
¿Un juego de espejos rotos? La vida escolar cotidiana y las políticas educativas en América Latina

Dagmar M. L. Zibas (*)

Este artículo habla de la distancia que ha existido históricamente entre las orientaciones oficiales dirigidas al sistema educativo y la vida escolar cotidiana. Destaca, sin embargo, que cuando las políticas han considerado a los profesores como profesionales capaces de responsabilizarse por un trabajo de calidad, ha habido una gran mejora en el desempeño del docente. Aporta datos que indican que, en los años 90, la autonomía escolar recomendada por los organismos internacionales está vinculada a nuevas formas de control y a una visión economicista del gasto en las áreas sociales. Concluye considerando que, si bien los aspectos modernizadores de las nuevas políticas consiguen romper algunos núcleos retrógrados de la cultura escolar, el aspecto economicista de las actuales propuestas introduce otros elementos discriminatorios en la micropolítica de la institución, comprometiendo los objetivos de calidad y equidad.

«Más que nunca, el divorcio se ha establecido entre dos tipos de discurso: uno oficial, escolástico y escolar que asume el legado de un cuerpo social que se hizo heredero de lo universal, y otro comprimido y transferible, en medio del mundo de los medios de comunicación, visiones violentas o idílicas de un pensamiento realmente 'salvaje', abandonado en un terreno yermo al borde del desinterés oficial» (G. Durand, apud Ferreira y Eizirik, 1995).

1. Introducción

Esta cita puede ser útil como referencia para discutir por qué las políticas educativas y los proyectos pedagógicos elaborados por los

(*) Dagmar M. L. Zibas es Doctora en Educación por la Universidad de São Paulo, Brasil. Investigadora en Educación de la Fundación Carlos Chagas de São Paulo, se ha dedicado a estudios sobre políticas educativas para la enseñanza media en el área de educación y trabajo

organismos centrales, en el Brasil y en América Latina en general, acaban por no tener repercusiones en la vida diaria de las escuelas. De hecho, el abismo existente entre concepción y aplicación, o, según la expresión clásica, entre teoría y práctica, queda patente cuando comprobamos que, tradicionalmente, las normas establecidas para el sistema escolar se han desenvuelto al margen de la historia, de las creencias, de la cultura y de las necesidades de la mayoría de la población, ignorando también la práctica, el conocimiento, la formación y la vivencia de los maestros. Es decir, la distancia entre lo prescrito y la realidad supera varios niveles jerárquicos e intervenciones diversas originados en las aulas, donde grandes cantidades de alumnos apáticos o indisciplinados y docentes desconsolados se hunden en un proceso debilitante e improductivo.

Varios enfoques teóricos han intentado explicar esa «esquizofrenia sistémica». Para muchos especialistas, la existencia de un currículo y de una práctica pedagógica que ignoran las peculiaridades, las contradicciones y la calidad de lo que es vivido por el alumno, es la base de los conflictos que se arraigan en las escuelas y de los pobres resultados pedagógicos que se obtienen.

En esa vertiente Giroux (1989) se pregunta por qué la organización escolar encuentra dificultades para motivar al alumno en el aprendizaje de los conocimientos que se intentan transmitir. Ante la resistencia que se encuentra en los alumnos, los profesores —generalmente desmotivados e indebidamente formados, recompensados o reconocidos— terminan cambiando sus objetivos: en lugar de enseñar realmente, prefieren el orden y el control. Ese autor se refiere a una investigación realizada en dos escuelas norteamericanas y analiza la vida diaria en esas instituciones de la siguiente forma:

«Los administradores no sólo desperdiciaban su tiempo con esos asuntos (administración y control), sino también tendían a evaluar otros elementos, tales como el desempeño de los profesores, de acuerdo con su habilidad para mantener el orden. Ellos tendían a organizar otros elementos de la escuela según el criterio de su contribución o no a que se mantuviese el orden. El ejemplo más significativo de eso fue la aplicación, en ambas escuelas, del período 'cinco por cinco', según el cual los alumnos entraban temprano por la mañana, se sometían a cinco períodos de instrucción, con pocos minutos de intervalo, y un recreo de quince minutos a media mañana, quedando libres antes de las trece horas. No había períodos libres, ni salas de estudio, ni tiempo para la cafetería o para reuniones. No se permitía que surgieran ocasiones propicias para la violencia. La importancia de mantener el orden en aquellas

escuelas secundarias no podía ser subestimada» (Giroux, 1989 p.63).

2. Una experiencia del pasado

Muchos estudios brasileños revelan una vida cotidiana escolar bastante similar a la indicada. Por ejemplo, una investigación realizada en una escuela pública situada en un barrio obrero de alta criminalidad, en São Paulo, analizó la dinámica de un curso secundario nocturno frecuentado por jóvenes trabajadores, en la que la preocupación constante era la disciplina. No existía ningún proyecto pedagógico ni ningún plan escolar en ejecución. Al no haber ninguna evaluación formal del trabajo docente, se percibía claramente que la mayor exigencia impuesta a los maestros se refería al mantenimiento del orden. Un profesor que había intentado romper la monotonía organizando con sus alumnos los ensayos de una obra teatral, fue boicoteado y apartado de sus funciones porque creaba situaciones «que podían incitar al desorden» (Zibas, 1995).

