para la sociedad y para la orientación de las

decisiones de las familias), y al mismo tiempo, un modo de reducir los riesgos del particularismo y de la fragmentación del sistema, contribuyendo para equilibrar y compatibilizar la autonomía de la escuela con objetivos universales.

En la experiencia norteamericana, tal función se cumpliría, según sus defensores, través del sistema de parámetros nacionales y evaluación por medio de testes estandarizados, de niveles estatales y federal. Lo que no parece convencer a los críticos, que ven en los testes, elaborados “fuera” de las escuelas, una pérdida no sólo de la autonomía que se quiso implementar, cuanto de la observancia a las especificidades locales y a los contenidos humanistas de los programas. Preparar los alumnos para los testes parece ser la orientación y la directiva primera de las escuelas, preocupadas en con posibles pérdidas de recursos o otro tipo de penalización, si acaso presentan resultados no satisfactorios. Tal suerte de “reducción” y objetivación de los contenidos concurriría para la mejora del nivel educativo? O para la más alta calidad de la democracia? No lo creen sus críticos.

Otros efectos negativos de esas modalidades de reforma institucional sobre la democracia también han sido observados por sus críticos. De un lado, argumentan, la escuela orientada por resultados (los testes), tende a afastar alumnos de bajo rendimiento, incentivandolos a usar el sistema de *voucher* para buscar escuelas privadas u organizaciones non – lucrativas, siempre de más bajo grado de exigencias. La discriminación que, por tal mecanismo, en introduce en el sistema educativo, parece fuerte: Meyer refiere-se a que, entre en dos años, há doblado el número de estudiantes expulsados, de las escuelas públicas elementares y secundárias de Chicago (Meyer, 2000, p. 1).

Tampoco hace bien a la democracia las contradicciones entre una escuela estructurada cada vez más de modo autoritário, dirigida por especialistas y gobernada en ultima instancia por parámetros y testes, de un lado, y de otro, la sociedad pluralista y democrática. Que modelo de democracia y vida plural estaria siendo diseminado entre los estudiantes, si los adultos con que se relacionan – padres, maestros y hasta directores – poca o casi ninguna experiencia de decisión crucial enfrentan?

Otro tema del debate refierese al desprestígio de los maestros, culpabilizados de início y, a lo largo de la implementación, destituidos de muchas de sus clásicas prerogativas y

libertad. Há, sin duda, una **cuestión docente**, a ser enfrentada en los cambios de los sistemas educativos, pero muy e especialmente mal equicionada.

Desde hace mucho, la mala calificación docente camina junto con el deterioro de sus carreras, la pérdida de prestigio y status social, la tendencia al rebajamiento de sus salários además de la reducción de sus prerrogativas y poderes sobre qué y como enseñar a quienes.. El problema és más bien de orden sociológica, se muestra bastante general y preocupante. Lo más alamartante és la pobreza de las proposiciones y recetas con que se han pretendido enfrentarlo. Por ejemplo, la recurrente tésis de que, si y cuando pagos por recursos de la misma comunidad, tornanse más responsables y responsivos. Que se quiebren entonces las carreras nacionales, además e quizás principalmente, sus sindicatos y asociaciones – muy “corporativistas”, segun la crítica neoliberal. O entonces que se capaciten y se capacien y se capaciten, en sistemas y esquemas elaborados por las autoridades educativas, de resultados en general dudosos, aún cuando los sitemas sean caros y sofisticados. Sin duda, la cuestión docente sigue abierta.

La reforma educativa de Estados Unidos, por la radicalidad de sus formas, además del intenso debate que provoca, tiene méritos pedagógicos, permitiendo verificar, en el límite, ciertas orientaciones de reforma también presentes en otras experiencias, aunque de modo menos radical, con resultados no siempre iguales. Tratartemos de retomar los temas anteriores, ahora través de una rápida mirada a la experiencia brasileira reciente.

