

.....

---

**6**

**São Paulo: cerrar las brechas  
para que el derecho a la educación  
sea sustantivo y eje de la igualdad**

*Camilo Ernesto Castillo Sánchez*

## Introducción

En 1985, Brasil salía de una dictadura y celebraba sus primeras elecciones relativamente libres. El país había estado 19 años bajo un régimen militar que reprimía duramente las manifestaciones políticas que no se identificaban con el Estado. El sindicalismo que no estaba apoyado por el Estado era visto como un enemigo potencial y hostilizado constantemente por los organismos de seguridad del Gobierno. Durante estos años, el régimen había asumido una enorme deuda con los organismos multilaterales con el fin de sostener el modelo desarrollista en el que basaba su hegemonía. Sin embargo, su modelo económico sucumbió a la crisis de la deuda de finales de los años setenta e inicios de los ochenta, principio del fin del periodo militar. Esta debacle trajo consigo el despertar de múltiples sectores sociales que pedían de forma insistente un cambio en la organización de la administración, lo que llevó a la transición a la democracia.

Con este cambio en las instituciones políticas, la dirigencia brasileña comenzó a dar los primeros pasos hacia la liberalización total de la economía. Este proceso tuvo su inicio formal con la posesión en 1990 de Fernando Collor de Mello, quien desde la presidencia fomentó medidas que permitieron la libre competencia, la apertura de la economía a los mercados internacionales y comenzó la privatización de las empresas públicas. Sin embargo, el presidente Collor, debido a múltiples escándalos de corrupción, renunció al cargo y asumió el vicepresidente Itamar Franco. El presidente Franco nombró ministro de economía a Fernando Henrique Cardoso, quien impulsó un plan para la estabilización de la economía brasileña y logró de forma gradual una baja en la hiperinflación, junto con una apreciación de la moneda. Gracias a esto se convirtió en un personaje reconocido por el elec-

torado, que en las elecciones de 1994 lo escogió para ocupar la presidencia de la nación. Cardoso ocupó el cargo durante dos periodos consecutivos, cuya consecuencia fue la entrada de lleno del neoliberalismo en el Brasil.

Durante los ocho años de su mandato ocurrieron una serie de privatizaciones con el objetivo de lograr un superávit fiscal que les quitara la duda a los inversores sobre la capacidad del gobierno brasileño de cubrir la deuda. Además de la venta de ciertos activos públicos al sector privado, el Brasil inició una serie de ajustes en su gasto social para obtener una diferencia positiva en su ejercicio fiscal, con el fin de dar garantía a los inversionistas y recibir crédito del Fondo Monetario Internacional (FMI). A pesar de seguir estas recomendaciones, en julio de 2002 salió una gran cantidad de capital del Brasil, lo cual llevó al gigante suramericano a acudir nuevamente al FMI. Este organismo condicionó el préstamo a que todos los candidatos a la presidencia respetaran el pacto que se iba celebrar entre las dos partes, de lo contrario se negaba a hacer el desembolso requerido.

Semejante condicionamiento condenaba a Brasil prácticamente a la misma crisis financiera por la que había pasado Argentina unos meses antes. Para evitar la recesión económica, todos los candidatos se comprometieron a continuar con el pacto firmado entre el gobierno y el FMI. De aquí nace la carta al pueblo brasileño en donde el Partido de los Trabajadores (PT) les explica a sus electores y miembros por qué debe seguir las políticas del organismo multilateral, y la razón por la cual la ortodoxia en materia fiscal es necesaria para mantener la viabilidad económica de la nación. Las elecciones presidenciales celebradas ese año consagraron al obrero metalúrgico Luiz Inácio Lula da Silva como presidente del país más grande de Sudamérica.

Así llegó el PT a dominar la escena política brasileña y a intentar cumplir con sus promesas sociales, al tiempo que debía continuar con los dictados de la banca internacional en materia de gasto para cubrir la deuda. A pesar de la ortodoxia económica del presidente Lula da Silva, el plan de privatizaciones se ha detenido y tanto la seguridad social como la salud no se han visto restringidas, a pesar de que varios sectores piden reformas menos proteccionistas.