Sin embargo, en esa misma escuela estaba vivo el recuerdo de una experiencia realmente productiva y motivadora, realizada en la década de los 80 y que fue luego abandonada. Los propios profesores, ahora de acuerdo con el bajo rendimiento de todo el proceso escolar, se mostraron entusiasmados y hasta emocionados al recordar un programa especial (denominado «Proyecto Nocturno») que había movilizó a todos los estamentos de la institución. Otras investigaciones focalizadas hacia la misma innovación (Sampaio, 1988; Almeida, 1992), pero realizadas en escuelas diferentes, confirmaron también los resultados reconfortantes del Proyecto Nocturno al cual se adhirieron 152 establecimientos de todo el sistema de ese estado.

¿En qué consistió esa experiencia? Sus principales características fueron: cierto grado de autonomía concedido a las escuelas para que adaptaran algunos aspectos del currículo oficial a las necesidades y expectativas de los alumnos de los cursos nocturnos; abastecimiento de recursos técnicos y de materiales mínimos para aplicar los cambios necesarios; pago de horas extras para que los maestros, dos sábados al mes, realizaran reuniones pedagógicas, lo que acabó posibilitando que fuesen programadas actividades extraescolares y comunitarias en los fines de semana.

Más, ¿cómo analizar los resultados reconocidamente positivos del Proyecto Nocturno ante la actual precariedad del proceso enseñanza-aprendizaje en la escuela en cuestión? En primer lugar, hay que hacer notar

que el Proyecto Nocturno se desarrolló en una etapa sociopolítica altamente favorable, cuando la dictadura militar brasileña, ya debilitada, estaba siendo obligada a convivir con gobiernos de oposición democráticamente elegidos en los estados¹. En ese contexto, el gobierno del estado de São Paulo, creador del Proyecto Nocturno, tenía el claro compromiso de valorar el trabajo docente, de mejorar los salarios de los maestros y de implantar normas, ampliamente discutidas con antelación, para la carrera de magisterio.

Por otra parte, se puede caracterizar la dinámica establecida por el Proyecto como muy adecuada para que los docentes actuaran y se percibieran de su actuación como «profesionales». Lo que las investigaciones produjeron fue que los maestros, mientras duró la experiencia, estuvieron planteando problemas y se sintieron responsables del proceso educativo a un nivel más amplio, desarrollando una forma diferente de relación con los alumnos, es decir, que estaban más abiertos a las características y reivindicaciones de los estudiantes. Esa verificación parece reafirmar la tesis según la cual es posible un cuestionamiento profundo de las relaciones que se establecen en el área educativa cuando el docente es considerado y/o pasa a ser considerado un profesional:

«...al considerar a los maestros como intelectuales, es posible que se haga una severa crítica de aquellas ideologías que legitiman las prácticas sociales, que separan, de un lado, la conceptualización, el proyecto y el planeamiento, y, de otro, los procesos de ejecución. Es importante enfatizar que los docentes deben responsabilizarse activamente por plantear problemas serios sobre lo que enseñan, sobre cómo deben enseñar y sobre cuáles son los objetivos más importantes por los que luchan. Esto significa que deben desempeñar un importante papel en la definición de los propósitos y en las condiciones de la escolarización;...al identificarse la profesión con un trabajo intelectual privilegiado, habrá que pensar que los maestros deben recibir una educación semejante a la de los intelectuales, de vital importancia para el desarrollo social y democrático y para tener condiciones dignas de trabajo...» (Giroux, 1989, pp. 21-23).

No es necesario que profundicemos aquí sobre el análisis de los motivos, porque, no obstante sus resultados iniciales prometedores, el Proyecto Nocturno, puesto en funcionamiento en São Paulo en los años 80, se interrumpió. A pesar de eso, puede ser útil establecer algunas hipótesis: ¿el cambio de personas en los altos cargos de los organismos centrales sería la principal razón de la interrupción de la experiencia, o la relativa autonomía de las escuelas y la afirmación de los maestros como personas

capaces de realizar un trabajo intelectual más amplio y a un nivel superior habría representado una amenaza para los niveles intermedios del sistema?

3. ¿Autonomía escolar o recentralización? Situación del profesor

De cualquier forma, en la década de los 90 los proyectos para los sistemas escolares latinoamericanos tienen un perfil muy diferente. Hay una concentración de propuestas, que, aunque discrepen en algunos aspectos, mantienen un sustrato básico común. La descentralización de los sistemas, con una creciente autonomía de los establecimientos de enseñanza, es uno de los puntos considerados consensuales de las nuevas políticas. Sin embargo, la autonomía no tiene hoy el mismo significado que tenía hace algunas décadas. En los años 70 y hasta mediados de los 80, la autonomía era reivindicada como una vía para la construcción de una profesión docente de alto nivel, buscándose también establecer una distancia entre el quehacer político-pedagógico de la escuela y el núcleo ideológico reaccionario instalado en el continente por las dictaduras. Con todo, al Estado aún le estaba reservado el papel de único financiador del sistema público.

