

Los Desafíos de Educación Preescolar, Básica y Media en América Latina

SOPLA



EDITOR RESPONSABLE

David Gregosz

COEDITORAS

Marcela Perticará

Katrin Loebel Radefeldt

REVISIÓN

Lara Hübner

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN

Gráfica Funny S.A.

Los Desafíos de Educación Preescolar, Básica y Media en América Latina

SOPLA - Programa Regional sobre Políticas Sociales

ISBN 978-956-7684-10-6

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Programa Regional
Políticas Sociales en América Latina
SOPLA

Representación en Chile:

Enrique Nercasseaux 2381
751-0224 Providencia
Santiago de Chile
Tel: +56-2-2234 20 89
E-Mail: sopla@kas.de
www.kas.de/sopla

■ Sumario

- 7 | **PREFACIO**
David Gregosz
- 9 | **INTRODUCCIÓN**
Marcela Peticar
- 13 | **ARGENTINA**
Nuria Susmel
Escenarios y desafíos de la educación
preescolar, básica y media en Argentina
- 39 | **BOLIVIA**
Alberto Rivera
Roberto Laserna
Educación y políticas educativas
en Bolivia
- 67 | **BRASIL**
Marcelo Cortes Neri
Marcos Hecksher
Educación en Brasil:
en qué y cómo invertir los nuevos recursos?
- 95 | **CHILE**
Marcela Peticar
Marcela Román
Los desafíos de mejorar la calidad y la equidad
de la educación básica y media en Chile
- 123 | **COLOMBIA**
Martha Delgado Barrera
La educación básica y media en Colombia:
retos en equidad y calidad
- 147 | **COSTA RICA**
Ronulfo Jiménez
Gilberto Arce
Los desafíos de la educación
preescolar, primaria y media en Costa Rica
- 177 | **ECUADOR**
Sebastián Oleas
Daniel Baquero
José Miele
Los desafíos de la educación
preescolar, básica y media en Ecuador
- 195 | **GUATEMALA**
Priscilla Chang Paiz
Desafíos en la educación guatemalteca
- 207 | **MÉXICO**
Sergio Román Morales
Luis Ignacio Román Morales
Los desafíos de la educación
preescolar, básica y media en América Latina
- 229 | **PARAGUAY**
Luis Ortiz
La educación escolar en Paraguay. El sistema
educativo ante los desafíos de la desigualdad
- 251 | **PERÚ**
Piero Ortiz Chávez
Cinthya Pastor Vargas
Los desafíos de la educación
preescolar, básica y media en el Perú
- 271 | **URUGUAY**
Pablo da Silveira
Los desafíos de la educación preescolar,
básica y media en América Latina.
Uruguay el caso desviado
- 295 | **VENEZUELA**
Fernando Spiritto
La verdadera revolución.
Balance de la educación básica en Venezuela,
1999-2013

Educación en Brasil: ¿en qué y cómo invertir los nuevos recursos?

Marcelo Côrtes Neri ▪ Marcos Hecksher

1. Introducción

Los avances en la calidad, cantidad y distribución igualitaria de los niveles y rendimientos de la educación en Brasil han sido decisivos, en una década de intensa inclusión social, con un descenso en los índices de desigualdad y de pobreza, y un crecimiento notable del ingreso laboral y formalización del empleo, así como en los altos índices de felicidad reportados por los entrevistados en las encuestas nacionales e internacionales. A pesar de que los indicadores educacionales brasileños están por debajo de los observados en otros países latinoamericanos con niveles comparables de ingreso per cápita, los grandes avances de los últimos años y el desarrollo del país permiten vislumbrar amplias y factibles oportunidades de mejora, con medidas que lleven al aumento de la efectividad de las inversiones públicas y privadas en dicho sector.

Las inversiones públicas en Brasil han crecido durante los últimos años en directa

proporción al producto interno bruto (PIB) y son más elevadas que el promedio de los países desarrollados. Sin embargo, el Poder Legislativo discute un Plan Nacional de Educación (PNE) cuya meta es que esta inversión suba del 6,1% alcanzado en 2011, al 10% el año 2020. Aunque se trate de cifras bajas, hay una gran expectativa respecto de la concreción de nuevas inversiones en el sector educativo provenientes de la vinculación establecida en septiembre de 2013, del 75% de los ingresos de regalías que deriven de los contratos de explotación petrolera firmados a partir de diciembre de ese año, lo que incluye las nuevas reservas de petróleo encontradas en los estados de Espírito Santo y Santa Catarina, que comienzan a explotarse. Todavía no se pueden pronosticar con exactitud los valores ni el ritmo de crecimiento de los futuros ingresos al tesoro público.¹ El hecho es que Brasil deberá invertir más dinero público en educación en los próximos años y tendrá que discernir cuál será la mejor forma de asignarlos para lograr un desarrollo inclusivo y sustentable.



1 En septiembre de 2003, al publicar la ley que vincula regalías petroleras a la educación y salud, el gobierno estimó que los nuevos ingresos generen recursos adicionales que ascienden a 112 mil millones de reales para ambos rubros a lo largo del decenio 2013-2022. Esta estimación, en números corrientes, equivale al 2,5% del PIB anual del país en 2012, de 4,4 mil millones de reales. A octubre de 2013, después de la subasta del campo petrolífero de Libra, se calculó que la explotación generaría 638 mil millones de reales en 35 años.

Las inversiones de empresas y familias en el sector también han aumentado según el ingreso. La educación ha cobrado gran importancia entre las prioridades de la población: partiendo del séptimo lugar, se ha vuelto la segunda más importante para la población en general (superada solo por la salud) y la principal para los jóvenes, ya que es reconocida como un medio de ascensión social capaz de romper la transmisión de las situaciones de pobreza y riqueza entre padres e hijos. Aunque no sea una condición suficiente para la obtención de buenos empleos, como demuestra el desempleo actual en Europa, es una condición necesaria para crearlos y mantenerlos y, bajo el punto de vista individual, es el principal determinante del ingreso y de la empleabilidad de una persona, lo que se evidencia en países como Brasil, que poseen un bajo promedio de escolaridad.

En Brasil, las familias con ingresos más altos suelen matricular a sus hijos en escuelas particulares hasta la secundaria, porque están mejor conceptuadas que las públicas. Asimismo, capturan la mayor parte de los cupos de enseñanza gratuita en las universidades públicas vía exámenes de ingreso, dado que también están mejor conceptuadas que las particulares, a las cuales los pobres tienen menos llegada. Es esencial entender dónde están las inversiones privadas para identificar dónde, cómo y para quiénes es más importante invertir los fondos públicos con el fin de elevar los niveles de bienestar y equidad.

A pesar de todos los avances que se han logrado últimamente en educación y en casi todos los indicadores de desarrollo social, la inversión educacional todavía acusa una efectividad sumamente baja comparada con el potencial que tiene en el aporte a una mayor eficiencia y equidad. Agregar

nuevos recursos puede ser una oportunidad desperdiciada si llegasen a ser asignados de forma automática. Es preciso aprovechar la oportunidad de incrementar las inversiones con un mayor rendimiento y debidamente planificadas, en favor de la sociedad.

La segunda sección presenta indicadores generales de la educación primaria en Brasil y su trayectoria en los últimos tiempos. La tercera sección aborda las principales políticas educativas establecidas últimamente, y la cuarta, se focaliza en entregar algunas orientaciones que podrían considerarse para los años venideros, seguida de comentarios finales.

2. Panorama de la educación infantil, primaria y secundaria en Brasil

2.1 Panorama de la educación básica en Brasil

La educación básica en Brasil abarca tres etapas establecidas según las edades consideradas adecuadas para cada una de ellas. Estas son primera infancia para niños de hasta 5 años (subdividida en guardería hasta los 3 años y nivel preescolar de 4 a 5 años), enseñanza primaria para alumnos de 6 a 14 años y enseñanza secundaria de 15 a 17 años. De este conjunto de niveles que componen la educación básica, el censo Escolar del Ministerio de Educación (2012) contó 192.700 establecimientos de enseñanza con 50,5 millones de matrículas, lo que corresponde a un cuarto de la población del país. De este número, el 16,5% pertenece a la red privada y el 83,5% a la pública, con un 45,9% en la municipal, un 37,0% en la estatal y un 0,5% en la federal. Según la Constitución, es deber del Estado

garantizar el acceso gratuito a la educación básica, incluso a aquellos que no tengan la edad apropiada. Los municipios deben ofrecer prioritariamente educación infantil y primaria, mientras que los estados deben tener inserción prioritaria en la escuela primaria y secundaria. Con la mejora del flujo escolar observada en el descenso de retención y de la distorsión edad-año escolar, seguida de la transición demográfica que reduce la base de la pirámide etaria, el total de matrículas de enseñanza básica pública ha disminuido desde 2008, cuando alcanzó 53,2 millones, mientras que la privada aumentó en 1 millón en ese mismo período de tiempo (INEP & MEC, 2013).

Para construir un panorama educacional de un país, se deben monitorear una serie de indicadores. El análisis puede comenzar, por ejemplo, por los niveles de competencia en los exámenes estandarizados del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), que ofrece una medida internacionalmente comparable de aprendizaje y el principal resultado mensurado que un sistema educativo puede entregar. Estudios internacionales muestran que el dominio de habilidades cognitivas –expresadas por niveles de competencia en comunicación, raciocinio lógico y operaciones matemáticas, cotejados en evaluaciones educativas de amplia escala– explican gran parte de las diferencias de los índices de crecimiento económico, por lo que la calidad de la educación sería todavía más crucial que el aumento del promedio de escolaridad para elevar la productividad de un país. Como se repite en la mayoría de los indicadores sociales del país, la posición de Brasil en PISA es muy poco auspiciosa, sin embargo, los escasos avances logrados en los últimos años son positivos.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha aplicado cada tres años la evaluación PISA, que a alumnos de 15 años de edad en las áreas de matemáticas, lectura y ciencias. Brasil ha participado en todas las ediciones junto con un grupo variado de países, entre los que predominan los más desarrollados. Este espejo externo ha ayudado a que el país reconozca la baja calidad de su educación y, al mismo tiempo, a verla evolucionar positivamente.

En el año 2000, Brasil solo superaba a un país participante del programa PISA en matemáticas, uno en ciencias y a cuatro en lectura. De este pequeño grupo, en el año 2012 ninguno superó a Brasil en las tres áreas. Ese mismo año, Brasil logró superar a varios países que antes lo aventajaban: Indonesia y Argentina en matemática; Argentina en lectura; y, Albania e Indonesia en ciencias. Partiendo de niveles muy bajos, Brasil está en el grupo de participantes que más aumentó sus puntajes en las tres asignaturas, durante el período 2000-2012, superando el crecimiento del 64,1% de los demás países en lectura, el 76,9% en ciencias y el 97,4% en matemática. En esta última asignatura, de los 40 países estudiados de 2003 a 2012, ninguno tuvo la evolución que logró Brasil.

CUADRO 1
RESULTADOS COMPARATIVOS ENTRE BRASIL Y LOS PAÍSES PARTICIPANTES DE PISA, 2000-2012
(EN POSICIÓN, CANTIDAD Y PORCENTAJE)

		Matemática	Lectura	Ciencias
PUNTAJE PROMEDIO EN EL AÑO				
2000	Posición	40	37	40
2000	Total de países	41	41	41
2000	Peores que Brasil (porcentaje)	2,5	10,0	2,5
2003	Posición en la clasificación	40	37	39
2003	Total de países	56	56	56
2003	Peores que Brasil (porcentaje)	29,1	34,5	30,9
2006	Posición en la clasificación	53	48	51
2006	Total de países	56	55	56
2006	Peores que Brasil (porcentaje)	5,5	13,0	9,1
2009	Posición en la clasificación	54	50	50
2009	Total de países	62	62	62
2009	Peores que Brasil (porcentaje)	13,1	19,7	19,7
2012	Posición	53	53	57
2012	Total de países	60	63	63
2012	Peores que Brasil (porcentaje)	11,9	16,1	9,7
VARIACIÓN DEL PUNTAJE PROMEDIO EN EL PERÍODO				
2000-2012	Posición	2	15	10
2000-2012	Total de países	40	40	40
2000-2012	Peores que Brasil (porcentaje)	97,4	64,1	76,9
2003-2012	Posición	1	19	10
2003-2012	Total de países	40	40	40
2003-2012	Peores que Brasil (porcentaje)	100	53,8	76,9
2006-2012	Posición	9	19	12
2006-2012	Total de países	54	53	54
2006-2012	Peores que Brasil (porcentaje)	84,9	65,4	79,2
2009-2012	Posición	24	40	37
2009-2012	Total de países	58	58	58
2009-2012	Peores que Brasil (porcentaje)	59,6	31,6	36,8

Fuente: Banco Mundial, recopilación datos de la OCDE.