Pero el ascenso del PT no se limita únicamente a conservar prerrogativas ganadas por el pueblo brasileño a través de diversas luchas. En es-

tos cuatro años, el gobierno ha impulsado por lo menos cinco programas que dejan ver sin lugar a equívocos el carácter social de la presidencia de Lula. Estos son<sup>1</sup>:

1. Reforma agraria: Brasil tiene una distribución de tierras muy desigual. El 56,7% del área total agrícola está en manos de tan solo un 2,8% de propietarios. Por este motivo, en 1984 nació el Movimiento de los Sin Tierra, organización social dinámica y aliada clave del PT. Durante las dos administraciones del presidente Cardoso se otorgaron tierras a 584.000 familias; en el mandato de Lula hubo dificultades, debido al acuerdo del anterior presidente con el FMI; a pesar de ello, se instalaron unas 115.000 familias y para 2006 la proyección era asentar a unas 400.000 más.
2. Reforma urbana: En Brasil, las ciudades están divididas en espacios de segregación que reproducen las grandes desigualdades, y los servicios públicos se suministran de forma disímil entre las diferentes clases sociales. Además, la gran mayoría de las ciudades tienen una deficiente recaudación de impuestos e ingresos, lo que las hace totalmente dependientes del gobierno del estado o del gobierno federal, quitándoles autonomía a la hora de priorizar el gasto público. En respuesta a estos problemas y para dar mayor autonomía a estos entes territoriales, se tomó la decisión de crear un *ministerio de las ciudades*.
3. Reforma educativa: En Brasil conviven la universidad privada y la universidad pública. Sin embargo, a diferencia de otros países de América Latina, las clases más pudientes inscriben a sus hijos en las universidades públicas, debido a que ellas tienen un mejor nivel académico que las privadas, a las que acceden las personas más humildes para su instrucción. Para contrarrestar esta problemática, el PT ha introducido un sistema de cuotas en las universidades públicas, donde se reservan cupos permanentes para las personas menos favorecidas. Se busca que estas medidas tengan un carácter permanente y nacional a través de una ley del parlamento federal.
4. Política internacional: Brasil ha sido uno de los países que ha hecho una oposición inteligente<sup>2</sup> a los mandatos de la Organización Mun-

<sup>1</sup> Todos los datos sobre los planes sociales del gobierno del Partido de los Trabajadores fueron tomados de Avritzer (2005).

<sup>2</sup> Brasil, sin utilizar la retórica antiestadounidense de Chávez, se ha opuesto a iniciativas como el ALCA y ha frenado los intentos de los Estados Unidos

dial del Comercio (OMC) en lo relacionado con temas agrícolas, abogando por un comercio justo entre los distintos miembros de esta organización. También ha liderado dentro del subcontinente un proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), diferente al planeado inicialmente por los Estados Unidos.

5. Democracia participativa: Para llevar al plano nacional los éxitos del presupuesto participativo que el PT había implementado en los gobiernos locales que presidía, el presidente Lula da Silva se alió con la sociedad civil representada en diversas ONG y crearon el plan presupuestal para los cuatro años de gobierno que se denomina *Plan Plurianual* (PPA). Esta estrategia tiene como objetivo principal democratizar ejercicios tan técnicos como la creación del presupuesto y el ordenamiento de la inversión que debe hacer el Ejecutivo en los distintos sectores de la sociedad brasileña.

Esquemáticamente, estas son las principales realizaciones del gobierno del Partido de los Trabajadores en sus cuatro años de gobierno. Muchas de estas estrategias surgieron de las experiencias en las administraciones locales que el Partido asumió durante su época de crecimiento, en especial en el manejo de ciudades como Belo Horizonte y São Paulo (Avritzer, 2005), donde se buscó la máxima participación y democratización del ejercicio del poder. Sin embargo, el PT perdió la Alcaldía de São Paulo en disputa con el Partido Socialdemócrata Brasileño. A pesar de ello, muchos de los programas implementados por los diferentes gobiernos del PT continúan bajo el nuevo partido en el poder, pues ellos fueron apropiados por la ciudadanía.

### Breve descripción del sistema educativo en Brasil

Con la democracia también llegó la descentralización administrativa, pues el Brasil se convirtió en una república federal que dio gran autonomía a cada uno de los estados para conformar las políticas educativas. Sin embargo, existen mínimos legales que son el marco general de las directri-

---

por obtener todo el mercado de la región, obligándolo a firmar tratados de libre comercio con cada uno de los países del continente. Para Brasil, el ALCA debe tener reglas de equidad comercial. Un ejemplo de equidad es la solicitud hecha por varios países de la región de desmontar los subsidios agrícolas de los que gozan los productores agropecuarios de ese país.

ces de los diferentes estados en materia educativa. Así, la Constitución Federal de 1988 y la Reforma Constitucional número 14 de 1996 dan los principios generales para la prestación del servicio educativo tanto público como privado. Al mismo tiempo, la prescripción constitucional muestra las obligaciones del Estado en materia educativa, las cuales van desde la gratuidad de la enseñanza fundamental hasta la creación de la carrera docente por parte del Estado.