En este final de siglo, la autonomía está vinculada a nuevas formas de control estatal en lo que se refiere a la calidad de la enseñanza y al establecimiento de nuevas fuentes de recursos. En realidad, se trata de un proceso que pretende conservar una presión constante entre autonomía y control, pero que tiende claramente a una regulación centralizada. Los tests para todo el sistema, referidos al rendimiento de los alumnos, representan la fase más visible de la nueva centralización. Además, otras formas menos evidentes de control pero igualmente eficaces, caracterizan las actuales políticas: regulación estratégica de los fondos, control de los contenidos y presentación de proyectos acabados e inmediatos, apenas sometidos a la discusión de especialistas e interesados, pero que no incluyen ninguna crítica o sugerencia alternativa.

Tiramonti (1997), en un cuidadoso estudio sobre la reforma educativa argentina, señala que la descentralización de la educación (no sólo en su país sino en general en América Latina) tuvo «un objetivo financiero que consistió en descargar el gasto social en los niveles más bajos del Estado y en la comunidad». Fuera de eso, la construcción de las nuevas propuestas tiene su *locus* en un equipo central de alta capacidad técnica, que está en constante negociación con organismos internacionales. El Consejo Federal de Educación, instancia que debería configurar una mesa

horizontal de negociación, constituye, realmente, «un espacio donde se depositan productos ya elaborados por el centro». De acuerdo con esta autora, en el caso argentino ese proceso centralizado de elaboración de propuestas topa con los límites sociopolíticos, técnicos y financieros de las provincias y de las escuelas. Se favorece, entonces, la construcción de «una trama de relaciones entre escuela y comunidad que posee un sentido netamente utilitarista. La escuela obtiene del medio los recursos materiales que necesita para complementar el financiamiento estatal, pero tiene dificultades para construir redes que la relacionen con instituciones y organizaciones que la enriquezcan simbólicamente o que mejoren la calidad de su servicio. Concluye diciendo que existen datos suficientes para reflexionar sobre «los límites de la propuesta de autonomía escolar» (pp. 82 y 89).

Sin duda, la insuficiencia técnica del conjunto de los profesores de diversos países de América Latina no puede ser subestimada. Proyectos de autonomía no negociados y que, además, no prevén recursos suficientes para un constante reciclaje docente y un apoyo técnico, estarán siempre asentados sobre bases frágiles. Pero la cuestión básica parece residir aún en la necesidad de valoración del magisterio —en los términos que vimos anteriormente, es decir, de consideración de la dimensión primordialmente intelectual de la actuación docente—, con el consiguiente respeto a la experiencia de los maestros, la mejoría de su formación inicial, de su entrenamiento en servicio, de las condiciones de trabajo y del salario.

En América Latina la desvalorización de la profesión docente parece ser el elemento desencadenante de la escisión entre las nuevas políticas y su aplicación. En el caso específico de la Argentina resulta difícil esperar que los resultados proyectados por los órganos centrales se puedan alcanzar cuando se verifica que, incluso en 1997, se produjo un amplio movimiento reivindicativo de los profesores, que culminó con una huelga de hambre como única fórmula encontrada para protestar contra sus bajos salarios y sus inadecuadas condiciones de trabajo².

En Latinoamérica el Brasil no es la excepción, pues allí planes educativos ambiciosos deben convivir con profundas restricciones de gastos en las áreas sociales, condiciones éstas impuestas por el actual reajuste económico. Actualmente hay abundancia de datos que muestran la extrema desvalorización del magisterio. Se comprueba la inexistencia de profesores de diversas disciplinas, sobre todo en las escuelas de los barrios pobres de las grandes ciudades. La pauperización docente en un municipio importante, como Río de Janeiro, fue analizada en un estudio reciente: los maestros con mejores calificaciones estaban recibiendo, en 1994, entre un 14% y un 22% de lo que recibían en 1983. Además, el

proceso de pérdida «marcha al lado de una redefinición social de la profesión docente, con un profundo impacto sobre los miembros de la categoría en lo que tiene que ver con nivel de vida, respetabilidad social, formación cultural, extracción social de los nuevos contingentes, además de grandes transformaciones en la percepción subjetiva de la actividad y de la posición social de los maestros» (Paiva, et al., 1997, p. 114). Los autores subrayan la contradicción entre la destrucción comprobada de la carrera docente y la agenda política consensual referida a la prioridad de la escuela básica, recomendada por documentos de organismos internacionales.