Nota: Solo se incluyen países, por lo tanto, se excluye Shanghái, Taipéi y Dubái.

CUADRO 2
BRASIL EN AMÉRICA LATINA SEGÚN PISA,
2000 Y 2012

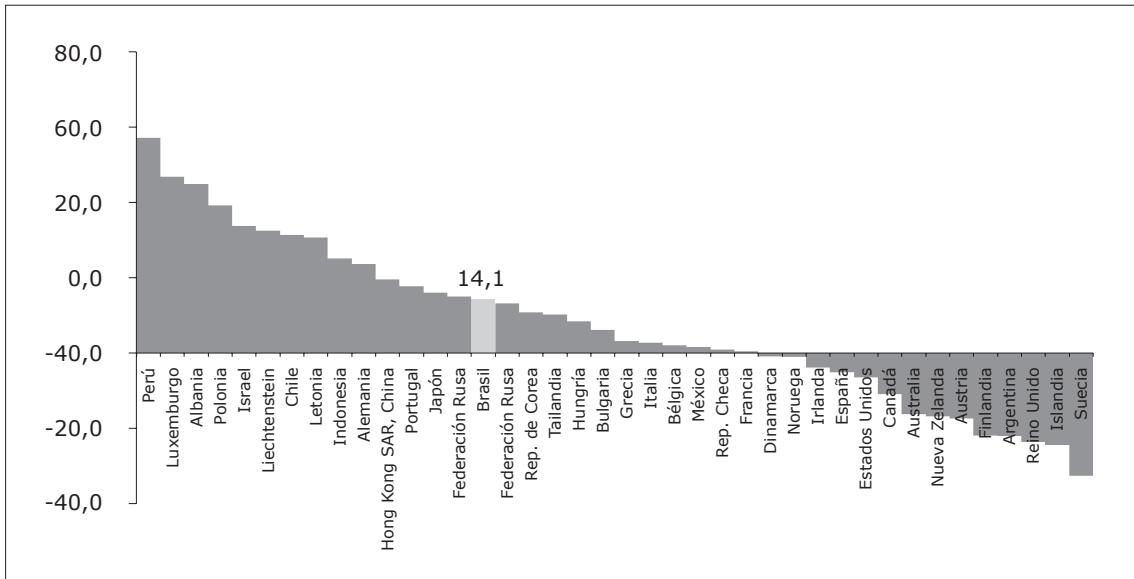
Posición en 2000/ total de países	País	Promedio en 2000	Posición en 2012/ total de países	País	Promedio en 2012
MATEMÁTICA					
			46º/60	Chile	423
34º/41	Argentina	388	48º/60	México	413
35º/41	México	387	50º/60	Uruguay	409
36º/41	Chile	384	51º/60	Costa Rica	407
40º/41	Brasil	334	53º/60	Brasil	391
41º/41	Perú	292	54º/60	Argentina	388
			57º/60	Colombia	376
			60º/60	Perú	368
LECTURA					
			45º/63	Chile	441
34º/41	México	422	47º/63	Costa Rica	441
35º/41	Argentina	418	50º/63	México	424
36º/41	Chile	410	52º/63	Uruguay	411
37º/41	Brasil	396	53º/63	Brasil	410
41º/41	Perú	327	55º/63	Colombia	403
			59º/63	Argentina	396
			63º/63	Perú	384
CIENCIAS					
			44º/63	Chile	445
			49º/63	Costa Rica	429
34º/41	México	422	52º/63	Uruguay	416
35º/41	Chile	415	53º/63	México	415
37º/41	Argentina	396	56º/64	Argentina	406
40º/41	Brasil	375	57º/63	Brasil	405
41º/41	Perú	333	58º/63	Colombia	399

Fuente: Banco Mundial, recopilación de datos de la OCDE.

Nota: Solo se incluyen países, por lo tanto, se excluye Shanghái, Taipé y Dubái.

GRÁFICO 1

VARIACIÓN ABSOLUTA DEL PROMEDIO EN LECTURA, 2000-2012 (EN PORCENTAJES)

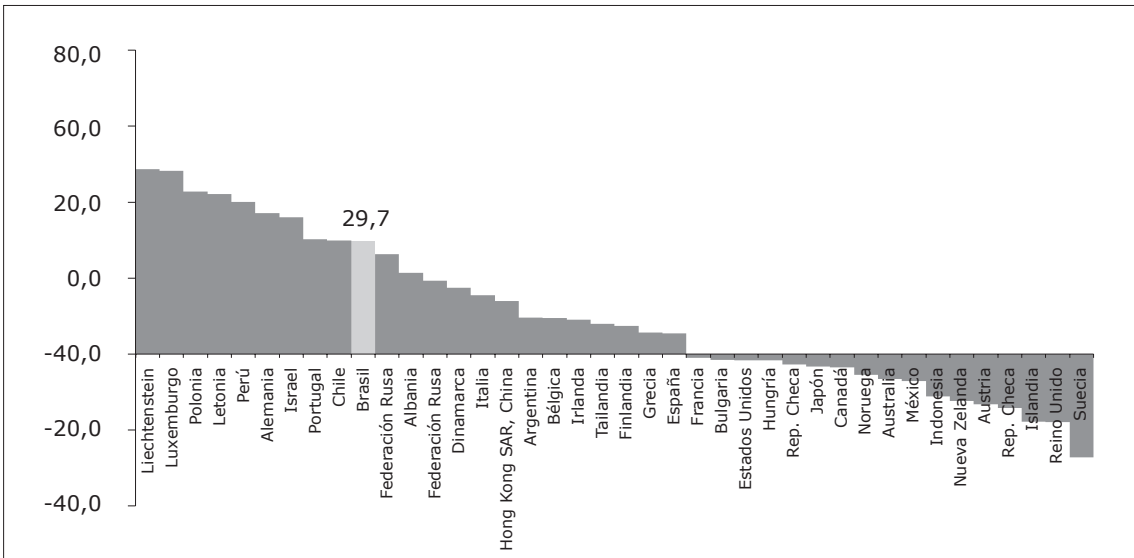


Fuente: Banco Mundial, recopilación de datos de la OCDE.

Nota: Solo se incluyen países, por lo tanto, se excluye Shanghái, Taipéi y Dubái.

GRÁFICO 2

VARIACIÓN ABSOLUTA DEL PROMEDIO EN CIENCIAS, 2000-2012 (EN PORCENTAJES)

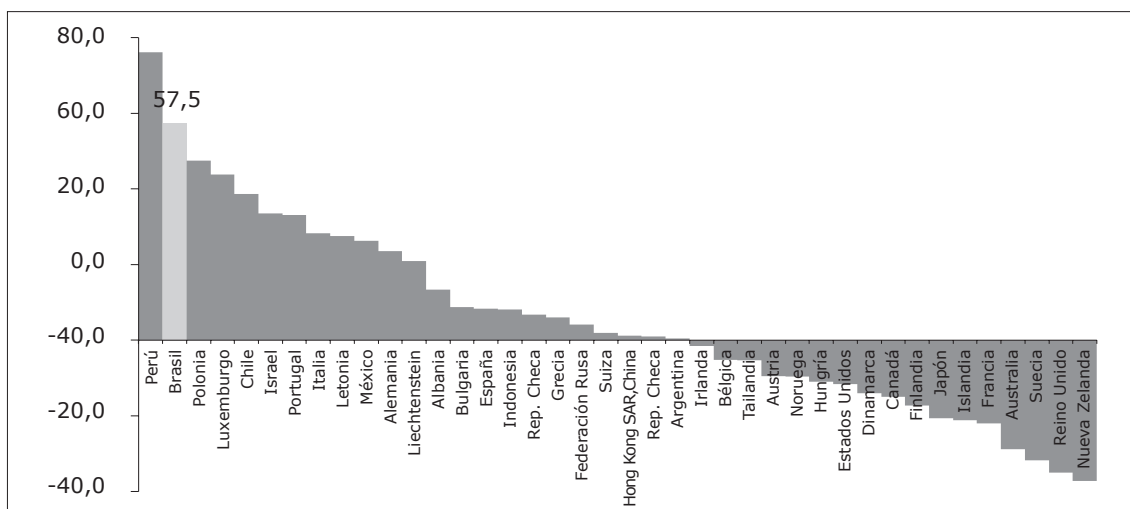


Fuente: Banco Mundial, recopilación de datos de la OCDE.

Nota: Solo se incluyen países, por lo tanto, se excluye Shanghái, Taipéi y Dubái.

GRÁFICO 3

VARIACIÓN ABSOLUTA DEL PROMEDIO EN MATEMÁTICAS, 2000-2012 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Banco Mundial, recopilación de datos de la OCDE.
Nota: Solo se incluyen países, por lo tanto, se excluye Shanghai, Taipéi y Dubái.

La evolución de los puntajes no se debe simplemente a la débil posición inicial de Brasil. En lectura, existe un avance que va un poco más allá del promedio y hay una lenta convergencia mundial de los puntajes. Pautinamente, Brasil se acerca a los puntajes observados en los 46 países que, al participar por lo menos dos veces de la evaluación PISA, siempre estuvieron en una posición aventajada y cuyo promedio avanza más lentamente que el brasileño, como en los siete que siempre tuvieron un desempeño inferior y cuyo promedio avanza más rápido que el de Brasil.

Sin embargo, la historia es diferente en ciencias y matemática. En ambas asignaturas, Brasil no solo se acerca gradualmente a los muchos países que siempre lo superaban en posición, sino que además avanza más rápido que el pequeño grupo de países que disputan posiciones con Brasil en cada disciplina, es decir, aquellos que Brasil sobrepasó o que sobrepasaron a Brasil en algún momento. Fuera de Argentina, Albania e Indonesia,

pertenecen a dicho grupo de países comparables, otros seis que también cambiaron de posición con Brasil en una de las tres disciplinas, en alguna de las cinco ediciones de PISA: Kazajstán, Colombia, Jordania, México, Montenegro y Túnez. La mejora del desempeño en matemática y ciencias ha sido más acelerada en Brasil entre estos.

La alfabetización de jóvenes y adultos no tuvo una evolución destacada en Brasil, sino que se mantuvo su rezago en el indicador, mientras que el problema ha disminuido de forma pareja, incluso en otros países. La proporción alfabetizada de la población brasilera de 15 años y más está aumentando continuamente: un 74,6% en 1980, un 80,6% en 1990, un 86,9% en 2000, un 90,7% en 2010, y un 91,3% en 2012. Sin embargo, el ritmo de crecimiento no es mayor que en otros países que tienen un déficit semejante.

Al comparar los índices de alfabetización de los 44 países que tienen datos de 1990 a 2010 en el banco de datos del Banco

Mundial,² se constata que Brasil se mantuvo exactamente en la trigésima posición de la clasificación al comienzo y al final, durante los 20 años, superando a Puerto Rico y Bahrein (en la década de 1990), y siendo sobrepasado por China y Turquía. En el año 2000, Brasil superó al Ecuador pero Bahrein recuperó su posición.

Si se analizan los datos de 2000 a 2010 de 69 países, se advierte que, en este grupo más amplio y con más naciones en desarrollo, Brasil descendió de la posición 36^a a la 37^a. Brasil sobrepasó al Ecuador y fue superado por Bahrein en la primera década del siglo XXI, pero Bolivia (sin cifras disponibles para 1990) igualmente estuvo a la delantera. Entonces, a finales de la última década, el índice de alfabetización observado en Brasil era más bajo que el del 52% de las naciones sondeadas, considerando el conjunto total de 123 países con datos referentes a 2010 en la recopilación del Banco Mundial.