Para analizar esto en detalle se mostrarán los principales contenidos del ordenamiento constitucional brasileño. El art. 205 de la CP brasileña trata directamente el tema de la educación: "La educación, derecho de todos y deber del Estado y la familia, será promovida y animada con la colaboración de la sociedad, fomentando el pleno desarrollo de la persona, el ejercicio de la ciudadanía y su cualificación para el trabajo" (traducción libre) (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

El siguiente artículo de la constitución es más concreto y da las pautas generales para llevar a cabo lo ordenado por la norma precedente. El texto constitucional brasileño compromete al Estado con la gratuidad de la educación básica en los establecimientos oficiales; igualdad de condiciones en el acceso y la permanencia en la escuela; libertad de pensamiento, enseñanza e investigación; pluralidad de concepciones pedagógicas y la coexistencia de instituciones públicas y privadas de enseñanza; concurso docente y salarios dignos para las personas dedicadas a la educación, junto con un régimen legal unificado de contratación y pagos para todos los docentes, lo cual incluiría a los profesores de las instituciones privadas.

Estos lineamientos generales están delineados de forma más precisa en la Ley Federal de Educación. El art. 5 reconoce que la educación es un derecho subjetivo exigible a las autoridades administrativas. La norma es tan contundente que incluso elabora una lista de los legitimados activamente para solicitar por medios judiciales el cumplimiento del derecho a la educación. Lo interesante de la norma es que esa legitimación le es concedida a cualquier ciudadano, luego implícitamente la Ley Federal reconoce que la educación es un servicio que no puede dejar de ser prestado por el Estado, sin importar las circunstancias en las cuales esté sumida la nación brasileña. Sin embargo, esta ley sigue la onda de las demás reformas de la educación

en América Latina, esto es, busca liberar al Estado central de estas atribuciones con el fin de asignárselas a los entes territoriales, como los estados y los municipios, que tienen la responsabilidad de conseguir los recursos necesarios para satisfacer la demanda de cupos educativos, gastos de profesores, útiles escolares y aquellos implementos necesarios para el desarrollo del aprendizaje.

En su art. 21, la Ley Federal organiza el sistema de enseñanza en dos grados: educación básica y educación superior. De esta última no nos ocuparemos pues sobrepasa el alcance de este estudio. La educación básica cuenta con tres niveles<sup>3</sup>, a saber: educación infantil, enseñanza fundamental y media. La educación infantil, primera etapa del proceso de la educación básica, es ofrecida a los niños y las niñas entre los 3 y los 6 años de edad, primero en guarderías y, a partir de los 4 años, en el preescolar. La enseñanza fundamental dura ocho años, es obligatoria y gratuita en los establecimientos públicos, y, por mandato constitucional y legal, debe ser proporcionada por el Estado a todos los menores habitantes de la república. La última etapa es la enseñanza media que dura tres años y cuya meta es la preparación del joven para la vida laboral o para la vida universitaria. Sin embargo, la enseñanza media no es obligatoria en Brasil y la única responsabilidad del Estado es tratar de alcanzar la cobertura total en el menor tiempo posible, en otras palabras, la reforma constitucional consagra la progresividad de la educación media, pero no su obligatoriedad.

Como se ha descrito en los párrafos anteriores, tanto la Constitución como la Ley Federal otorgan competencias explícitas en materia educativa a los diferentes entes territoriales. En la ciudad de São Paulo, la ley orgánica del municipio consagra y desarrolla las directrices anteriormente citadas. En cuanto a los principios, la norma municipal se limita a repetir lo dicho por la Constitución y la Ley Federal, por tanto no se hará referencia al respecto. De otro lado, la norma tampoco regula lo relativo a los cursos que deben adelantar los estudiantes para conseguir el título de educación media, pues eso ya está señalado en la Ley Federal.

<sup>3</sup> Toda la información sobre los grados educativos brasileiros se tomó del informe Mercosur (2004).

La Ley Paulista es importante a nivel operativo porque en ella se dice la edad en la que se recibe a los niños y a las niñas dentro del sistema educativo, la cantidad de recursos que se destinarán para la educación, las edades desde las cuales el gobierno municipal asume los costos de la matrícula para los niños y las niñas que están en la edad de iniciar los estudios, etc. También se especifican varios mecanismos para lograr una alfabetización plena, entre ellos la obligación de la Alcaldía de sostener y garantizar el ingreso de los adultos a las escuelas nocturnas y la creación de las condiciones necesarias para lograr un efectivo proceso de aprendizaje para las personas con discapacidad. Igualmente, la Ley contiene estrategias para evitar la discriminación a los homosexuales y a los portadores del VIH.