Tal situación del magisterio se repite, con mayor o menor intensidad, en todas las regiones. En las zonas rurales de los estados pobres del Nordeste, los sueldos de los profesores de educación básica no superan, en algunos casos, los US \$50 dólares mensuales. En Minas Gerais se produjo una reducción considerable de las remuneraciones de los maestros entre 1986 y 1994 (Aguirre, 1996). En Rio Grande do Sul, uno de los estados más desarrollados del país, un profesor de portugués de enseñanza media, con 23 años de experiencia y con diploma de postgrado, que da 30 horas de clase a la semana en una escuela pública, recibe actualmente el equivalente a US \$720 dólares mensuales, cantidad que lo coloca en la categoría de los «decadentes» según una encuesta hecha a 15.688 personas de 411 municipios brasileños, con el fin de clasificar a la población de acuerdo con su situación socioeconómica³.

La flagrante contradicción entre esa realidad y las ambiciosas metas establecidas para la educación en el país, sobre todo por medio del Plan Decenal de Educación para Todos (Brasil, 1993), llevó al Gobierno Federal a proponer algunas medidas de impacto. En octubre de 1994, por ejemplo, el Ministro de Educación y representantes de diversas entidades firmaron el Pacto por la Valoración del Magisterio y la Calidad de la Educación (Brasil, 1994), cuyo cronograma preveía, entre otros puntos, que en octubre de 1995 ya se hubiese implantado el nuevo régimen de trabajo y la base nacional de remuneración profesional del magisterio.

Como aquel proyecto dependía de un nuevo modelo de división de los empleos y de la distribución de los recursos, su implantación quedó postergada hasta enero de 1998, fecha en la que entrará en vigor el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Básica y de la Valoración del Magisterio. Tal Fondo, creado a través de una enmienda constitucional, prevé que la Unión, los estados y los municipios deben aplicar porcentajes preestablecidos de los impuestos recaudados en los diferentes niveles de enseñanza. En cada estado deberá haber transferencia de recursos de los municipios más ricos y con menor número de alumnos, a los más pobres que tengan mayor número de matrículas. Con recursos propios, el Gobier-

no Federal deberá proveer a los estados en los que la división de rentas entre los municipios no garantice el mínimo de gasto por alumno que se considere suficiente.

Aun así, existe acuerdo en el sentido de que no habrá una base salarial nacional, como se había planeado, suponiéndose sólo que la *media* salarial nacional deberá fijarse en US \$300 dólares mensuales. Con esa medida se estima que muchos profesores de las regiones más pobres del Nordeste podrán salir bastante beneficiados. Por ejemplo, en ciertos casos, su salario podrá aumentar hasta tres veces, pasando de US \$50 dólares mensuales a US \$150. Sin embargo, se mantiene el siguiente problema: ese sueldo, aunque sea bienvenido desde el punto de vista de la supervivencia de los docentes, ¿es suficiente para garantizar la elevación del nivel profesional general?

Por otro lado, muchos administradores municipales temen que la aplicación forzosa de determinados porcentajes de las rentas en la escuela básica comprometa inversiones en las redes de parvularios, preescolaridad y educación de adultos, además de repercutir negativamente en otros compromisos que muchos municipios están contrayendo, como merienda, transporte de alumnos, etc. Desde la perspectiva de los estados⁴, diversos analistas advierten de una posible disminución de disponibilidad financiera que se pueda aplicar en la enseñanza media, toda vez que el Fondo no prevé la entrada de nuevos recursos, sino un cambio de dirección de los existentes. Como ese es un proceso que está todavía en fase de implantación, es necesario más tiempo para analizar con profundidad los resultados.

De todos modos, en el contexto de las empobrecidas administraciones de los estados en el Brasil, muchas de las cuales están prácticamente en quiebra (tanto desde el punto de vista de abusos locales como en virtud de los rigores impuestos por el reajuste económico que actualmente alcanza a toda la Unión) —donde las inversiones en educación tienen que competir con carencias en todas las áreas sociales y con el pago de los altísimos intereses de la deuda pública—, la obligatoriedad de un gasto mínimo por alumno de escuela básica (inicialmente estimado en US \$300 dólares anuales) puede representar un avance.

4. Política educativa y organismos internacionales

No obstante, es preciso analizar esas innovaciones políticas y administrativas partiendo de un escenario más amplio. En ese sentido es conveniente que volvamos nuestra atención a las recomendaciones de las

agencias internacionales, como el Banco Mundial, que, como se sabe, ha tenido siempre gran influencia en la definición de políticas para los países del continente.

Coraggio (1966) hace una crítica muy equilibrada de la forma en que ha actuado el Banco en los países dependientes de empréstitos. Para nuestro estudio es suficiente tener en cuenta dos de sus resultados: **a)** su recomendación de que se le dé prioridad a la enseñanza básica en América Latina no significa «invertir más en educación, y sí transferir los recursos excedentes del ajuste de los niveles superiores a los inferiores del sistema educativo, con serias consecuencias sociales y políticas...» (p. 119); **b)** «el Banco estableció una correlación (más que una analogía) entre sistema educativo y sistema de mercado, entre empresa y escuela, entre padres y consumidores de servicios, entre relaciones pedagógicas y relaciones de insumo-producto, entre aprendizaje y producto, olvidando aspectos esenciales propios de la realidad educativa» (p.102).