3. REFORMA EDUCATIVA EN ESTADOS FEDERATIVOS: ALGUNAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA BRASILEIRA RECIENTE

Aunque los diagnósticos de la malisima situación educacional del país vienen desde los años 80, la refioma la enseñanza primária y secundária se hace con retraso, en relación a otras, ocurriendo tan sólo en la segunda mitad de los 90. Como já se há comprobado en otros trabajos, eso se debe especialmente a dos factores, el caracter yá descentralizado del sistema escolar – fragmentado entre las redes concurrentes de los 27 estados y de las casi 6.000 municipalidades – y la ausencia de organizaciones nacionalmente unificadas de los actores de estes nivels de enseñanza, en especial los profesores.

Las principales mudanzas ocurren en la segunda mitad de los 90, bajo el primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Entre los cambios, el más importante ha sido la significativa redistribución de recursos entre estados y municipios, través de una ley constitucional (Emenda Constitucional) aprobada por el Congreso Nacional en 1996.

Tal como enfatiza la literatura, reformas en estructuras federativas son difíciles, entre otras razones por factores tales como la dispersión de autoridad, la fragmentación de intereses, y los restringidos mecanismos de agregación de intereses entre unidades federadas, además del gran número de actores con poder de veto. También la distribución de recursos entre entes federados constituye política compleja, casi imposible, en regímenes federativos, en general enfrentando fuertes oposiciones y el veto de los potenciales perdedores.

En Brasil paradójicamente, la reforma educativa ha sido una de las más retrasadas, y al mismo tiempo de más grande éxito, exactamente través de medidas involucrando redistribución de recursos.

Por su modelo, la reforma educativa brasileña ha sido de tipo incremental (y no del tipo big bang), parcial (afectando no todos los niveles educativos) y en movimiento top-down, dirigida por una equipo reformista localizada en el centro de sistema decisorio (Ministerio de Educación), no insulada pero tampoco responsiva o representativa de grupos particulares de intereses.

Los cambios han sido generales y afectaron casi todo el sistema, aun que medidas más radicales concentraranse sobretodo en los niveles básico y secundario. El cuadro siguiente registra los ejes y las principales medidas de mudanzas:

Brasil. Reforma educativa reciente: dimensiones y contenidos

Changed dimensions	Content / Guidelines
Fiuciamiento / gasto	<ul style="list-style-type: none"> • Redistribución de recursos de la enseñanza básica (FUNDEF) • Decentralización del gasto • Progresividad e impacto redistributivo de los recursos
Estructura Organizacional / proceso decisorio	<ul style="list-style-type: none"> • Decentralización • (De) concentración
Relacion público/privado	<ul style="list-style-type: none"> • participación social (Consejos Padres) • Parcerias con la sociedad civil
Didactic-pedagogical aspect	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de los parámetros nacionales • Riación de sistema de capacitación docente (TV Educativa)
Inovaciones programáticas	<ul style="list-style-type: none"> • Beca Escola (transferencias monetárias a familias pobres)
Monitoramento / Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Criación de sistema integrado de evaluaciones educacionales nacionales

Destacamos, en seguida, algunas de esas dimensiones de reformas, para discutir las a la luz de las consideraciones anteriores.

Descentralización

En cuanto a su modelo general, la descentralización de programas educativos en Brasil, ha manejado simultáneamente tres modalidades, a saber:

- La **autonomización de la unidad escolar** (escuela), través de transferencia de recursos y poder decisório al director y o al consejo de padres y maestros. De recursos marginales, destinados a pequeños gastos, ya que el pago de personal y gastos de mantención siguen concentrados en el municipio o en los estados.
- La **municipalización**, con fuerte traspaso de recursos, funciones y poder decisorio a las municipalidades. Esta es la tendencia dominante, en el nivel primario
- La **estadualización**, las transferencias y delegaciones se dirigiendo hacia el nivel de los estados, detentadores de un tercio de las redes de enseñanza básica y dos tercios de las de enseñanza mediana.

Otras formas de descentralización – privatización y delegación al tercer sector – no han sido experimentadas. Raras experiencias de contratación de gestores externos han sido practicadas, con casi nulos resultados.