Este recorrido por la legislación educativa demuestra que la competencia de los distritos federales para formular políticas educativas es amplia. Debido a esto, la Ley Orgánica de Educación del municipio de São Paulo confiere más garantías a la población que la Constitución y la Ley Federal. Este escrito busca saber cuál es el grado de cumplimiento de esas garantías.

## Disponibilidad

São Paulo es la ciudad más populosa del Brasil y también la más desigual desde el punto de vista de la equidad. A su alrededor se concentra una enorme población que busca un mejor modo de vida, atraída por la riqueza de la urbe. Centro de negocios del país entero, en ella se mueve más dinero que en otras ciudades como Río de Janeiro. El rápido aumento de los habitantes de la ciudad llevó a las diferentes administraciones municipales a preocuparse por mejorar la infraestructura y la dotación escolar para la población más necesitada. En São Paulo, esta última vive en las zonas más alejadas del centro y, por tanto, no tiene acceso a los establecimientos educativos oficiales allí ubicados.

Para solucionar esta carencia, el gobierno municipal construyó 189 nuevos colegios públicos para atender a los niños y a las niñas con una difícil situación de acceso a las escuelas estatales. Al mismo tiempo, y enmarcada dentro de la estrategia de ciudades educadoras<sup>4</sup>, la administración

<sup>4</sup> Ciudad Educadora es la asociación de diferentes urbes del continente que



ha construido alrededor de 21 diferentes centros de educación unificados (CEU) en los barrios más pobres de la ciudad. El fin de estos centros es fortalecer la escuela pública tanto en cobertura como en calidad. Sin embargo, es difícil saber si la construcción de nuevos centros educativos tuvo un impacto real en la cobertura educativa, ya que no existen cifras anteriores sobre la cantidad de establecimientos públicos en la ciudad, ni sobre el número de escuelas privadas, ni sobre la cantidad de niños y niñas que los colegios privados atienden en sus instalaciones. En relación con el tema de calidad educativa tampoco se dispone de datos confiables que permitan verificar un aumento de ésta desde la construcción de los centros.

Estos nuevos centros educativos, tanto los CEU como los establecimientos de educación pública, se construyeron en los sectores más populosos de São Paulo para satisfacer la demanda educativa. Con esto se logra una movilización rápida de los niños y las niñas hacia los centros de enseñanza, y se consigue avanzar en la igualdad de los habitantes de la ciudad, ya que no tienen que gastar recursos en transporte hacia lugares lejanos de sus casas. Otro efecto de esta política es la elevación del rendimiento académico, pues los niños y las niñas no llegan agotados a la escuela. Lo anterior se enmarca dentro de los planes de gobierno del PT, que concibe la igualdad en términos del bienestar de los estudiantes y las estudiantes dentro del aula de clase.

Conocer el impacto real de esta decisión del gobierno de la ciudad es complicado porque los datos encontrados no arrojan ningún tipo de evidencia empírica sobre lo acertado de esta estrategia. A pesar de ello, es posible pensar que la experiencia ha sido exitosa. Un indicio de ello es que, a pesar del cambio de titular en el manejo del poder local (ya no gobierna el PT), no se ha modificado la política educativa del anterior partido gobernante, es más, la construcción de los CEU se ha fortalecido durante la alcaldía del Partido Socialdemócrata, opositor del PT.

---

consideran que el proceso educativo no se agota exclusivamente en el aula de clase, sino que la ciudad, con todas sus expresiones artísticas, culturales y sociales, también educa a los habitantes para ejercer la ciudadanía.

### IGUALDAD EN LA CONTRATACIÓN DE LOS PROFESORES EN BRASIL

En São Paulo, la libertad de contratación de los docentes es restringida. Por ello, el mercado laboral de los profesores no se regula por la oferta y la demanda, que condena a unos maestros a tener bajos salarios. Existe una legislación laboral uniforme para todos los docentes, que es seguida por los sectores público y privado. Con esto se evita que los docentes se desmotiven en sus labores educativas y que haya explotación laboral por parte de instituciones privadas. Otro aspecto importante es que sólo pueden ser profesores quienes efectivamente hayan realizado estudios de licenciatura. Los demás profesionales están impedidos para ejercer la docencia, lo que se convierte en un incentivo para estudiar carreras pedagógicas.