En ese contexto, la capacitación docente es un «insumo» que debe ser alcanzado, pero mediante programas paliativos en servicio, porque ahora se considera que no es eficiente invertir en la formación previa del maestro. En relación con las condiciones del trabajo docente, el Banco ha enfatizado que reducir a 40-50 el número de alumnos por profesor, o aumentar el sueldo de los maestros, no contribuye de forma eficaz a la mejora del aprendizaje. Coraggio (1996) ahonda la crítica a los fundamentos empíricos y a la estructura teórico-ideológica en que se basan esas y otras recomendaciones del Banco. Al mismo tiempo, observa que las debilidades señaladas no han sido suficientes para que los distintos países construyan alternativas al modelo recomendado.

Otros autores también verifican el gran poder del Banco en la definición de políticas educativas para las regiones pobres. Lauglo (1996), por ejemplo, resalta que, a través del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial interfiere en la política macroeconómica, terminando por dirigir y dar forma a la política educativa de los países a los que presta dinero.

Entre los varios medios que están al alcance del Banco para difundir su modelo, la construcción de ejemplos que lo hagan plausible es bastante común. En ese sentido, el adelantado sistema chileno ha construido un escaparate para toda América Latina. Aunque los instrumentos de evaluación recomendados muestran que los objetivos en cuanto a la calidad de la educación y a la equidad no siempre se alcanzan, ha prevalecido la argumentación economicista de diversos especialistas. El siguiente análisis es un ejemplo

«En Chile, varios investigadores argumentan que la descentralización, unida a la privatización, no ocasionó un aumento de los 'scores' medios de rendimiento ni produjeron desigualdades. Por otro lado, hay que hacer notar que la disminución en la media de los 'scores' fue nimia comparada con el acentuado declive del financiamiento. De esta manera, la calidad pudo haber disminuído algo, mientras el acceso a la enseñanza secundaria se incrementó de manera impresionante (40%), e, incluso los costos bajaron mucho, debido en gran parte a la reducción de los salarios de los profesores (el subrayado es de la autora).

De tal manera...eso puede no reflejar el aumento de la eficiencia productiva en un sentido de input/output, pero parece reflejar una mejora en la eficiencia presupuestaria del sistema como un todo» (Crouch, 1995, p. 45).

El Brasil también tiene su caso paradigmático. El estado de Minas Gerais fue adelantado en la puesta en marcha de diversas innovaciones, muchas de ellas recomendadas por el Banco Mundial, y lo ha señalado como ejemplo a seguir. Ciertamente, algunos resultados obtenidos confirman diversas características modernizadoras del proyecto. Esos puntos positivos son, sobre todo, los siguientes:

- Introducción de canales democráticos en la administración de la escuela, en la que el director es elegido por la comunidad escolar después de una selección hecha a través de diversas pruebas (este fue un importante avance, pues antes, en Minas Gerais, la mayoría de los directores era designada por el poder político local).
- Se creó el consejo escolar, integrado por padres, profesores, funcionarios y estudiantes mayores de 16 años, con funciones deliberantes.
- Independencia de la escuela en lo referente a gastos de mantenimiento del establecimiento, recibiendo los recursos directamente del gobierno del estado, sin intermediar otras instancias.
- Proceso de evaluación externa bien dirigido, lo que favorece la aceptación general de los procedimientos de evaluación.
- Como consecuencia de la evaluación externa se produjo, en general, una revalorización de los objetivos pedagógicos de la escuela y surgió la preocupación por la calidad de la enseñanza.
- En dos años, la media de rendimiento de los alumnos de alfabetización se elevó significativamente (hay que destacar que no existe control de los resultados por nivel socioeconómico de los alumnos,

tomándose sólo en cuenta la media general de todas las escuelas del estado).

- En la enseñanza básica la evasión escolar bajó de un 20% en 1987, a un 11,3% en 1995. En la media la evasión pasó de un 25% en 1991 a un 19% en 1995.

Ese cuadro —bastante divulgado por los órganos oficiales—, debe equilibrarse con otros datos que revelan las dificultades del modelo. Para eso recurrí a seis estudios de casos (realizados por FUNDAP/IESP, 1995)⁵ y a la divulgación de los últimos resultados de los tests de rendimiento de diferentes niveles de escolaridad, así como a otras fuentes de información ya mencionadas. Esos datos fueron, principalmente, los siguientes:

- Los resultados de la aplicación de tests patrocinados para los 5º grados de la enseñanza básica, en 1996, mostraron que el índice mínimo del 50% de aciertos sólo fue alcanzado en la materia de portugués. Fuera de eso, en ciencias, historia y geografía hubo retrocesos en comparación con los resultados de 1994 (*Folha de São Paulo*, 21 de mayo de 1997).
- Todos los procedimientos relacionados con la calidad pueden no tener los efectos deseados, debido a las carencias básicas del sistema, tales como la falta de vacantes, principalmente en regiones pobres y periféricas. De las seis escuelas de las que trata el estudio de FUNDAP/IESP, por lo menos en dos el problema de la falta de vacantes estaba muy bien delineado. Esta dificultad en una unidad escolar fue analizada de la siguiente manera: «...por tratarse de la única escuela del barrio y carecer de suficientes aulas, la escuela no puede atender toda la demanda. Por eso los cursos de 7º y 8º grados sólo se pueden dar en el período nocturno. Muchos alumnos abandonan la escuela en el 7º grado, porque sus padres no permiten que chicos de 12 años estudien por la noche» (p. 115).
- La descentralización administrativa a nivel de la escuela no estuvo acompañada de un aumento en los recursos humanos. La dirección sufrió una sobrecarga de tareas administrativas que pudo causar un abandono de las prioridades pedagógicas. Una directora de escuela fue muy clara a este respecto: «... hoy los directores acumulan muchas funciones, y cuando la escuela no dispone de especialistas, lo pedagógico termina siendo dejado de lado» (FUNDAP/IESP, 1995, p. 89).
- Históricamente, los padres siempre han prestado su contribución financiera a la escuela. En general las contribuciones han tenido y

tienen carácter voluntario, pero hoy algunas escuelas exigen el pago de matrícula, y esa práctica no está siendo debidamente contrarrestada por los órganos centrales. En una de las escuelas investigadas por la FUNDAP/IESP (1995) las tasas de matrícula llegaron a US \$30 dólares, lo que corresponde a ¼ del salario mínimo nacional (p. 63). En otra escuela, la contribución mensual de los padres se estipuló en cerca de US \$4 dólares, lo que representaba una cantidad tres veces superior a la enviada trimestramente por alumno por el gobierno del estado a esa unidad (p. 48). El informe concluye: «La transferencia de una parte de la financiación de los costos de la unidad escolar a la familia podrá también ser causa del abandono de los alumnos más pobres [...] vincular la contribución a los derechos de matrícula es un procedimiento que establece una forma de pago para garantizar un derecho ciudadano» (p. 63).

- La preocupación por el resultado de la evaluación externa tiende a inducir a las escuelas a organizar estrategias que refuercen el rendimiento de los alumnos, pero la falta de recursos para pagar las horas extras de los profesores puede llevar a las escuelas a proponer que los padres contribuyan a esa remuneración adicional. En el caso de las seis escuelas estudiadas, una de ellas había adoptado ese procedimiento. La directora comprobó que, paralelamente a los resultados positivos del refuerzo, se produjo un cambio en el perfil socioeconómico de la clientela. El informe llegó a la conclusión de que... «ciertamente no se está insinuando que exista una correlación entre la mejora de las condiciones escolares y la exclusión de los más pobres, y sí que la selección de las estrategias y la institución de un cierto nivel de exigencias puede ser un factor que dificulte la permanencia de un determinado grupo (de alumnos)» (FUNDASP/IESP, 1995, p. 57).
- La discriminación positiva de la que deberían ser objeto las escuelas más pobres, resulta muy parcial cuando se consideran los pocos recursos disponibles y la precariedad de la mayor parte de la red. Es decir, los recursos adicionales previstos en el programa de «discriminación positiva» llegan a sólo 20 de las escuelas pobres de cada región. En áreas de pobreza elevada, el número de escuelas que requiere recursos extra es muy superior a 20. El resultado es que muchas unidades con serias dificultades no reciben ese auxilio. Además, el criterio de selección de las beneficiadas en un mar de precariedades, siempre se pondrá en duda.

- La obtención de los pocos recursos disponibles termina beneficiando a las escuelas que cuentan con mejores recursos humanos y con mayor expresión política ante las diferentes esferas de decisión. Una escuela céntrica y tradicional de la capital del estado de Minas Gerais se encuadra en esta situación, que se describe así: ... «el conocimiento acumulado en esa institución, que se produce debido al fortalecimiento del eje político, permite que el grupo avance y obtenga recursos de otras fuentes y de la propia Secretaría de Educación, a través de la presentación de proyectos pedagógicos» (FUNDAP/IESP, 1995, p. 62).
- La falta de recursos hace precarios muchos programas de reciclaje de profesores. Sobre esto el informe se pregunta: *¿en qué medida iniciativas que agrupan a profesores supuestamente poco capacitados en una acción de capacitación recíproca y sin orientación técnica pueden promover avances?* (FUNDAP/IESP, p. 122).
- Los bajos salarios de los profesores, hecho que hace poco atractivo el magisterio, lleva a la Secretaría de Educación, empeñada en programas de calidad, a permitir que haya muchos docentes legos a quienes se pueda capacitar mediante cursos acelerados.
- La baja remuneración del magisterio lleva a la siguiente conclusión: «el bajo salario del profesor lo obliga a asumir una jornada de trabajo que, con frecuencia, abarca los tres períodos. Consecuentemente, es casi imposible agrupar a los profesores para discutir cuestiones puramente pedagógicas, tales como los resultados de la evaluación externa o las capacitaciones. El bajo salario hace difícil también el reciclaje del profesor por cuenta propia, ya sea a través de cursos de especialización, ya sea por medio de la simple compra de libros» (FUNDAP/IESP, p. 105).
- Los recursos empleados para el funcionamiento de los 35 laboratorios de informática instalados en todo el estado no fueron librados en 1997. El órgano central recomendó que las escuelas cobraran tasas a los alumnos para el uso de los laboratorios (*Folha de São Paulo*, 2 de mayo de 1997, p. 3-C.6). Es previsible que tal procedimiento se transforme en un factor altamente discriminatorio dentro de las escuelas.