En términos de resultados, además del avance formidable del proceso de descentralización, otros efectos sobre equidad, eficacia y eficiencia del sistema pueden ser observados. Por ejemplo, la evaluación que conducimos del proceso de descentralización de tres programas federales - *Merenda Escolar – PNAE*, el *Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – PMDE* (que transfiere recursos federales suplementares a las Asociaciones de Padres y Maestros de cada escuela) y el *Programa Kit Tecnológico/ TV Escola* (de capacitación docente), ha mostrado los siguientes resultados:





- Altos *indicadores de cobertura*, los programas llegando en más de 60% de las escuelas, y a 93% en el caso de la merienda escolar;
- Fuerte descentralización, con predominancia, en los tres programas, de la modalidad más radical, que transfiere funciones directamente a la escuela. Entretanto, la capacidad insitucional y mobilizatoria de las escuelas se reveló todavía muy baja.

- Entre los *indicadores de eficácia*, los que se mostraron más relacionados con el avance de la descentralización han sido: la experiencia institucional previa; los sistemas de información y capacitación de los agentes; y los *sistemas de supervisión y control*. Experiencias más destacadas de aprendizaje institucional verificaranse en estados y regiones menos desarrollados
- Entre los indicadores de efectividad social, destacarse las evaluaciones positivas de los agentes implementadores sobre los programas que implementan;
- La participación social de la comunidad escolar se mostró muy modesta: tan sólo un tercio de las escuelas tenían asociaciones de padres y maestros, las diferencias entre estados sendo muy altas. Entre los elegidos para comparación, las asociaciones estaban presentes en 40% de las escuelas del Pará y en 82% de las escuelas de Minas Gerais
- Consejos Municipales de Educación tienen existencia formal en la gran mayoría de los municipios, pero su funcionamiento se mostró altamente insatisfactorio

Principais condicionantes do desempenho dos programas

La investigación identificado también, través de medidas de probabilidad, el peso relativo de los factores condicionantes de los resultados de los programas, llegando a los siguientes resultados:

PNAE, PMDE, Kit/TV ESCOLA: Medidas de probabilidades de desempenho relacionadas a características institucionales de las escuelas

Condicionantes estruturais	Posibilidades de desempenho
<ul style="list-style-type: none"> Se a escola é municipal 	<ul style="list-style-type: none"> 20,5 vezes mais de não receber diretamente o PMDE (23 em MG e 18 no Pará) 5 vezes mais de não ter instalado a TV Escola (52 em MG e 2,7 no Pará) 43% a mais de ocorrer interrupções na Merenda (31% em MG e 46% no Pará)
Condicionantes institucionais	
<ul style="list-style-type: none"> Se tem experiência prévia em gestão 	<ul style="list-style-type: none"> 5 vezes mais de ter instalado a TV Escola (32 em MG e 1,3 no Pará) 8 vezes mais de participar do PMDE (10,6 no Pará e 3,1 em MG) 2 vezes mais de não ocorrer interrupção da Merenda (56% a mais no Pará)
Perfil do Diretor Escolar	
<ul style="list-style-type: none"> Se o diretor escolar possui escolaridade até 2º grau 	<ul style="list-style-type: none"> 2 vezes mais de não instalar a TV Escola (1,7 vezes no Pará e em MG) 2,5 vezes mais de não participarem do PMDE(2,8 no Pará e 1,2 em MG) 2,4 vezes mais de que não haver treinamento da merendeira (5,1 em MG e 2,3 no Pará)
<ul style="list-style-type: none"> Se o diretor escolar tem menos de um ano na função 	<ul style="list-style-type: none"> 2 vezes mais de não implantar a TV Escola(4 no Pará e 2,3 em MG) 2,4 vezes mais de não participar do PMDE (5,4 no Pará) 20% menos de reforço da merenda (2 vezes mais no Pará e 1,4 vezes em MG)

Además de la localización regional, las variables de *tipo estructural* - naturaleza municipal o estadual de las escuelas, porte del establecimiento y del municipio – se revelaran importantes en la explicación de las variaciones de desempeño. Con efecto, las asociaciones muestran dos padrones sistemáticos. Un primero, positivo, favorable a las escuelas estaduais, a las escuelas grandes e a las escuelas localizadas n municípios grandes,. El segundo, negativo, desfavorable a las escuelas municipales, a las escuelas pequenas y medianas, a las escuelas localizadas en municipios pequeños y medianos.