A pesar de lo beneficioso de esta política y de los claros tintes igualitarios que posee, vale la pena preguntarse si ella en sí misma no genera también cierto desaliento en los profesores. Puede ocurrir que exista un maestro con múltiples habilidades que otros docentes no tienen, y los propios docentes consideren que, por ese saber acumulado, él deba ganar más dinero. Sin embargo, debido a la normativa existente, no puede pagársele más, lo cual podría llevar a que este profesor abandone la enseñanza.

RECUADRO

1

En el Brasil existe una forma unificada para la contratación de docentes, en otras palabras, no hay una dualidad de contratación como la existente en Colombia. En este último país, un profesor del sector oficial devenga menos salario que uno del sector privado que labore en colegios de pensión costosa. Otros docentes del sector privado, que prestan sus servicios en colegios particulares donde la pensión es barata, ganan mucho menos que uno del sector público. Esto genera una serie de inequidades que hacen que la profesión docente no sea atractiva. En Brasil, todos los maestros reciben el mismo salario y las mismas prestaciones, sin importar si están adscritos al sector público o privado. En lo que concuerdan tanto el sistema brasileño como el colombiano es en que la designación de los profesores oficiales se hace a través de un concurso público de méritos. La idea del concurso es propiciar el acceso de maestros calificados para ejercer su

función pedagógica. Sin embargo, en Brasil, sólo pueden participar en la convocatoria de méritos quienes tengan un título en educación. En el caso colombiano, pueden participar todos aquellos que tengan un título profesional, ya que su nombramiento dependerá exclusivamente de los resultados que obtengan en el examen y en la entrevista.

Para mejorar la calidad de la educación, el gobierno de la ciudad decidió abrir un concurso público para proveer 24.000 plazas docentes, que estaban vacantes o que fueron creadas para aumentar la cobertura educativa (Prefeitura do São Paulo, 2004). Con esta contratación se busca viabilizar la política de calidad educativa de la ciudad, pues el fin es reducir las brechas entre ricos y pobres a través de la educación. Sin embargo, es necesario hacer una aclaración respecto del nombramiento de estos nuevos profesores. No todos los nombrados van a engrosar las filas de los establecimientos educativos oficiales de enseñanza media; algunos de ellos también harán parte de los CEU<sup>5</sup>. Esto los obliga a ser profesores más dinámicos porque el profesor en los CEU no se dedica solamente a dictar su materia, sino que apoya otro tipo de actividades como las lúdicas o artísticas.

Se percibe un especial interés, por parte de la Prefectura de la ciudad, en la contratación de maestros con el fin de lograr una adecuada relación alumno-docente. Prueba de ello es que el total de estudiantes de educación básica y media en Brasil ascendía a unos 48.135.826 en 2005 (INEP, 2005). De ese total, las entidades territoriales atendieron el porcentaje más alto de niños y niñas. La decisión sobre la cantidad de profesores que se contraten para educar a los niños y las niñas queda en manos de los estados federales y de las ciudades. Si destinan pocos recursos para contratar profesores, entonces la relación alumno-docente será elevada, lo que incidirá en la calidad del aprendizaje. Por esto, es muy significativo que São Paulo contrate un alto número de profesionales de la educación, pues muestra la intención de la administración de mejorar la calidad educativa de sus escuelas, al intentar reducir la relación alumno-docente. Sin embargo, es nece-

<sup>5</sup> En el apartado pertinente se explicará más detalladamente lo que son los CEU. Lo que sí hay que aclarar es que tanto los CEU como las entidades de educación oficial gradúan estudiantes de secundaria.

sario evaluar más fondo el efecto de esta estrategia gubernamental, así como qué tan cierto sea que el número de plazas ocupadas por los nuevos profesores equivalga a una mejor educación de los niños y las niñas.

### Dotación

Los niños y las niñas dentro de los centros educativos necesitan disponer de implementos mínimos para lograr un aprendizaje exitoso. Para esto se cuenta con materiales didácticos que facilitan el aprendizaje, como computadores personales que acercan a los menores y a los adolescentes a la educación digital, libros de texto que apoyan las lecciones magistrales del profesor, mapas de colores en donde ubican las diferentes regiones geográficas, etc. Además de estas ayudas didácticas, también se incluyen los cuadernos y lapiceros utilizados por los niños y las niñas para tomar apuntes. Adicionalmente, las clases deben impartirse en lugares donde haya una provisión adecuada de todos los servicios públicos para salvaguardar la salud de los niños y las niñas.