5. Algunas conclusiones

El panorama que aquí presentamos —con los aspectos positivos y negativos de las reformas en curso en el estado de Minas Gerais—, puede

llevarnos a formular diversas preguntas. De acuerdo con mi evaluación, las principales son las siguientes:

- ¿En qué medida los aspectos negativos pueden impedir el avance de los aspectos positivos de la reforma?
- ¿Los graves defectos detectados en la implantación del modelo serían característicos de un programa todavía reciente?
- ¿Esos defectos se pueden solucionar dentro de un plazo medio, o, por el contrario, se derivan de fallos estructurales graves y de difícil superación?

Es necesario reconocer que no hay datos suficientes para responder a estas preguntas de forma definitiva. Sin embargo, es posible entresacar algunos indicadores coyunturales y estructurales para encauzar nuestro análisis. Por ejemplo, el riguroso reajuste económico que se está llevando a cabo en el Brasil y en América Latina en general, no permite prever un aumento en el financiamiento de las áreas sociales. En el ámbito nacional, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), al cumplir su función constitucional de evaluar las cuentas del Gobierno Federal, criticó la reducción de gastos sociales de 1995 en relación con 1994. En el área de «apoyo a la educación y a la enseñanza básica» esa reducción fue del 19,98% (Informe del Tribunal de Cuentas de la Unión, apud Freitas, 1996). El Informe del TCU en relación con las cuentas de 1996 también indica una disminución de gastos en todas las áreas sociales comparado con 1995, excepción hecha de habitación y urbanismo (*Folha de São Paulo*, 11 de junio de 1997).

Diversos analistas han insistido en la reducción de inversiones estatales en las áreas sociales como componente inexorable y no siempre explícito de las recomendaciones de las agencias internacionales. Coraggio (1996) argumenta que se hace difícil discutir, sólo a nivel técnico-científico, las propuestas del Banco Mundial para la educación, toda vez que esa institución —junto con el Fondo Monetario Internacional— está empeñada en el «saneamiento fiscal» y en la reducción de funciones del Estado, lo que explicaría en parte su resistencia a considerar el aumento de salario de los profesores como esencial para la calidad de la enseñanza. Otro ejemplo de la prioridad sobre la contención de los gastos sociales, según este autor, estaría en el hecho de que el declarado objetivo de obtención de la equidad se da por medio de la focalización de las políticas sociales sólo en los sectores de extrema pobreza, y «sin afectar al sector de mayor concentración de la riqueza, y sí perjudicando a los sectores medios urbanos que de ellas se beneficiaban, lo que sirve mejor al objetivo de minimizar el gasto público que al imperativo de la equidad social» (p. 108).

Sabemos que en décadas pasadas la coyuntura social y política de América Latina abrió vías para que los estudios sobre la escuela pusieran en evidencia los factores extraescolares del proceso enseñanza-aprendizaje. Esa vertiente teórica fue acusada de politizar exageradamente la cuestión pedagógica y de minimizar la capacidad de los agentes escolares para ejercer una acción profesional efectiva. Hoy, cuando las políticas y las investigaciones se orientan de preferencia hacia la dinámica de la institución y del aula, percibimos que ese enfoque, aunque muy necesario, se hace también restrictivo y poco productivo, por estar basado en un planteamiento economicista de la educación.

De esa manera, en el actual escenario es imposible apostar por la eliminación del abismo existente históricamente entre las más amplias directrices de las políticas educativas y la vida diaria de las escuelas. Entre otros, el ejemplo de Minas Gerais parece indicar que, aun cuando los aspectos modernizadores de las nuevas políticas consiguen romper algunos núcleos retrógrados de la cultura escolar, la tendencia economicista de las propuestas introduce otros elementos discriminatorios en la micropolítica de la institución, comprometiendo los propósitos declarados de calidad y equidad.

Una vez más, los educadores parecen estar frente a un «juego de espejos rotos»: el discurso oficial y los objetivos declarados de las nuevas políticas acaban por reflejarse sólo de mane;a imprecisa y deformadora en su experiencia profesional. Por otra parte, las necesidades más generales de los estudiantes y las condiciones de trabajo de los profesores son poco consideradas en una nueva visión reduccionista del proceso enseñanza-aprendizaje.