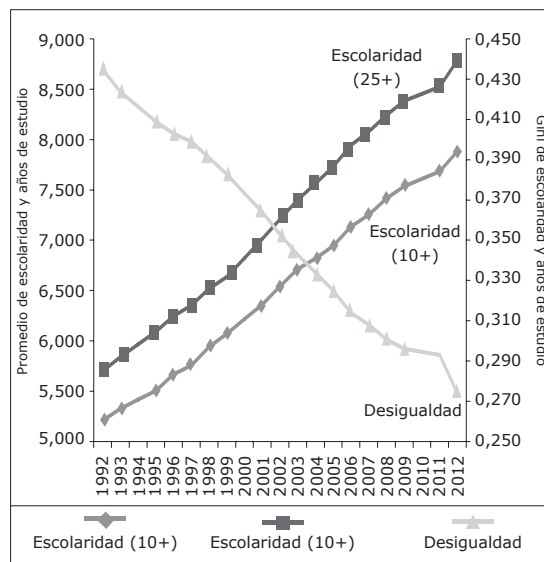
En América Latina, el índice de alfabetización brasilera (90,7%) supera a los de ocho países con porcentajes recopilados: Guatemala (75,2%), El Salvador (84,3%), Honduras (84,8%), Jamaica (86,6%), Ecuador (88%), San Tomé y Príncipe (89,2%), República Dominicana (89,5%) y Puerto Rico (90,4%). Otros 15 países tienen índices más altos que Brasil: Bolivia (91,2%), México (93,3%), Colombia (93,3%), Paraguay (93,8%), Panamá (94,1%), Surinam (94,7%), Venezuela (95,5%), Costa Rica (96,2%), Aruba (96,8%), Argentina (97,8%), Uruguay (98,2%), Chile (98,6%), Trinidad y Tabago (98,8%), Antigua y Barbuda (98,9%) y Cuba (99,8%).

En los indicadores más representativos de la situación general de la educación brasileña,

se repite el mismo patrón observado en PISA. El promedio de años de estudio formal de la población brasileña de 15 años y más –que incluye el contingente analfabeto, con peso cada vez menor sobre el resultado general– subió de un 5,2 en 1992 a un 6,5 en 2002, y a un 7,9 en 2012. En la población de 25 años y más, la escolaridad promedio subió de un 5,7 en 1992 a un 7,2 en 2002, y a un 8,8 en 2012. Al mismo tiempo, la desigualdad en los niveles individuales de instrucción bajó de forma constante. Los microdatos de la encuesta nacional por muestreo de domicilios (PNAD) del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), permiten separar lo sucedido con grupos de resultados históricamente desiguales, lo que se plasma en tabulaciones del Núcleo de Gestión de Informaciones Sociales (NINSOC) del Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA).

GRÁFICO 4

PROMEDIO Y DESIGUALDAD DE AÑOS DE ESTUDIO EN BRASIL, 1992-2012 (EN PORCENTAJES)



Fuente: IPEA (2013a) a partir de microdatos de PNAD/IBGE.



2 Para incluir un número razonable de países en la comparación, se tomó como valor de cada año t , el promedio de las cifras disponibles en el trienio de $t-1$ a $t+1$. En el caso de Brasil, la serie del Banco Mundial se alimentó con datos del PNUD, IPEA y FJP (2013) para 1991 y 2010, y de NINSOC/IPEA para 1999, 2001 y 2011.

CUADRO 3
PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIOS FORMALES
SEGÚN CATEGORÍAS SELECCIONADAS,
1992, 2002 Y 2012 (EN AÑOS)

CATEGORÍAS 15 AÑOS O MÁS	1992	2002	2012
Brasil	5,2	6,5	7,9
Norte	5,4	6,5	7,4
Nordeste	3,8	5,1	6,7
Sudeste	5,9	7,2	8,5
Sur	5,6	7,0	8,2
Centro oeste	5,4	6,8	8,3
Localización			
Urbano	5,9	7,1	8,4
Metropolitano	6,6	7,9	9,0
No metropolitano	5,4	6,6	8,0
Rural	2,6	3,6	5,1
Sexo			
Masculino	5,2	6,4	7,7
Femenino	5,2	6,7	8,1
Raza o color			
Blanca	6,1	7,4	8,7
Negra	4,0	5,5	7,1
Grupo de edad			
15 a 17 años	5,0	6,7	7,6
18 a 24 años	6,2	8,1	9,6
25 a 29 años	6,5	7,7	9,9
30 a 39 años	6,1	7,2	8,9
40 a 49 años	4,9	6,6	8,0
50 a 59 años	3,6	5,2	6,8
60 años +	2,5	3,4	4,6

Fuente: Microdatos de la PNAD (IBGE).

Preparación: IPEA/DISOC/NINSOC. Núcleo de Gestión de Informaciones Sociales.

Nota: Se considera negra a la población compuesta por quienes se declaran negros y pardos, conforme a las investigaciones y políticas brasileñas. A partir del año 2004, la PNAD incluye además, la población rural de Rondonia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará y Amapá.

De 1992 a 2012, bajó de 2,1 a 1,7 años la diferencia respecto del promedio de escolaridad entre los que se declaran blancos y los que se declaran negros o morenos, según la clasificación del IBGE. En el mismo período, la diferencia del nordeste del país en relación con el sudeste disminuyó de 2,0 a 1,8 años. En cambio, la ventaja promedio de 0,1 año que las mujeres comenzaban a arrojar sobre los hombres en 1992, aumentó llegando a 0,4 año en 2011. Debido a la mayor escolarización de las cohortes más jóvenes, la ventaja promedio de la población de 15 a 17 años sobre la de 60 años y más, también aumentó de 2,6 a 3,0 años. Persistente, sin embargo, es la distancia entre la escolaridad promedio urbana y rural, que osciló de 3,2 a 3,3 años.

Las escuelas brasileñas son sumamente desiguales y gran parte de ellas sufre de grandes faltas de infraestructura básica y de material didáctico-pedagógico. Sobre la base del censo escolar del Ministerio de Educación (MEC), Corbucci y Zen (2013) muestran cuán grandes son dichas carencias en escuelas públicas del país y cómo empeoran, especialmente, en zonas rurales. Por ejemplo, la falta de desagüe sanitario en el 7,4% de las escuelas públicas, cuyo índice que llega al 14,2% en zonas rurales; el 11,2% de las escuelas públicas rurales no tiene baños y el 16% no tiene cocina y el 18,5% no tiene luz, son datos que avalan dicha afirmación. El porcentaje de matrículas en esas escuelas es inferior, lo que implica que hay menos alumnos enfrentados a esas condiciones de infraestructura, aunque es importante considerar que se trata realmente de lo básico para el funcionamiento adecuado de una escuela.

Otros recursos de apoyo didáctico-pedagógico están restringidos a una minoría de alumnos matriculados en escuelas públicas del país, puesto que un 73,7 de las escuelas

ni tiene biblioteca, así como el 76,4% no tiene laboratorio de informática, el 80,4% no cuenta con una cancha deportiva y el 96,7% carece de laboratorio de ciencias.

CUADRO 4

ESCUELAS PÚBLICAS SIN INFRAESTRUCTURA BÁSICA (URBANO Y RURAL), 2009

	Brasil		Urbano		Rural	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
PANEL 1: ESTABLECIMIENTOS						
Suministro de agua	839	0,52	61	0,08	778	0,94
Desagüe sanitario	12.022	7,39	267	0,33	11.755	14,24
Baños	10.385	6,37	1.110	1,38	9.275	11,21
Energía eléctrica	15.324	9,42	59	0,07	15.265	18,49
Cocina	16.137	9,90	2.890	3,60	13.247	16,02
PANEL 2: MATRÍCULAS						
Suministro de agua	75.136	0,16	40.431	0,10	34.705	0,51
Desagüe sanitario	545.682	1,16	112.962	0,28	432.720	6,41
Baños	698.867	1,49	375.397	0,93	323.470	4,79
Energía eléctrica	514.692	1,10	29.233	0,07	485.459	7,19
Cocina	1.822.515	3,88	1.272.219	3,16	550.296	8,15

Fuente: INEP/Censo Escolar 2009.

Preparación: IPEA/DISOC/NINSOC. Núcleo de Gestión de Informaciones Sociales.

CUADRO 5

ESCUELAS PÚBLICAS SIN INFRAESTRUCTURAS DIDÁCTICO-PEDAGÓGICAS, 2009 (EN CANTIDADES Y PORCENTAJES)

	Brasil		Urbano		Rural	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
PANEL 1: ESTABLECIMIENTOS						
Laboratorio de informática	119.951	73,6	43.097	53,7	76.854	92,9
Laboratorio de ciencias	151.906	93,2	69.892	87,1	82.014	99,2
Cancha de deportes	123.214	75,6	46.410	57,9	76.804	92,9
Biblioteca	120.190	73,8	45.719	57,0	74.471	90,1
PANEL 2: MATRÍCULAS						
Laboratorio de informática	17.262.614	36,7	12.101.250	30,1	5.161.364	76,4
Laboratorio de ciencias	36.558.650	77,8	30.030.648	74,6	6.528.002	96,7
Cancha de deportes	20.197.238	43,0	14.767.175	36,7	5.430.063	80,4
Biblioteca	21.642.675	46,1	16.667.415	41,4	4.975.260	73,7

Fuente: INEP/Censo Escolar 2009.

Preparación: IPEA/DISOC/NINSOC. Núcleo de Gestión de Informaciones Sociales.

En términos de asistencia escolar, nuevamente el retrato de las últimas décadas es alentador, pero el escenario actual aún no es el anhelado. En el caso de los jóvenes, hay una reducción de los índices de asistencia bruta al final de la serie, pero gran parte (un 80% entre los adolescentes de 15 a 17 años) se debe a la mejora de los flujos, pues las escuelas comenzaron a retener menos jóvenes atrasados y el descalce edad-año escolar disminuyó (Neri & Oliveira, 2013). La asistencia neta según los niveles de enseñanza adecuados a cada grupo etario sigue en aumento hasta de acuerdo con los últimos datos disponibles.

CUADRO 6

PROPORCIÓN DE NIÑOS Y JÓVENES QUE VAN A LA ESCUELA SEGÚN GRUPO ETARIO, 1992, 2002 Y 2012 (EN PORCENTAJES)

GRUPO ETARIO	1992	2002	2012
0 a 3 años	7,6 ^a	11,7	21,2
4 y 5 años	21	56,7	8,2
6 a 14 años	84,2	95,8	98,2
15 a 17 años	59,7	81,5	84,2
18 a 24 años	22,6	33,9	29,4
25 a 29 años	5,8	12,5	11,2

Fuente: Micro datos de la PNAD (IBGE).

Preparación: IPEA/DISOC/NINSOC. Núcleo de Gestión de Informaciones Sociales.

^a En el grupo etario de 0 a 3 años, el primer dato disponible en el banco del cuadro se refiere a 1995.

CUADRO 7

ÍNDICE NETO DE ASISTENCIA ESCOLAR POR NIVEL DE ENSEÑANZA Y GRUPO ETARIO, 1992, 2002 Y 2012

Nivel/modalidad de enseñanza	1992	2002	2012
Educación infantil (0 a 5 años)	7,0	26,9	8,9
Enseñanza primaria (6 a 14 años)	73,9	85,7	92,5
Enseñanza secundaria (15 a 17 años)	18,2	40,0	4,0
Enseñanza superior (18 a 24 años)	4,6	9,8	5,1

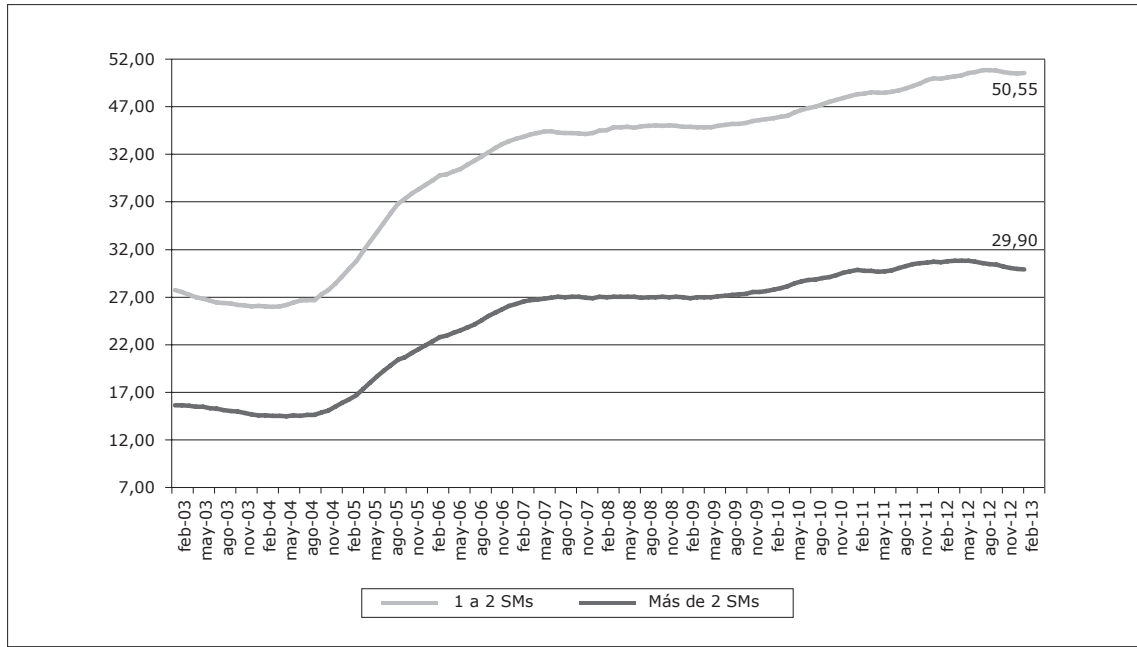
Fuente: Micro datos de la PNAD (IBGE).