La Alcaldía de la ciudad buscó solucionar el problema de la dotación porque incide directamente en el desempeño de los estudiantes y las

### SOFTWARE LIBRE PARA LIBERAR RECURSOS PARA LA EDUCACIÓN

La Alcaldía de la ciudad consideró que es insuficiente que los niños y las niñas vayan a la escuela y solamente aprendan el pensum diseñado para la educación básica y media. Además es necesario aprender el uso y el manejo de computadores para lograr "la inclusión digital". Esta estrategia consiste en que todos los niños y las niñas matriculados en el sector público tengan acceso adecuado a la informática y así disminuir las diferencias con respecto a quienes puedan acceder a esta tecnología. Sin embargo, la compra de licencias de los programas de computador es costosa, pues deben pagarse los derechos de autor. Para lograr que todas las escuelas del sector público dispongan de estas nuevas tecnologías, la municipalidad de São Paulo utiliza software libre. Esto permite que todos los equipos cuenten con los programas necesarios para el aprendizaje de las habilidades básicas para utilizarlos. De esta forma, la administración se compromete a seguir adelante en el reto de la "inclusión digital".

estudiantes. Por ello, las niñas y los niños reciben uniformes, maletas y un *kit* escolar con el material necesario para la escuela. El *kit* se reparte a los menores matriculados en preescolar y educación básica. Otro de los énfasis de la administración es la instalación y adecuación de equipos informáticos para conseguir la “inclusión digital”. Con este término se hace referencia a la estrategia para impedir la discriminación por no saber utilizar las nuevas tecnologías para sus diferentes actividades. Se trata de actividades que no necesitan una alta dosis de conocimiento, por el contrario, requieren un nivel bajo de tecnificación.

La táctica para lograr la “inclusión digital” abarcó la compra de cerca de 15.000 computadores con sus accesorios para todos los establecimientos públicos. Además se instalaron laboratorios informáticos donde los niños y las niñas aprenden las habilidades básicas para el uso adecuado de las nuevas tecnologías de la información. El sistema operativo de estos computadores no es Microsoft Windows sino Software Libre (Gadotti Moacir, 2004). Esta referencia sería irrelevante, pero no lo es, porque gracias a ello el gobierno municipal ahorra miles de dólares en licencias. Este dinero es reinvertido en el sistema educativo de la ciudad, para fortalecer el área de informática. La iniciativa de la “inclusión digital” comprende la capacitación de docentes y estudiantes para que los primeros multipliquen con sus alumnos los conocimientos cibernéticos, y para que los segundos tengan las habilidades suficientes para dominar este tipo de tecnologías.

De otra parte, se adquirieron nuevos libros de texto para las bibliotecas de los centros educativos oficiales. Estos libros escolares tienen un enfoque pedagógico diferente. Sus contenidos no son sólo académicos sino que plantean cuestiones de raza, que antes no tenían los textos escolares. Por tanto, la política de dotación de textos de los centros educativos permite impartir una educación que busque la equidad de raza. También se hizo algo semejante con los asuntos de género, esto es, se escribieron varios libros sobre el género femenino. Antaño, las mujeres no eran tratadas diferencialmente, pues se creía que los niños y las niñas no tenían mayores diferencias en sus aprendizajes y desarrollos.

Las anteriores son las tres estrategias de dotación de las escuelas seguidas por la ciudad de São Paulo. Muchas de estas medidas se enfocan ha-

cia el logro de un cierto nivel de igualdad entre los niños y las niñas que acuden al sistema educativo, eje fundamental de las diferentes políticas públicas. Esto se afirma con base en la lectura de las diferentes fuentes, en las que los temas de cobertura educativa, por ejemplo, aparecen continuamente ligados a la inclusión. En otras palabras, la idea de entregar establecimientos públicos con mejores profesores, computadores y textos guía no es la de llenar cifras que den cumplimiento a los requerimientos de los instrumentos internacionales. En el caso de São Paulo, estas cifras tienen una incidencia en la vida concreta de los beneficiarios del sistema educativo, porque acorta la brecha entre un estudiante egresado de la educación privada y otro graduado de la educación pública.

### Acceso

Como se anotó en la introducción de este escrito, la Constitución y la Ley Federal de Educación ordenan al Gobierno Central, a los estados y a los municipios autónomos que garanticen el acceso a la enseñanza básica gratuita en todos los establecimientos oficiales. La educación media, por el contrario, es de carácter progresivo. Por tanto, no es una obligación exigible al Estado. Si se tiene como base estas premisas legales, se observa que estos mandatos tienen un cumplimiento alto, pues la tasa de cobertura de la educación media es satisfactoria. Sin embargo, todavía falta mucho por hacer, pues la obligación de gratuidad de la educación media no es aún una prioridad.