En resumen, el problema planteado aquí pretendió indicar que es preciso ampliar la esfera pública para el debate de las nuevas políticas y de sus alternativas. Las propuestas expuestas por los organismos internacionales deben considerarse siempre, pues contienen también elementos dinámicos y modernizadores, pero no pueden constituir el único eje en torno al cual se anuncia la obtención de un consenso educativo. Es necesario reconocer la existencia de conflictos y la necesidad de una negociación permanente entre los diversos sectores implicados. Un proceso transparente de construcción de los objetivos educativos y de los medios para alcanzarlos debe significar la recuperación de la capacidad que tienen los diferentes países de decidir sobre las políticas sociales. Con esa perspectiva, la democratización de la escuela sólo sería la consecuencia de un camino abierto y pluralista de elaboración de políticas.

Notas

(1) La República Federativa del Brasil está formada por 26 estados. Los municipios que integran cada estado son las unidades administrativas más pequeñas del país.

(2) Información aparecida en *Veja*, revista semanal de la Editora Abril, São Paulo, 9 de julio de 1997.

(3) *Pesquisa Datafolha*, órgano especializado en *surveys*, patrocinado por *Folha de São Paulo*. Los resultados fueron publicados por ese periódico el 13 de julio de 1997. Según la clasificación de esa encuesta, «decadentes» serían aquellas personas con una escolaridad superior a la media, pero de renta familiar inferior al equivalente a US \$1.120 dólares mensuales. El bajo salario, unido a la posesión de bienes de consumo a un nivel superior al de la mayoría de los brasileños, indicaría, según los criterios de la encuesta, que esas personas vivieron días mejores. De esas circunstancias se deriva la calificación de «decadentes».

(4) La tendencia apunta a que los municipios asuman toda la educación básica y los estados administren la enseñanza media.

(5) FUNDAP (Fundación para el Desarrollo Administrativo) e IESP (Instituto de Economía del Sector Público) son dos instituciones públicas que desarrollan principalmente estudios para el gobierno del estado de São Paulo. La investigación que aquí se menciona se distinguió como un «estudio de caso» y comprendió seis escuelas del estado de Minas Gerais, escogidas, entre otros aspectos, por su localización en diferentes regiones del estado.

FERREIRA, Nilda e EJZIRIK, Marisa F. «Imaginário social e educação revendo a escola». *Em Aberto*, Brasília, Brasil, MEC, jan-mar., pp. 5-14, 1994.

FREITAS, Silvana de. «TCU critica diminuição de gastos sociais em 1995». *Folha de São Paulo*, 31 de maio de 1996, c.l. p. 4.

FUNDAP/IESP (Fundação do Desenvolvimento Administrativo/Instituto de Economia do Setor Público). *Novos padrões e gestão educacional no contexto da reforma do Estado. A experiência de Minas Gerais*. FUNDAP/IESP, São Paulo, Brasil, 1995 (mimeo).

GIROUX, Henry. *Escola Crítica e Política Cultural*. Cortez Editora/Editora Autores Associados, São Paulo, Brasil, 1989.

LAUGLO, Jon. «Banking on education and the uses of research. A critique of World Bank priorities and strategies for education». *International Journal of Education Development*. Vol. 16 nr. 3, pp. 221-223.

PAIVA, Vanilda et al., «Prioridade ao Ensino Básico e pauperização docente». *Cadernos de Pesquisa*. Fundação Carlos Chagas/Cortez Editora, São Paulo, Brasil, Nº 100, março, pp. 109-119, 1997.

SAMPAIO, M. das Mercês F. *Ensino regular em período noturno da rede pública do Estado de São Paulo: um estudo sobre seus problemas e tentativas de solução*. Diss. maestr. PUC/SP, São Paulo, Brasil, 1988.

TIRAMONTI, Guillermina. «O cenário político e educacional dos anos 90: a nova fragmentação». *Cadernos de Pesquisa*. Fundação Carlos Chagas/Cortez Editora, São Paulo, Brasil, nº 100, março, pp. 79-92, 1997.

ZIBAS, Dagmar M.L. *A escola pública e a escola privada diante das propostas de modernização do ensino médio*. Tese Dout. Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil, 1995.

Bibliografía

AGUIRRE, António. «A economia do ensino básico. O caso do Estado de Minas Gerais *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, Brasil, Fundação Carlos Chagas/Editora Cortez, Nº 97, pp. 21-30, maio, 1996.

ALMEIDA, Laurinda R. *O Projeto Noturno: incursões no vivido por educadores e alunos de escolas públicas paulistas que tentaram um jeito novo de caminhar*. São Paulo, Tese dout., PUC/SP, 1992.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Plano decenal de educação para todos*. Brasília, Brasil, MEC, 1993.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Pacto pela valorização do magisterio e qualidade da educação*. MEC Brasília, Brasil, 1994.

CORAGGIO, Jose L. «Propostas do Banco Mundial para a Educação: sentido oculto ou problemas de concepção?» en de Tommasi et al. *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. Cortez Editora/PUC-SP, Ação Educativa, São Paulo, Brasil, 1996.

CROUCH, Luis A. *La Educación Secundaria en Europa y América Latina. Reformas y Perspectivas de Futuro*. Seminario Internacional. Cuenca, España, 20-22 de junio 1995.