Preparación: IPEA/DISOC/NINSOC. Núcleo de Gestión de Informaciones Sociales.

Hay un creciente debate sobre los jóvenes ni-ni, que no estudian en el sistema formal, no trabajan ni buscan empleo. El relieve respecto del tipo de educación es importante, pues la principal fuente empleada para cuantificarlos, la PNAD/IBGE, no informa regularmente cuántos invierten en otro tipo de formación. Se han encontrado nuevas evidencias en otras fuentes, como la Encuesta Mensual de Empleo (PME), también del IBGE, donde Menezes, Cabanas y Komatsu (2013) constatan que existe un intenso flujo de entradas y salidas de las escuelas y del mercado laboral entre el alto número de jóvenes ni-ni. Asimismo, con base en la PME, Corseuil y Neri (2013) observan una proporción creciente de trabajadores titulados en cursos de calificación profesional, no captados por la PNAD. Los registros administrativos consolidados del censo escolar del MEC también denotan una expansión de las matrículas en educación profesional que era de 780.162 en 2007 y llegó a 1.362.200 en 2012, con un crecimiento de un 74,6% en cinco años.

GRÁFICO 5

CURSOS DE CALIFICACIÓN PROFESIONAL CONCLUIDOS ENTRE EMPLEADOS CON CONTRATO FORMAL DE TRABAJO, PROMEDIO MÓVIL DE 12 MESES, 2003-2013 (EN PORCENTAJES)



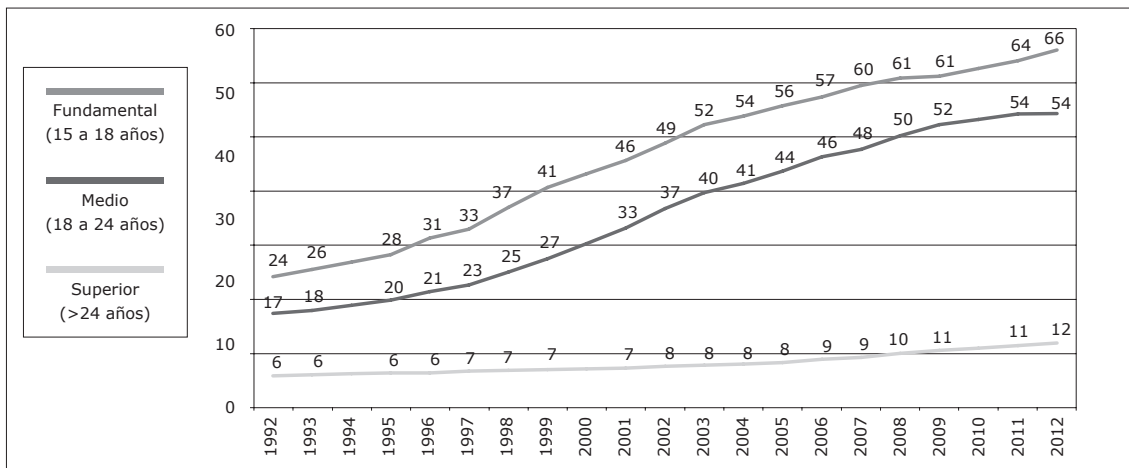
Fuente: Corseuil y Neri (2013) con micro datos de la PME/IBGE.

Más que criticar lo que los jóvenes no hacen, hay que saber lo que hacen y lo que quieren lograr con el fin de apoyarlos en sus esfuerzos para calificarse. Diplomas de todos los niveles aún son muy valorizados por su escasez en Brasil, aunque ha aumentado mucho el número de estudiantes que logra obtener uno. En 1992, tan solo el 24% de los jóvenes de 15 a 18 años de edad terminó la primaria. En 2012, este número aumentó al 66%, aunque este porcentaje sigue siendo bajo para un nivel educativo adecuado a los 14 años de edad. El 42% de la población del grupo etario siguiente tuvo acceso a esa formación en tan solo dos décadas. La proporción de jóvenes de 18 a 24 años con diploma

de enseñanza secundaria se triplicó en ese mismo período, del 17% al 54%. En educación universitaria o superior, el porcentaje de diplomados se duplicó del 6% al 12% en el contingente poblacional de adultos de 25 años y más.

Por ello, la bonificación educativa producto del aumento de la escolaridad en Brasil, explica un crecimiento del 2% al año del ingreso laboral per cápita de 2002 a 2012, que equivale a dos tercios del crecimiento total del ingreso de la población en edad activa (3%). La bonificación demográfica, pese a ser más conocida, generó tan solo un 0,5% de crecimiento anual (Neri, 2013).

GRÁFICO 6
PERSONAS CON DIPLOMA EN TRES NIVELES DE ENSEÑANZA SEGÚN GRUPO ETARIO, 1992-2012
(EN PORCENTAJES)

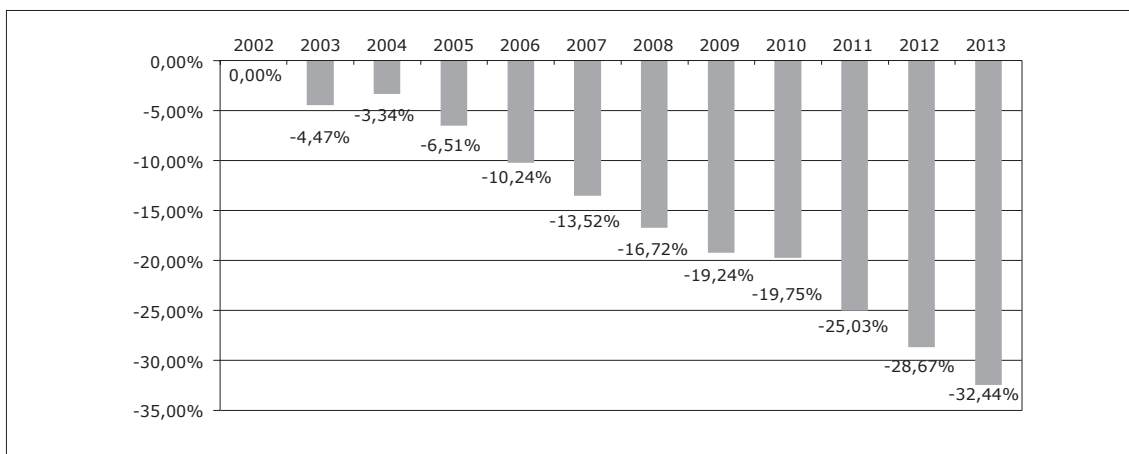


Fuente: Microdatos de la PNAD (IBGE).
 Preparación: IPEA/DISOC/NINSOC. Núcleo de Gestión de Informaciones Sociales.

Hay una enorme desigualdad educativa en el país, lo que explica gran parte de la diferencia respecto de la distribución del ingreso. En cambio, el movimiento de expansión y la mejor distribución del derecho a la educación redundaron en una reducción de los excesivos premios salariales asociados

a la educación en Brasil, explicado, en gran medida, por el descenso continuo de la desigualdad del ingreso desde 2001. Pese a que últimamente los países latinoamericanos han pasado por un fenómeno semejante, la mayoría de los países del mundo han constatado justamente lo contrario.

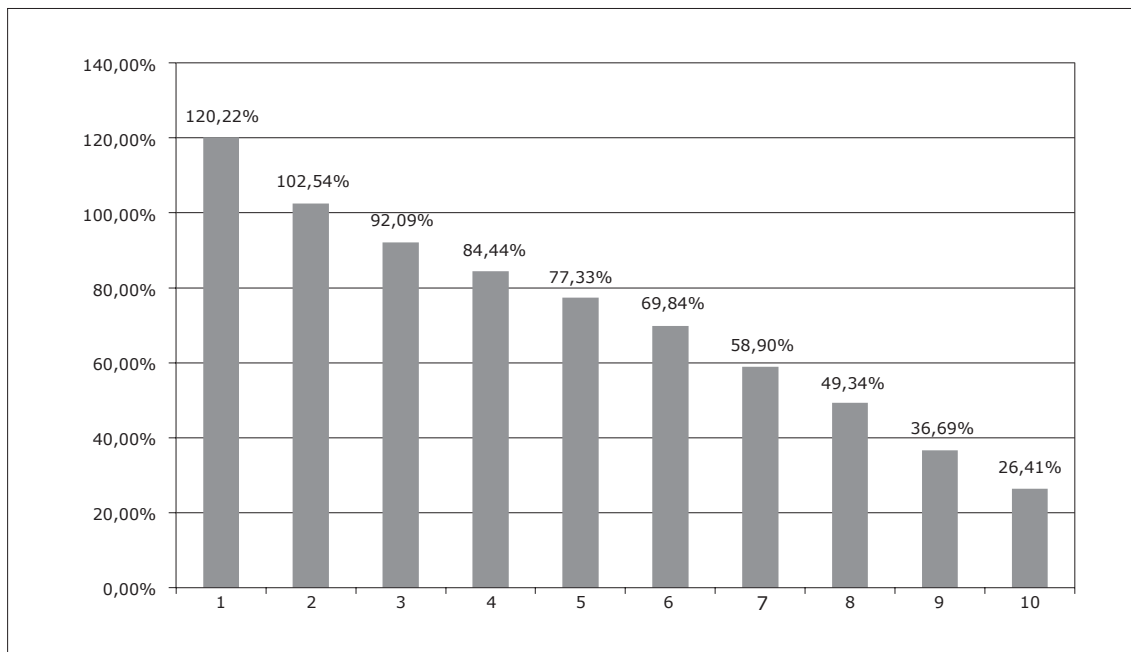
GRÁFICO 7
INTERACCIÓN DE AÑO CON PREMIO DE INGRESO POR 11 AÑOS DE ESTUDIO, 2002-2013
(EN PORCENTAJES)



Fuente: IPEA con microdatos de la PME/IBGE, hasta agosto de 2013.
 Base: 2002 y ningún año de estudio.