El estudio probabilísticohá registrado, aún, la fuerte asociación positiva entre *características institucionales de las escuelas* y el desempeño de los programas evaluados, descandose entre todas el *perfil do diretor escolar*. O sea, mejor desempeño de lor programas se há verificado en escuelas en las cuales los directores registran mejores niveles de escolaridad, más grande expeirencia en la función, capacitación específica para la función y más grande estabilidad en la misma.

Finalmente, el estudio há mostrado los límites de la descentralización, cuando se confiorntan resultados entre por ejemplo, regiones más desarrolladas y menos desarrolladas. Aún que impactos positivos se verifiquen an las dos, las más desarrolladas tenden a concentrarlos, principalmente pelas mejores caractérisiticas insitucionales de las escuelas allí localizadas. O sea, la descentralización puede reproducir y hasta aumentar, en sus resultados, las desigualdades prévias.

4. INCENTIVOS MATERIALES: LA REDISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS ENTRE ESTADOS Y MUNICIPOS PARA LA EDUCACIÓN FUNDAMENTAL – FUNDEF

El uso de incentivos materiales para la mejora de la eficácia del sistema educativo puede ser examinado através del FUNDEF – en realiidad la más radical de las reformas del sector, en los tiempos recientes. La medida objetivó cambiar la distribución de los recursos educacionales en favor de la educación fundamental, en reduzir las desigualdades regionales en cuestión de financiamiento y a establecer orientaciones más claras para las responsabilidades de los estados y municípios.

El diseño y los mecanismos de FUNDEF son los siguientes: (Soares 1998: 14):

- 15 peorciento de los ingresos fiscale, incluyendo las trasferencias federales, de los estados y municípios son agrupados en un Fundo en cada estado
- El fundo és entonces dividido por el numero de alumnos matriculados en las redes de enseñanza sea de los estados, sea de los municípios, y los recursos son entonces alocados contabilmente a cada escuela, en una base per capita;
- Los valores per capita diferen entre estados, pero la ley determina un valor mínimo por estudiante, a ser completado por el gobierno federal siempre que, en algun estado, no se atinja tal mínimo⁵;
- Los estadosd y municípios pueden gastar hasta 60% de los valores con salários docentes, pero no se há establecido salário mínimo, en este caso.

Entre sus vários efectos, el FUNDEF há incentivado la municipalización de la enseñanza

⁵ - Hasta 2002, los valores mínimos eran de t R\$418 por estudiante de 1a a la 4a serie, y de R\$438 para los de 5ª a la 8ª série.

fundamental, registrándose significativo aumento de las matriculas municipales desde entonces. También los impactos redistributivos han sido grandes, una vez que se han reducidos las diferencias entre regiones. Finalmente, la ley ha establecido nuevos mecanismos de accountability y control social: cada estado y cada municipio ha creado un Consejo de Control Social del FUNDEF, con funciones de monitoreo del gasto y rendición de cuentas.

5. REFORMA EDUCACIONAL: PRINCIPAIS RESULTADOS

La reforma educativa, en Brasil ha logrado varios éxitos, entre ellos:

- la universalización del acceso del grupo de 7-14 años, llegando al 97% en 2000 (MEC/INEP/SEC, 2002). También ha crecido significativamente la matrícula en la enseñanza media, aunque Brasil sigue con uno de los indicadores más bajos de América Latina, cerca de 33% de cobertura del grupo de 15-17 años;
- fuerte caída de la tasa de analfabetismo de los adultos, de 21.3% a 13.3%, entre 1991 and 2000. backwardNortheast
- *Impacto redistributivo regional*
- *Crecimiento del gasto medio por estudiante*
- *Mejora de los salarios docentes*
- *Mejora en las calificaciones de los docentes*

El impacto más expresivo ha sido la *municipalización de la escuela fundamental*, la participación de los municipios en las matrículas creciendo del 30 al 54 por ciento, entre 1998 y 2001.