Para ilustrarlo es necesario hacer un seguimiento a las tasas de cobertura neta y bruta que presentaba la ciudad para el año 2003. La tasa de cobertura bruta para primaria equivalía al 130,8% y la tasa neta al 93,7% (INEP, 2004). Lo que señalan estos datos para la educación primaria es que la ciudad se esmera por cumplir la orden constitucional de la universalidad de la primaria para sus habitantes. Las dos tasas muestran el alto grado de cobertura de la ciudad, sobre todo la neta, que se encuentra en un nivel cercano al 95%. Esto indica que el 93,7% de los niños y las niñas están matriculados en el curso que corresponde a su edad, lo cual, dentro de los estándares internacionales, es satisfactorio. Para la Unesco (2006), un buen grado de cumplimiento del derecho a la educación por parte de los Estados se alcanza cuando la tasa de cobertura neta está en el 90%.

De otro lado, la tasa bruta revela que los esfuerzos no son suficientes para reducir los índices de analfabetismo. En Brasil, el analfabetismo es alto. Que la tasa de cobertura bruta sobrepase el 100% no es un indicador confiable que demuestre un esfuerzo por absorber a la población con extra edad. Esto se afirma con base en lo siguiente: si la tasa de cobertura bruta incluye a los estudiantes que están matriculados en edad y extra edad, esto indica que solo el 40% de la población en extra edad es atendida dentro del sistema educativo. Por tanto, el 60% restante queda por fuera de los establecimientos educativos. Esto es una muestra más de que la inequidad en Brasil es un problema serio, y a pesar de la inclinación social de los anteriores gobiernos de la ciudad, no se ha podido revertir este doloroso fenómeno de las sociedades latinoamericanas.

Las tasas de cobertura neta y bruta para la educación secundaria en el año 2003 correspondieron al 71% y al 26,2%, respectivamente. Aquí las cosas se complican para la administración. Estas cifras muestran que los intentos para que la población complete el ciclo secundario y medio no son suficientes, pues las cifras indican que en secundaria no están ni el 50% de los estudiantes que deberían entrar. Esto desvirtúa los esfuerzos hechos en primaria, por la siguiente razón: si ha de entenderse que un estudiante que se matricula en una escuela busca entrar al ciclo secundario, es un despropósito que al terminar el ciclo primario no continúe el secundario. Pues, ¿de qué sirve haber hecho el esfuerzo económico de insertarlo en el sistema educativo, si el proceso educativo queda trunco, y la persona va a estar en situación desventajosa en materia laboral frente a los que hicieron el ciclo completo?

Por este motivo, el 71% de cobertura neta no es satisfactorio, debido a que la población en extra edad no está siendo atendida de forma completa. En otras palabras, sólo el 45% de la población en extra edad está en el sistema educativo, el resto está por fuera. Infortunadamente, en las fuentes consultadas no hay indicios que demuestren la existencia de esfuerzos administrativos que permitan saber si se están tomando medidas para integrar a esta población a la comunidad educativa.

Para garantizar el acceso de los menos favorecidos a la escuela, la administración municipal ha implementado el programa *Bolsa-escuela*. La

finalidad del programa es dar dinero de la administración a los padres de los niños y las niñas, a cambio de que no envíen a los menores a trabajar. En el instante en que los menores dejen de asistir a la escuela, se suspende el auxilio monetario a los padres. Según Avritzer, *Bolsa-escola* es “un programa de ingreso mínimo garantizado que fue diseñado para alentar que los niños de familias pobres asistan a la escuela, a través de una suma mensual entregada a las madres de familia cuyos hijos asistan con regularidad a las clases. El programa se ha extendido a muchas ciudades, incluida São Paulo, donde hoy en día cuenta con más de cien mil beneficiarios” (Avritzer, 2005, p. 79).