GRÁFICO 8

CRECIMIENTO REAL ACUMULADO DEL INGRESO DEL HOGAR PER CÁPITA, 2001-2012 (EN PORCENTAJES)



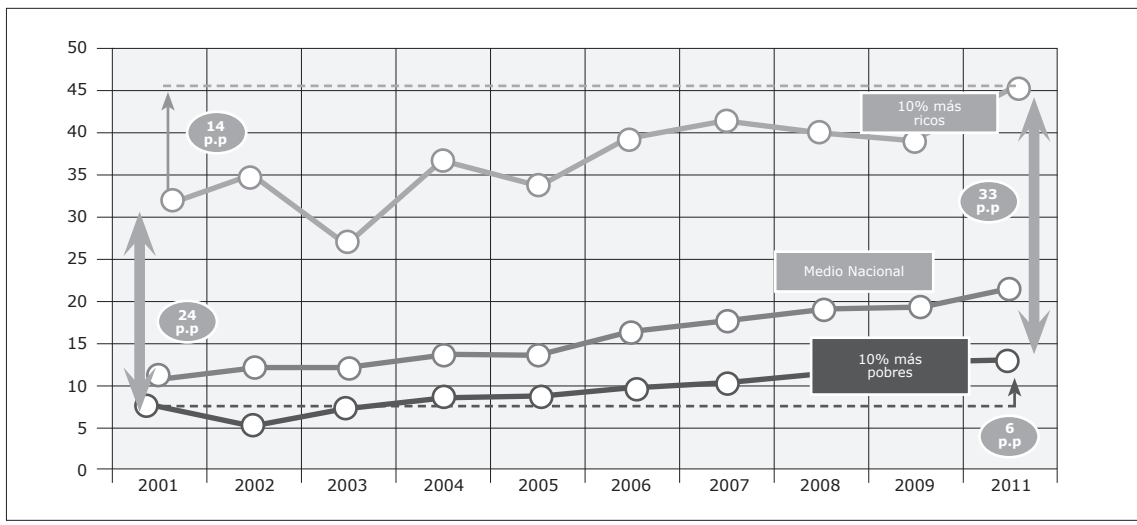
Fuente: IPEA (2013a) con microdatos de la PNAD/IBGE.

Otro hecho relevante del mercado laboral que merece ser destacado es el descenso continuo de la informalidad, del 51,6% en 2002 al 39,3% en 2012 (IPEA, 2013b), cambiando y compensando con creces el ciclo alto de la década anterior. Este fenómeno podría estar relacionado con el aumento de la oferta de mano de obra escolarizada. En la última década, la informalidad dentro de cada grupo educativo tuvo una disminución leve, lo que se debe al cambio en la composición de la población ocupada por nivel de escolaridad (Mello y Santos, 2009).

Para concluir este breve panorama, hay que volver al principio. Es fundamental para avanzar hacia el desarrollo del país enfocarse

en la primera infancia, donde están los mayores y más duraderos rendimientos sociales de la inversión en educación. La proporción de niños de hasta 3 años que van a guarderías aumentó en la última década, pero este incremento fue mayor entre los más ricos en proporción y calidad, que entre los más pobres; y está comprobado que la calidad de las guarderías es determinante para el desarrollo infantil (Barros et al., 2011). Nuevas políticas para ensanchar la oferta de guarderías, con calidad en los programas de actividades, de cara al desarrollo infantil y foco en los niños más pobres, son esenciales para acelerar y sustentar el desarrollo inclusivo.

GRÁFICO 9
EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE NIÑOS DE HASTA 3 AÑOS QUE VA A LA GUARDERÍA, 2001-2011
(EN PORCENTAJES)



Fuente: SSAE/SAE.

3. Evolución reciente de las políticas educativas brasileras

En la primera década del siglo XXI, al tiempo que se establecieron los pilares de expansión de la cobertura de la enseñanza fundamental promovida en el decenio anterior, Brasil avanzó en el diseño institucional del financiamiento del sistema público, que comenzó a abarcar desde el nivel preescolar hasta la educación secundaria. Así, se generalizó para todos los ciclos obligatorios, exámenes nacionales de desempeño de los alumnos, escuelas y redes; aumentaron los requisitos para la selección de docentes; se amplió y creó un registro nacional unificado para las transferencias monetarias condicionadas a la asistencia escolar; y, se avanzó en las inversiones en cursos técnicos o profesionales y, últimamente, en la primera infancia.

Se innovaron las políticas en la esfera federal, estatal y municipal para mejorar la calidad de los servicios, como exámenes o evaluaciones específicas, bonificaciones por

desempeño para profesores y directores, desacreditación de proveedores privados, suspensión del ingreso en cursos con notas bajas, y también la participación de padres y alumnos (transferencia monetaria a la escuela, transferencia monetaria a la familia, transferencias condicionadas al desempeño escolar, seguimiento y apoyo domiciliario a familias con niños). Se pueden observar progresos gracias a algunas de estas iniciativas, objetos de análisis y propuestas de especialistas de los principales centros de investigación y formulación de políticas educativas en Brasil. Esta sección remarca algunos de los cambios más relevantes efectuados en el sistema en los últimos años.

En 1996, se instituyó el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEB), para complementar y aportar a la redistribución, entre agencias federadas, de la capacidad de financiamiento público de la enseñanza fundamental. En 2007, por medio de este fondo, se reestructuró el mecanismo

para cumplir también con la educación infantil, la enseñanza secundaria y la educación de jóvenes y adultos. Su función es complementar la capacidad de financiamiento educativo de los estados y municipios –solventada, básicamente, por el 25% de sus ingresos impositivos netos– con recursos federales. Los recursos resultantes de la constitución del FUNDEB, deberán utilizarse exclusivamente para el mantenimiento y desarrollo de la educación básica: un 60% se destinará para remunerar profesionales de magisterio que ejerzan en la educación básica pública; y el 40% restante, para gastos de mantenimiento y desarrollo de la enseñanza –capacitación docente, inversiones en infraestructura y medios didáctico-pedagógicos, y transporte escolar para zonas rurales–, dirigido a la educación infantil y primaria en caso de los municipios.

La participación del gobierno federal en el FUNDEB creció de 2 mil millones de reales en 2007 a 9,4 mil millones de reales en 2012,

cuando el total, considerando estados y municipios, llegó a 114,3 mil millones de reales. Nueve unidades federadas reciben un complemento federal: Amazonas, Alagoas, Bahía, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco y Piauí.

CUADRO 8

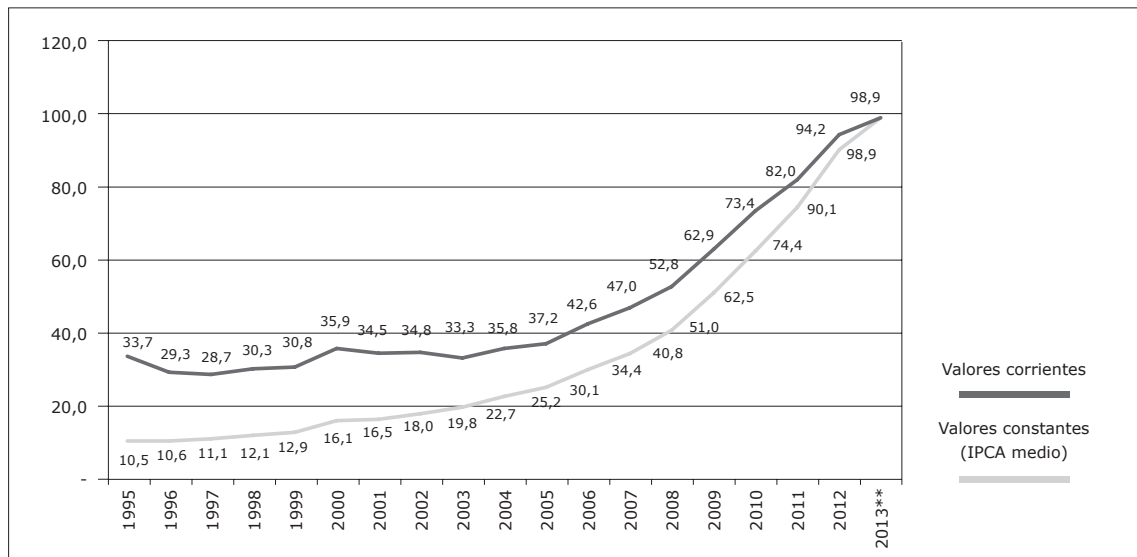
PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL,
2010-2012 (EN MILLONES DE REALES)

Año	Participación federal	Participación unidades federadas	Total
2010	6.861,1	76.234,6	83.095,7
2011	7.801,5	86.683,7	94.485,2
2012	9.440,4	104.893,0	114.333,4

Más allá de los fondos aportados por el FUNDEB, en los últimos años hubo un significativo crecimiento en el presupuesto del MEC y en las inversiones totales en educación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

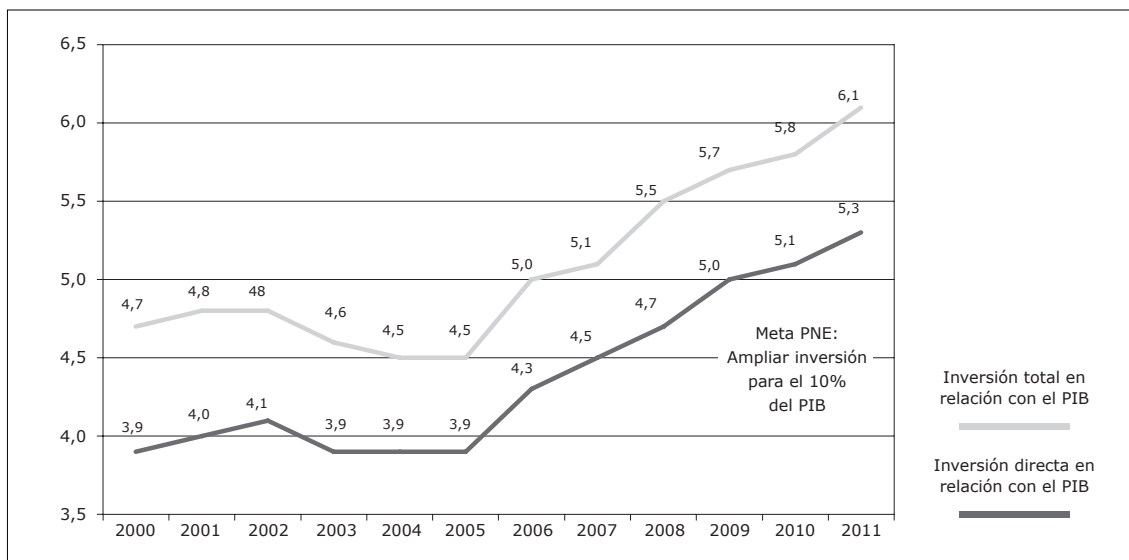
GRÁFICO 10

PRESUPUESTO DEL MEC, 1995-2003 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Paim (2013).

GRÁFICO 11
INVERSIÓN EN EDUCACIÓN EN RELACIÓN CON EL PIB, 2000-2011 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Paim (2013).

Nota: La inversión pública directa en educación se refiere al total de recursos públicos invertidos por las agencias federales en educación pública, incluyendo construcción, expansión y mantenimiento de los establecimientos de enseñanza, remuneración de los profesionales de la educación, asistencia estudiantil, merienda escolar, transporte escolar, material didáctico, formación de profesores y gastos relacionados. La inversión pública total en educación remite al total de fondos públicos desembolsados por las agencias federales en educación, incluyendo todas las inversiones directas más los gastos por pago de becas de estudio, financiación estudiantil y transferencias a entidades privadas, además de una contribución de previsión social a los profesionales de educación en ejercicio.

El aumento de recursos trajo consigo mejoras en los indicadores de resultados. En paralelo a la estructuración del FUNDEB en 2007, se creó el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB). Según resume el IPEA (2012c), el IDEB fue diseñado como:

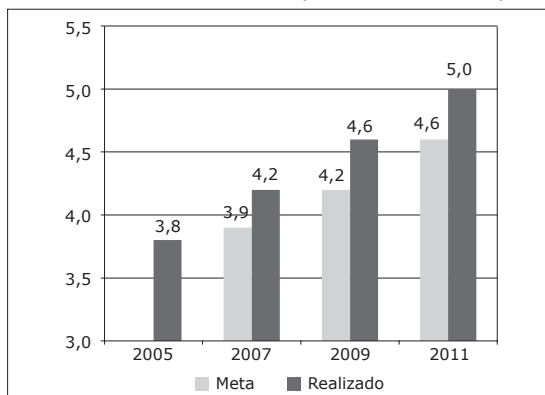
- un indicador de resultado de los sistemas de educación básica federal, estatal y municipal;
- un mecanismo simple de información para educadores, cursantes, formuladores de política y sociedad en general, sobre la calidad de los sistemas educativos brasileños; y
- un instrumento inductor de una cultura de responsabilidad educativa a la cual estarían sujetos gestores públicos y trabajadores de la educación.