Los impactos del FUNDEF se han restringido a la enseñanza fundamental, el sistema careciendo de otras medidas para financiar más adecuadamente la enseñanza media.

Implementada en el período de ajustamiento fiscal y por lo tanto. Grandes restricciones de recursos, la reforma ha significado un inventivo aprovechamiento de oportunidades, casi en el límite del posible, provocando aumento del gasto per capita en educación, aumento de salarios y redistribución de recursos.

6. BIBLIOGRAFIA

- Draibe, Sônia M. (coord) (1998) - Avaliação da Descentralização de Recursos do FNDE e da Merenda Escolar. Síntese dos Resultados. Brasília: INEP – MEC
- Draibe, Sônia M (1999) . *A Reforma da Educação no Brasil. A Experiência da Descentralização de Recursos no Ensino Fundamental. Estudos de Casos* em Sergio Martinic, Cristian Aedo e Javier Corvalán (ed.). Reformas em Educación y Salud em América Latina y el Caribe. Santiago: CIDE/ILADES/BID/CIID
- Draibe, Sônia M. (1998) – *La Reciente Descentralización de la Política Brasileña de Enseñanza Básica y de Salud* em Cominetti e Gropello (org.) – La Descentralización de la Educación y de la Salud, Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana. Santiago de Chile: CEPAL
- Draibe, Sônia M. (2001) *A experiência brasileira recente de reforma dos programas sociais*. SOCIALIS, Vol. 5, 2001, B. Ayres pp 131-158
- Draibe, Sônia M. (2002) -*Social Policies in the Nineties* in Renato Baumann (editor), Brazil in the 1990s - An Economy in Transition, Palgrave Publishers / St. Antony's Series, Houndmills, UK, 2002 ISBN: 0-333-92196-8 (hardback) ISBN: 0-333-02196-8 (cloth)
- Draibe, Sônia. M. - (2002) *The Brazilian Welfare State in perspective: old issues, new possibilities* in John P. Dixon and Robert Scheurell (eds.) (2002). The State of Social Welfare. The Twentieth Century in Cross-National Review. Westport, Connecticut: Greenwood Publisher Group.Praeger Publishers
- Grindle, Merilee S. (2.000). Audacious Reform. Baltimore: The John Hopkins Univ. Press
- Grindle, Merilee S. (2.001) - *Despite the Odds: The Political Economy of Social Sector Reform in Latin America*. John F. Kennedy School of Government. Havard University: Faculty Research Working Papers (RWP01-021)
- Manuel de Puelles, M.; Urzua, R. (1996). *Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos* in Revista Iberoamericana de Educación

Número 12 - Educación y Gobernabilidad Democrática. <http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie12a05.htm>

Meyer, D. *Educating a Democracy. Standards and the future of public education* . Boston Review, feb./march 2000 cit in <http://bostonreview.mit.edu/BR24.6/meier.html>

Negri, B. (1996) - O financiamento da Educação Pública, mimeo, Brasília

OCDE (1998). *Education at a Glance: OCDE Indicators* (S.I.)

Reis, F. W. (2003) . *Brasil, 2003: A política e a agenda social*. Paper. BID-INTAL: Seminário Brasil – Argentina. B Aires, Oct 2003

Rodriguez, Alberto; Herrán, Carlos ^a (2.000). *Educação Secundária no Brasil: Chegou a Hora*. Washington: BID/BIRD.

Saldomando, Angel (2002) . *Medir la gobernabilidad¿Quimera o instrumento de trabajo?*
In http://www.iigov.org/documentos/?p=4_0117

Semeguini, Ulisses C. (2001) *Fundef: corrigindo distorções históricas*. Em Aberto 74. vol. 18, setembro 2001. Brasília, pp 43-57

UnB (2000). *Panorama do Ensino Superior em* www.mec.gov.br



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

NEPP

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3521-2495 / 3521-2496

FAX: (019) 3521-2140

Caixa Postal - 6166

E-mail: nucleo@nepp.unicamp.br

Homepage: www.nepp.unicamp.br