El MEC calcula y divulga el IDEB para

tres marcos de la trayectoria escolar básica: años iniciales de enseñanza fundamental, años finales de enseñanza primaria y enseñanza secundaria. En los tres casos, se trata de un índice compuesto por una medida de desempeño en exámenes estandarizados (Prova Brasil o SAEB) y otra de flujo, relacionado con las tasas de aprobación. El cálculo del IDEB incluye tanto a las escuelas públicas como a las privadas, con la diferencia de que, para estas últimas, el cálculo del índice se basa en el desempeño de una muestra de escuelas en el SAEB, mientras que para las primeras, el cálculo está fundado en el universo de todas las escuelas públicas brasileñas de educación básica (IPEA, 2012c). Las metas establecidas para el IDEB han sido cumplidas siempre, aunque sin holgura en 2011 en el caso de enseñanza secundaria.

GRÁFICO 12

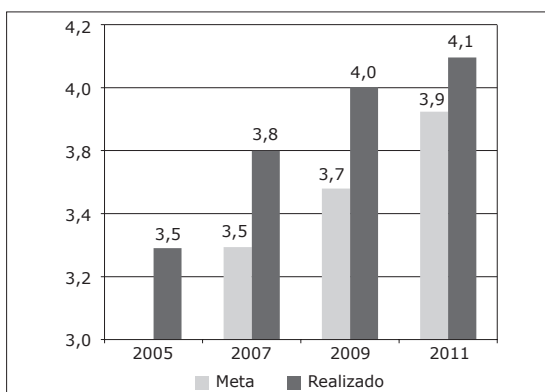
IDEA EN LOS PRIMEROS AÑOS DE LA ESCUELA PRIMARIA, 2005-2011 (EN PORCENTAJES)



Fuente: MEC/INEP.

GRÁFICO 13

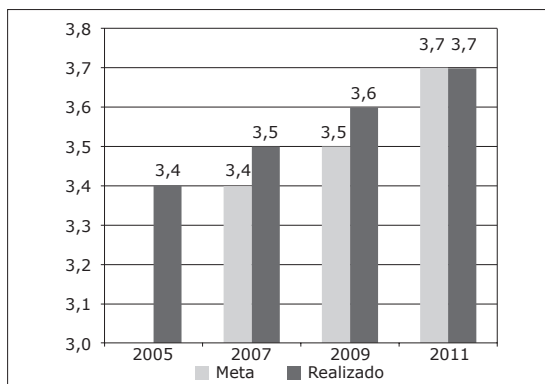
IDEA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS DE LA ESCUELA PRIMARIA, 2005-2011 (EN PORCENTAJES)



Fuente: MEC/INEP.

GRÁFICO 14

IDEA EN LA ESCUELA SECUNDARIA, 2005-2011 (EN PORCENTAJES)

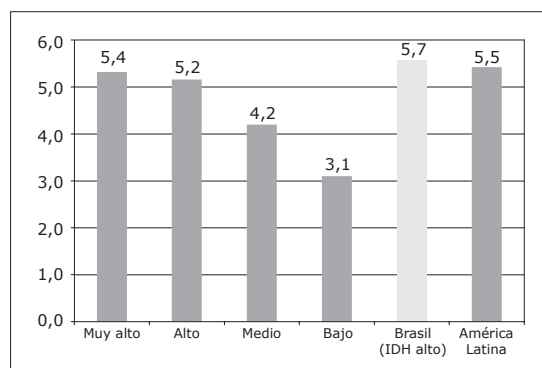


Fuente: MEC/INEP.

Los países más desarrollados suelen ser los que más invierten en educación. El nivel de gastos públicos de Brasil es relativamente alto, sobre todo si se consideran los datos internacionales disponibles. El siguiente gráfico muestra que, en 2009, el porcentaje del PIB establecido para educación era más alto en Brasil (5,7%) que el promedio de las respectivas tasas nacionales en América Latina (5,5%) y, en relación con los países del Índice de Desarrollo Humano (IDH), muy alto (5,4%), aunque Brasil pertenecía al grupo con IDH clasificado como alto por las Naciones Unidas (5,2%).

GRÁFICO 15

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN POR NIVEL DE IDH (% DEL PIB), 2009 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Human Development Report (UNDP, 2013); Informe de Desarrollo Humano (PNUD).

Entre los países que poseen un IDH más alto que el brasileño y que destinan una menor proporción del PIB en gastos públicos dirigidos a educación (2009), se pueden señalar Australia (5,1%), Hong Kong (4,5%), Singapur (3,1%), España (5,0%), Italia (4,7%), Chile (4,5%) y México (5,3%). Además, la lista puede incluir países que no tienen información en el banco de datos de 2009, pero sí de 2008; año en que la tasa brasileña (5,4%) también superó a países como Alemania (4,6%), Japón (3,4%), Canadá (4,8%), Corea del Sur (4,8%), Rusia (4,1%) y Perú (2,7%).

Actualmente, el PNE brasileiro proyecta invertir un 7% del PIB en 2015 y un 10% en 2020. En el grupo de 92 países cuya proporción del PIB de gastos públicos en educación en 2009 está disponible en la base del IDH, solamente dos informaron gastar a lo menos un 10% del PIB en educación en 2009 (Cuba y Timor Oriental) y doce de ellos tuvieron tasas del 7% o más. Este último grupo incluye a seis países con IDH más alto que el brasileño (Noruega, Suecia, Islandia, Dinamarca, Chipre y Cuba), pero también otros seis con IDH inferior (Maldivas, Moldavia, Botswana, Timor Oriental, Suazilandia y Burundi).

CUADRO 9

BRASIL Y PAÍSES CON GASTOS PÚBLICOS DEL 7% DEL PIB O MÁS, 2009

Clasificación en el IDH	Clasificación en el IDH	Educación /PIB	IDH
1	Noruega	7,3	0,952
8	Suecia	7,3	0,913
13	Islandia	7,8	0,901
15	Dinamarca	8,7	0,899
31	Chipre	7,9	0,849
59	Cuba	13,1	0,775
85	Brasil	5,7	0,726
104	Maldivas	8,7	0,683
113	Moldavia	9,5	0,652
119	Botswana	7,8	0,633
134	Timor Oriental	15,7	0,565
141	Suazilandia	7,1	0,532
178	Burundi	8,3	0,348

Fuente: Human Development Report (UNDP, 2013). Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2013).

En Brasil, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA) y la Fundación João Pinheiro (FJP) calculan el índice de desarrollo humano municipal (IDHM). Al relacionar los gastos públicos –en general y específicamente en educación– y los avances de cada uno de los municipios brasileños en el IDHM, sobre la base de los datos del índice, surge el interrogante a acerca de qué es lo que se observa.

En un ejercicio preliminar y tomando los 4.118 municipios para los cuales se disponen datos de IDHM, para el año 2000 y 2010, respecto de montos de gastos municipales totales y en educación en proporción al PIB, entre 2002 y 2010,³ se puede detectar una relación positiva del gasto en educación con el avance del IDHM y una relación negativa del gasto total con ese mismo avance.⁴ Al respecto, no se pretende proponer ninguna conclusión de dichas relaciones, sino más bien, estimular el debate para profundizar el estudio.

Si hay una inequívoca necesidad de mejorar la efectividad de las inversiones en educación en Brasil, también hay una serie de mejoras que difícilmente se logren sin utilizar recursos adicionales, como por ejemplo, incorporar a los que todavía están fuera de la escuela.

Según la encuesta PNAD 2009, habría cerca de 3,55 millones de niños y adolescentes de 4 a 17 años que están fuera de la escuela. Corbucci y Zen (2013) estiman que el promedio de los gastos por alumno en los tres niveles de enseñanza que conforman la



3 Los datos fiscales provienen de la base Finanzas de Brasil (FinBra) de la Secretaría del Tesoro Nacional (STN) y del PIB municipal, del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

4 El coeficiente del gasto en educación aumenta y el gasto total se vuelve más negativo, cuando se repite el mismo ejercicio con el componente educativo del IDHM como variable dependiente.

educación básica⁵ llega a un monto de 9,8 mil millones de reales, que corresponde a algo más del 0,3% del PIB de ese año. Esta cifra refleja el monto necesario para insertar tal contingente de niños y adolescentes, bajo las mismas condiciones de oferta de enseñanza que los otros estudiantes. Los autores consideran que esta estimación no incluye probables costos adicionales de profesores e insta-

laciones. El porcentaje más alto de recursos estaría dirigido a cubrir al grupo etario de 15 a 17 años y, posteriormente, a los niños de 4 y 5 años. En cambio, la inclinación demográfica para reducir la población en edad escolar favorece, con recursos totales estables, la expansión de la tasa de cobertura y el incremento de las inversiones por alumno (Barbosa, 2013).

CUADRO 10

GASTOS POR ALUMNO EN LOS TRES NIVELES QUE CONFORMAN LA EDUCACIÓN BÁSICA

	Asiste	Población total	Tasa asistencia	No asiste*	Gasto adicional
4-5 años	4.224.584	5.644.565	74,8	1.419.981	3.204.897.117
6-14 años	29.498.313	30.229.090	97,6	730.777	2.340.044.046
15-17 años	8.859.574	10.399.385	85,2	1.398.926	4.207.963.625
TOTAL	42.582.471	46.273.040	92,0	3.549.684	9.752.904.788

Fuentes: PNAD/IBGE (población) y MEC (gastos). Preparación: Corbucci y Zen (2013).

* No van a la escuela ni terminaron los cursos de educación básica.

Obs.: en R\$ de diciembre 2009.

Para los niños menores, el reto asumido por el MEC va más allá. La meta es universalizar la cobertura en el nivel preescolar para niños de 4 a 5 años en 2016, y ensanchar la oferta de educación infantil en guarderías para atender mínimamente al 50% de los niños de hasta 3 años, considerando que hasta el 2012 solo el 21% de este grupo estaba cubierto. La meta del programa federal Proinfancia es entregar seis mil nuevas guarderías, ya aprobadas, en 2014. Según el balance presentado por el MEC (Paim, 2013), 1.129 estaban terminadas en agosto de 2013.

Otro reto está en el Pacto Nacional por la Alfabetización, firmado entre el gobierno federal, estatal y municipal para alfabetizar a niños hasta los 8 años. La iniciativa involucra formación continua de orientadores y

profesores alfabetizadores, distribución de materiales didácticos y pedagógicos, y evaluaciones e incentivos. La meta es formar y certificar a 16 mil orientadores de estudios y a 300 mil profesores alfabetizadores.

Para disminuir las desigualdades que afectan a la educación básica en zonas rurales, el gobierno federal se ha en iniciativas como el Pronacampo, que involucra ampliar el transporte escolar rural, construir escuelas en el campo, formación inicial y continua de profesores. El número de escuelas y matrículas en la zona rural disminuyó de forma constante de 2002 a 2010, con un cierre neto de casi 28 mil escuelas, a un ritmo más acelerado que la reducción del número de alumnos residentes en esta zona. En 2010, casi 2,7 millones de niños y jóvenes rurales



5 Conforme al cálculo realizado por el MEC.

se trasladaban diariamente hasta una ciudad cercana para poder estudiar (IPEA, 2012c).

En el nivel medio, el MEC considera prioritario estimular la asistencia escolar de los adolescentes, integrar el currículum a la matriz del Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM) que se desea universalizar, corregir la falta de profesores, e integrar la enseñanza media a la enseñanza profesional (Paim, 2013). Respecto de lo anterior, el gobierno lanzó una ambiciosa iniciativa en el año 2011: el Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y Empleo (PRONATEC), cuyo objetivo es aumentar la oferta de cursos de educación profesional y tecnológica –integrada, concomitante y subsecuente a la enseñanza media–. La meta es ofrecer 8 millones de cupos hasta el año 2014. De enero a julio de 2013, las matrículas llegaron a 3.985.436 (Paim, 2013), de las cuales 1,4 millones tenían el beneficio de una beca de formación.

El PRONATEC además incluye la expansión e interiorización de la Red Federal de Educación Profesional y Tecnológica (EPT) abriendo 208 nuevos campus para el año 2014, de los cuales 89 comenzaron a funcionar en 2013. Además, existe un programa de financiación (Fies Técnico), que es la conformación de iniciativas anteriores, con la oferta de cursos de educación técnica a distancia por medio de la Rede e-Tec Brasil y el apoyo a la red estatal, con trasposos para construir, ampliar y reformar 744 escuelas técnicas estatales, y con la instalación de 2.641 laboratorios para 899 escuelas, todo con un costo sobre los 2 mil millones de reales.

Gran parte de la provisión de formación profesional en Brasil se hace por el llamado Sistema S, financiado con fondos públicos, pero administrado por asociaciones empresariales como Senai, Sesi (ambas vinculadas a la industria), Senac, Sesc (al comercio), Senar (agricultura), Senat (transportes) y

Sebrae (pequeñas y medianas empresas). El PRONATEC incluye la continuidad del acuerdo firmado en 2008 entre el gobierno federal y el “Sistema S”, para que dichas entidades ofrezcan cursos gratuitos, destinando dos tercios de los ingresos netos cobrados en impuestos.

Schwartzman y Castro (2013) resaltan que, en el caso del Senai, todos los cursos vocacionales para entrenar a operarios especializados siempre fueron gratuitos y financiados por el 1% de los tributos que recaen sobre la nómina de sueldos, consumiendo casi todos los ingresos de esa fuente. Las otras actividades del Senai están financiadas por la venta de servicios a las empresas, mensualidades de cursos técnicos y tecnólogos o por fondos públicos. Según los autores, con el PRONATEC, aunque exista el compromiso de gratuidad, se transfieren más recursos al “Sistema S”, cuyas entidades también pueden disputar financiamientos del Programa BNDES de Apoyo a la Calificación Profesional del Trabajador, con una línea de crédito de 3,5 mil millones de reales en 2012.

Respecto de la enseñanza superior, aunque no se considere dentro del alcance primordial de este trabajo, es relevante dar a conocer la experiencia del ProUni. Por medio de este programa el gobierno federal, desde el año 2005, ofrece a estudiantes de más bajos ingresos o que provengan de escuelas públicas, cupos o plazas con becas integrales o parciales en instituciones privadas registradas, para disminuir el pago de obligaciones impositivas. Desde 2005 al primer semestre del año 2013, se ocupó 1,2 millón de plazas, con un 49% de los becarios declarados afrodescendientes, un 68% de becas integrales y un 87% de cursos presenciales (un 74% nocturnos). Hubo además una expansión de la red federal de 148 a 285 campus de 2002 a 2012, y de los contratos de crédito educativo que superan un millón de 2010 a 2013. Con

el programa Ciencias sin Fronteras puesto en práctica en el año 2011, los alumnos brasileños seleccionados en un examen nacional, postularon a 101 mil becas para cursar ramos de ingeniería, ciencias exactas y tecnológicas en universidades extranjeras de 39 países.

4. Algunas alternativas de políticas públicas

El proceso de expansión y mejoría de la educación en Brasil puede intensificarse gracias a una serie de alternativas innovadoras de las políticas públicas del sector. El gobierno ha adoptado la postura de enfrentar los retos más apremiantes, como aumentar la cantidad de guarderías, garantizar la alfabetización en la edad que corresponda, multiplicar las escuelas de tiempo completo, expandir la enseñanza secundaria o media profesional, abrir plazas en universidades, fomentar la investigación e innovación, y crear las condiciones para que los profesores estén mejor preparados y bien remunerados. Al mismo tiempo, en la medida que estas acciones exijan nuevos recursos, la federación tiene un pacto de responsabilidad fiscal, para maximizar el rendimiento de cada real destinado a ese fin.

En el caso de la asignación de ingresos de la explotación de un recurso finito como el petróleo, el acento debe recaer, sino en la reducción de pasivos con tasas muy costosas, en la formación de activos duraderos que sean fructíferos para la sociedad. En este sentido, las inversiones en educación es el mejor ejemplo de gasto público para formar un capital perpetuo que genere niveles superiores de bienestar. El tema es en qué y cómo invertir

exactamente, para que cada gasto adicional alcance al máximo esta capacidad.

Aunque solo se intente mantener una cierta posición en el escenario internacional de desarrollo, dejar de avanzar en educación no es una alternativa. Un mundo cada vez más escolarizado exige nuevos y cada vez más altos niveles de conocimiento, generados por medio de diferentes recursos, pero donde la participación de los sistemas educativos es decisiva.

El sistema brasileño está lleno de deficiencias que, aunque disminuyen, continúan siendo determinantes. Los avances en educación fundamental han sido significativos, pero, en la enseñanza secundaria o media, los retos son aún mayores y más persistentes. Un gran contingente de jóvenes mantiene relaciones frágiles e intermitentes con la escuela, aprendiendo poco y de forma desfasada, abandonando y retomando los estudios, lo que se refleja en una inestable trayectoria laboral.

Hay varias iniciativas que surgen para facilitar, multiplicar y mejorar los caminos que llevan de la escuela al empleo, a la universidad y a otras opciones de formación profesional. En septiembre de 2013, el MEC anunció un proyecto para ofrecer becas de iniciación científica a alumnos de enseñanza secundaria, con el apoyo de un profesor de la escuela y de un universitario en algún curso de ciencias exactas. El Ministerio Extraordinario de la Micro y Pequeña Empresa, por su lado, solicitó apoyo al IPEA para diseñar una política que estimule el uso de la Ley del Aprendiz en las empresas de menor tamaño, también con becas para profesores y alumnos.

La Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) propone destinar fondos del PRONATEC⁶ para dictar cursos de calificación profesional, de



6 El programa ha ofrecido 1,4 millones de becas en otras modalidades y la meta es ofrecer un total de 3,5 millones de becas para el año 2014.

40 horas anuales, para empleados contratados formalmente que ganen de uno a dos salarios mínimos, beneficiados por subvenciones⁷. Los cursos se escogerán con el acuerdo de empleados y empleadores, conforme a sus necesidades, preferencias y conocimientos especializados en su propio campo de trabajo.

La carga horaria del curso igualmente se ha de repartir entre ambas partes, mitad descontada de la jornada laboral, mitad contada como horas libres invertidas por el operario en su formación (SAE, 2013). Además, una forma posible de evitar discontinuidades e incentivos adversos respecto del límite de dos salarios mínimos, sería financiar con recursos públicos 40 horas integrales –al valor estipulado de hora-clase– solamente a los remunerados con un salario mínimo exacto, reduciendo la subvención de forma lineal hasta llegar a cero, conforme aumente el salario.

Una directriz importante –alineada al Estatuto de la Juventud, instituido en 2013– es ofrecerle al joven la oportunidad de ser protagonista de sus conquistas personales y del desarrollo social del país. Algunas políticas en curso pueden aumentar su efectividad al seguir este rumbo.

Las transferencias monetarias del Programa Bolsa Familia, por ejemplo, son exitosas, en gran medida, gracias a que eligieron a las madres como titulares preferenciales: ellas inscriben a sus familias y se aseguran de que los niños cumplan las condiciones estipuladas. Entre los estudiantes de familias inscritas en el Catastro Único (CadÚnico) y que reciben la Bolsa Familia tienen un 11% menos de posibilidades de repetir el año que

los alumnos que no son beneficiarios del programa (Oliveira y Soares, 2013). En el caso de los jóvenes que tienen mayor autonomía para tomar decisiones, el mecanismo a veces no funciona tan bien como con los hijos menores. Permitir que los jóvenes sean titulares de sus propias tarjetas quizás haga que el incentivo funcione mejor.

Las madres, por su parte, pueden ser el foco de nuevas acciones educativas. Un grupo de técnicos del IPEA⁸ propuso un esfuerzo concentrado de alfabetización volcado hacia los encargados de los niños en escuelas en que la mayoría se beneficia de la transferencia monetaria de la Bolsa Familia. Estas escuelas son objeto de otras acciones focalizadas del MEC, que ha priorizado algunas inversiones donde ese criterio denote una carencia especial. La intención de priorizar a los encargados responsables –en su mayoría madres– de los niños pobres, es hacer que los beneficios de la alfabetización de adultos traspasen a los niños y ayuden a superar la pobreza de manera sustentable. Con base en los datos de la Tarjeta de la Familia Carioca (CFC), programa municipal de Río de Janeiro que complementa el ingreso e incentivos a beneficiarios de la Bolsa Familia, se confirma que la escolaridad de la madre influye en los resultados de los hijos. En el 96,3% de las familias beneficiadas, la mujer es la receptora y los hijos de madres con nivel superior llegan a tener notas un 123% mayores que la de aquellos cuyas madres no tienen escolaridad. En el caso de los padres, las notas aumentan apenas un 54%. El hecho de vivir con o sin la madre también está estrechamente relacionado con las notas, que vivir con o sin el padre.

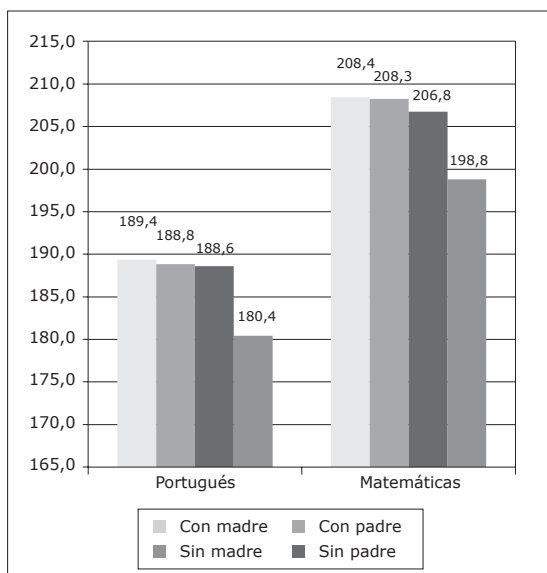


7 Este grupo es elegible para adjudicarse dos subvenciones: el salario familia mensual y el abono salarial anual. La SAE propone que el abono salarial también sea pagadero mensualmente mientras dure el empleo, aumentando el incentivo a la formalización, generando economías fiscales y desestimulando la rotación excesiva que caracteriza a los empleados de este grupo salarial, en que los jóvenes están sobrerrepresentados.

8 Dizonzir Gusso, Luis Felipe Batista de Oliveira y Paulo Corbucci.

GRÁFICO 16

DESEMPEÑO EN LOS EXÁMENES DEL SAEB/MEC:
¿LA MAMÁ EN CASA HACE UNA DIFERENCIA?



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos del SAEB/MEC.

Entre los beneficiarios de la CFC, la oportunidad de tener acceso a la bonificación por notas es un 59% mayor para aquellos cuyas madres tienen nivel superior versus las analfabetas. Respecto del cumplimiento de las condiciones –como la presencia en reuniones bimestrales– sucede lo contrario, es decir, es un 8% inferior. Quizás esto refleje el mayor costo de oportunidad del tiempo de las madres diplomadas para ir a las reuniones. Se puede suponer que las menos escolarizadas tengan más disponibilidad para volver a estudiar si reciben incentivos. Los instrumentos adicionales de la CFC, que aprovecha el Catastro Único (CadÚnico) de la Bolsa Familia, ofrecen experiencias locales exitosas que pueden replicarse a gran escala. Aprovechando la estructura municipal de pruebas estandarizadas, la CFC da premios adicionales a las familias cuyos hijos eleven sus notas y cuyos responsables vayan a las reuniones escolares. Ambos incentivos funcionan, puesto que la nota de los alumnos incentivados sube más que la del resto y la asistencia de los

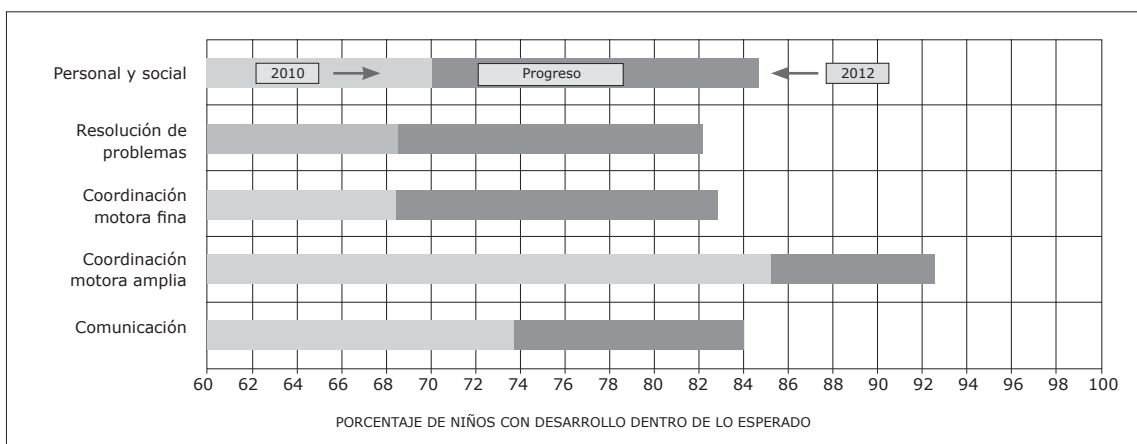
padres a las reuniones escolares es el doble de la observada entre quienes no tienen el beneficio (Neri, 2011). La diferencia del promedio general de las asignaturas, que era desfavorable a los beneficiarios en un 6%, fue eliminada en tres bimestres de operación del programa. La brecha entre ambos grupos que era de un 4,7% bajó a un 0% en matemática, se mantuvo en un 4,7% en portugués y cambió del 5,6% al 4,8% favorable en ciencias para los beneficiarios de la tarjeta.

Hay otras experiencias nacionales que comienzan a mostrar resultados, como la bonificación que se da en Pernambuco a profesores según el desempeño escolar de los alumnos en exámenes estandarizados. Las evaluaciones preliminares demuestran que los resultados también responden a dichos incentivos (Bruns, Ferraz y Rodríguez, 2011). De las experiencias norteamericanas, Allan y Fryer (2011) encuentran los mejores resultados en programas como el de Houston, que alinea, conforme la CFC, incentivos simultáneos a profesores, padres y alumnos.

El programa federal de expansión de guarderías igualmente puede beneficiarse de las experiencias nacionales. Barros y otros (2011) muestran un significativo impacto de la calidad de las guarderías sobre el desarrollo infantil. La calidad de las guarderías cariocas estudiadas en este trabajo era tan diversa, que explicó gran parte de la diferencia de indicadores de desarrollo infantil estandarizados de la literatura internacional.

Si fuese posible replicar las buenas cualidades de los programas de actividades de las mejores guarderías, los resultados podrían ser potencializados. Incluso, el promedio de las guarderías, en un solo año, es capaz de promover mejoras sorprendentes en una serie de capacidades infantiles. Aproximar el promedio al máximo permitiría hacer que los niños lleguen más lejos aún.

GRÁFICO 17
PROGRESO DEL DESARROLLO INFANTIL, JARDINES MUNICIPALES, 2010-2012



Fuente: SSAE/SAE.

5. Conclusiones

En Brasil existe la idea de que se invierte poco en educación. Según los principales bancos de datos internacionales, cuando se compara el porcentaje del PIB de cada país en este rubro, se evidencia que la relación es más alta en Brasil que en América Latina, e incluso mayor que el promedio de los países más desarrollados.

Parte de la paradoja se soluciona por el hecho de que el PIB per cápita es mayor en las naciones más avanzadas, donde una fracción pequeña de una torta grande puede alimentar mucho mejor que una fracción grande de una torta mediana. Sin embargo, bajo el punto de vista de las opciones, una fracción del 10% destinada a un fin, siempre deja el 90% para todo el resto.

La educación tiene suficiente importancia en Brasil para, en ciertas condiciones, alcanzar buenos frutos al elevar la meta de gastos públicos en el sector del 6% al 10% del PIB para el 2020, como proyecta la redacción actual del Plan Nacional de Educación (PNE). Por otro lado, ya que no se gasta en educación un porcentaje importante del PIB (superado

solo por dos países con números de los que se tiene registro), hay que aprovechar cualquier incremento de recursos como una oportunidad para aumentar la tasa de retorno social de cada inversión, concentrando los nuevos flujos en aquello que mejor funcione, sin desperdiciarlos en aquello que no sea eficiente.

Mejorar la educación exige dedicación y esfuerzo de los alumnos, padres, profesores, directores, gestores y de la sociedad. Es necesario incentivar la inversión de cada persona e instancia en cada esfera de gobierno y premiar su desempeño y la mejora de los resultados. El sistema actual tiene muchos instrumentos activos para alinear incentivos para todos estos actores en gran escala (exámenes estandarizados, metas de calidad, catastros detallados, fondos de financiamiento), pero gran parte de los recursos está comprometida en gastos rígidlos que no han asegurado que cada parte involucrada logre alcanzar todo su potencial para mejorar la educación en el país. Los nuevos fondos deben destinarse al uso de dichos instrumentos para viabilizar y premiar avances. En el ámbito federal, el esquema de *output based aid* (OBA), asociado a créditos y anticipaciones, permite financiar a quienes

más precisan avanzar, y remunerar de forma diferenciada a quienes más progresan.

En este trabajo se presentó un panorama de la evolución de los principales indicadores educativos brasileños en los últimos años, los cambios de las políticas públicas de educación hasta la enseñanza secundaria vivenciadas en el período, y algunas alternativas en debate para potenciar sus resultados. Así como las evidencias y las ideas en discusión en Brasil pueden contribuir hacia soluciones en otros países, la experiencia y el debate internacional pueden ayudar mucho a ajustar la ruta de la política educativa brasileña. La intención de este trabajo es justamente servir como aporte para este intercambio.

Como se evidencia en una serie de indicadores sociales, las estadísticas educativas brasileñas arrojan una mala fotografía con un bello negativo sobre los avances de los últimos años. En Brasil, junto con los resultados, evoluciona la idea de que es necesario que las escuelas públicas y particulares se vean igualmente estimuladas a atraer alumnos y, con ello, atraer fondos públicos y a las familias. Es esencial medir constantemente la calidad de la enseñanza y que los resultados

sean conocidos y valorizados por las personas, y que, además, sean utilizados como instrumento para mejores políticas de incentivo.

En todos estos aspectos, el país ha avanzado y reducido su rezago. Sin embargo, no siempre las políticas de oferta encuentran eco en las demandas de los brasileños. Gran parte de los jóvenes que no asiste a la escuela formal –muchos de los cuales no trabaja ni busca empleo– declara en encuestas hogareñas que no aspiran a volver a estudiar por falta de interés –ahí reside un reto especial. Todos estos temas han sido motivo de seguimiento en el país, que experimenta políticas y discute una serie de nuevas propuestas para mejorar la cobertura y la calidad de la educación.

En qué y cómo invertir los nuevos recursos, además de ser un buen dilema para un país con muchas deficiencias en el tema educacional, motiva mayores esfuerzos para comprender la realidad internacional, intensificar el intercambio de análisis y buscar las mejores ideas. Entender en detalle lo que funciona mejor en el sistema educacional también requiere inversión. Y es en este aspecto que Brasil debe focalizarse para lograr la educación que anhela.

■ Marcelo Côrtes Neri

Ministro de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE/PR), PhD en Economía de la Universidad de Princeton, USA. Profesor de EPGE/FGV y fundador del Centro de Políticas Sociales de la Fundación Getulio Vargas. Fue presidente del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y secretario ejecutivo del CDES. Ha diseñado programas públicos en los tres niveles del gobierno y ha evaluado políticas públicas en dos decenas de países. Ha publicado libros sobre temas variados como microcrédito; seguridad social; inflación y consumo; la nueva clase media, pobreza rural; Bolsa Familia y percepciones sobre políticas públicas.

■ Marcos Dantas Hecksher

Asesor de la presidencia del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), economista y periodista. Fue inspector del mercado de capitales en la Comisión de Valores Mobiliarios (CVM), periodista especializado en economía y profesor de economía y finanzas públicas en cursos de preparación para el servicio civil. Representa el IPEA en el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Estudios Avanzados (INAE / Foro Nacional).

■ Bibliografía

- Allan, B. M. & Fryer, R. G. (2011). *The power and pitfalls of education incentives*. Washington: Brookings, The Hamilton Project Discussion, julio, (paper).
- Barbosa, F. H. (15 de diciembre de 2013) Apenas mais dinheiro não resolve. *O Globo*. <http://oglobo.globo.com/opiniaao/apenas-mais-dinheiro-nao-resolve-11067039>
- Barros, R. P., Carvalho, M., Franco, S., Mendoca, R. & Rosalém, A. (2011). Una evaluación sobre el impacto de la calidad de las guarderías en el desarrollo infantil. *Sondeo y Planificación económica*, 41. Río de Janeiro: IPEA.
- Bruns, B., Ferraz, C. & Rodríguez, J. (2011). *Paying teachers to perform: the effects of bonus pay in Pernambuco, Brasil*. Washington: Banco Mundial.
- Corbucci, P. & Zen, E. (2013). Educación. El IDEB a la luz de factores extrínsecos e intrínsecos a la escuela: un abordaje bajo la óptica del municipio. *Brasil em Desenvolvimento 2013. Desarrollo inclusivo y sustentable: un recorte territorial*. Brasilia: IPEA.
- Corseuil, C. H. & Neri, M. C. (2013). Subsidios empíricos respecto de la propuesta de rediseño del abono salarial y de cursos profesionalizantes para empleados con contrato formal de bajos ingresos. *Vozes da Nova Classe Média*, 4.
- Instituto Nacional de Estudios Públicos (INEP) & Ministerio de Educación (MEC). (2013). *Censo de la educación básica: 2012. Resumen técnico*. Brasilia: INEP/MEC.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (2012a). *La década inclusiva (2001-2011): desigualdad, pobreza y políticas de ingreso*. Brasilia: IPEA (Comunicado del IPEA, 155).
- _____. (2012b). *PNAD 2011: primeros análisis sobre el mercado laboral brasileiro*. Río de Janeiro: IPEA (Comunicado del IPEA, 156).
- _____. (2012c). *Educación. Políticas sociales: seguimiento y análisis*, 20. Brasilia: IPEA.
- _____. (2013a) *Dos décadas de desigualdad y pobreza en Brasil medidas por la PNAD/IBGE*. Río de Janeiro: IPEA (Comunicado de IPEA, 159).
- _____. (2013b). *Un retrato de dos décadas del mercado laboral brasileiro utilizando la PNAD*. Brasilia: IPEA (Comunicado del IPEA, 160).
- Mello, R. F. & Santos, D. D. (2009). Aceleración educacional y el descenso reciente del trabajo informal. *Anpec, Foz do Iguaçu. Anales del XXXVII Encuentro Nacional de Economía*, 2009.
- Menezes, N. A., Cabanas, P. H. F. & Komatzu, B. K. (2013). *¿La condición "ni-ni" entre los jóvenes es permanente?* São Paulo: Insper, Policy Paper, agosto (paper, 7).
- Neri, M. C. (2011). *Diseño y disminución de la pobreza asociada al programa Tarjeta Família Carioca de la ciudad de Río de Janeiro e impactos de incentivos sobre la vida escolar*. Río de Janeiro: CPS/FGV.
- _____. (2013). Integración y desconstrucción de los efectos laborales. *Un retrato de dos décadas del mercado laboral brasileiro utilizando la PNAD*. Río de Janeiro: IPEA.
- Neri, M. C. & Oliveira, L. F. (2013). Asistencia escolar de 15 a 17 años: flujo y motivación. *Todos por la educación. Atentos a las metas 2012: quinto informe de monitoreo de las 5 metas de Todos por la Educación*. São Paulo: Moderna.
- Oliveira, L. F. & Soares, S. S. (2013). *El impacto del programa de transferencia monetaria (Bolsa Família) sobre la repitencia escolar: resultados con base en el Catastro Único, Proyecto Asistencia y Censo Escolar*. Brasilia: IPEA (Texto para Discusión, 1.814).
- Paim, H. (2013). Pacto por la Educación. 42ª Reunión del Consejo de Desarrollo Económico y Social.
- SAE. (4 de agosto de 2013). *Vozes da Nova Classe Média*.
- Schwartzman, S. & Castro, C. M. (2013). Enseñanza, formación profesional y el tema de la mano de obra. Artículo presentando en el seminario en el IPEA.

Uno de los principales desafíos de nuestra región se encuentra sin duda circunscrito en el ámbito de la educación en todos sus niveles. Es indudable que Latinoamérica presenta aún una alta inequidad en el acceso a servicios educativos. De los problemas de cobertura, se ha transitado a un problema de calidad y segmentación social. El rol de los docentes (como actores directos) y de los ministerios de educación como propulsores de políticas y de buenas prácticas, se reconoce como clave para mejorar la efectividad de nuestros sistemas educativos. Esperamos que los diagnósticos y recomendaciones de política plasmados en este libro contribuyan al debate en torno a los sistemas educativos de la región.

ISBN: 978-956-7684-10-6



9 789567 684106