Además de esta estrategia, el gobierno de la ciudad implementó otros dos programas para que los niños pobres sigan en la escuela: Renta mínima y Bolsa de trabajo. El primero de ellos consiste en que el gobierno municipal otorga subsidios a las familias con bajos niveles de ingreso, para fomentar la permanencia de los niños y las niñas dentro del sistema educativo. La idea es que éstos puedan dedicarse completamente a los estudios sin preocuparse por cuestiones económicas. Este programa está diseñado especialmente para los menores que están cursando primaria y básica. La segunda estrategia está pensada para los adolescentes, en especial para aquellos que están en la educación media. La ayuda que otorga la municipalidad consiste en entregarle al joven el auxilio pecuniario, para que no abandone los estudios por ir a trabajar y sostener a su familia. El gobierno municipal paga alrededor de US\$60,74, lo que corresponde a medio salario mínimo. La finalidad es desestimular el trabajo de los adolescentes y permitir que terminen la educación media.

Es imposible hacerse a una idea con relación a la inversión que hacen el Estado y las familias en materia educativa, pues ninguna de las fuentes consultadas incluía ese dato. Los documentos de la Prefectura de São Paulo consultados tampoco lo indican, ni explicitan el rubro global en educación. Esto es importante, ya que los programas descritos demandan una cantidad ingente de recursos, pues están diseñados para cobijar el mayor número posible de beneficiarios.



### “VAI E VOLTA”

Este programa –en español, “Ida y vuelta”– es uno de los más interesantes en cuanto a acceso geográfico se refiere, pues los automotores y los conductores son empleados de la administración municipal. Su labor es recoger a los niños y a las niñas en la puerta de su casa o en paraderos, y llevarlos a la escuela sin cobrar contraprestación. A diferencia de los programas implementados por la Alcaldía de Medellín, donde lo que existe es una rebaja en el precio del transporte para los estudiantes, la política del gobierno de São Paulo es un paso efectivo hacia la gratuidad de la educación.

São Paulo es la ciudad más grande y populosa del Brasil. Las distancias son excesivas y los niños y las niñas de los barrios pobres tienen que hacer grandes recorridos para poder llegar a sus centros educativos. Para solucionar este problema, la administración implementó dos estrategias. La primera de ellas es la construcción de centros educativos en los barrios donde viven los niños y las niñas beneficiarios del sistema. Así, se evita el recorrido de grandes distancias que dejan exhaustos a los menores. Además de librarlos de largos desplazamientos dentro del perímetro urbano, les permite integrarse a la comunidad a la cual pertenecen y, a su vez, logra que la escuela se convierta en un lugar importante, pues es el sitio donde se educan los hijos y las hijas de los pobladores. En últimas, se quiere educar a los ciudadanos en la identificación de los diferentes espacios, y concienciar a la comunidad de cuidar los lugares de beneficio común. La segunda política es el programa “*Vai e volta*”. La finalidad es transportar a los niños y a las niñas que viven lejos de los centros educativos, o de llevar hasta la escuela a aquellos cuyos padres no pueden hacerlo. Este servicio se presta con buses de la Alcaldía, y los conductores son empleados de la Prefectura.

La tasa de analfabetismo en el Brasil es alta. Infortunadamente, la ciudad de São Paulo no es la excepción a esta regla. Para 2003, la tasa de analfabetismo alcanzaba el 17,97%. La cifra es escandalosa, si tiene en cuenta que hace referencia a personas que no tuvieron ningún tipo de educación, lo que disminuye las posibilidades de obtener un empleo con una remuneración aceptable.

Para solucionar el problema, la Alcaldía de la ciudad retomó el programa de alfabetización de adultos elaborado por Paulo Freire, cuando fue secretario de educación durante los años 1988-1991. El programa se llama Movimento de Alfabetização de Adultos (MOVA) (Movimiento por la alfabetización de los adultos). Con el programa se busca crear unas condiciones óptimas de aprendizaje e introducir de forma flexible los contenidos académicos. Lo novedoso del programa es la creación de los cursos suplencia I y II, que persiguen que los beneficiarios tengan la misma calidad en los contenidos educativos, sin importar la menor duración del ciclo. Los adultos aprenden además educación ciudadana, para ejercer y cumplir sus derechos e identificar la vulneración que ya tienen.

### **Aceptabilidad**

En Brasil, el ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) es el equivalente al examen del Icfes en Colombia. La prueba se presenta cuando se concluye el último año de la educación media y es un requisito para entrar a la universidad. Sin embargo, los resultados no son publicados por el Ministerio de Educación, sino que se entregan a cada estudiante para que decida si vuelve a presentarlos. Como esta información no está disponible al público, es imposible hacer un análisis comparativo del rendimiento académico según los niveles de ingreso.

En los últimos años, la formación de los docentes estuvo encaminada hacia dos frentes: primero, la utilización de la tecnología digital y, segundo, la instrucción en “educación ciudadana”. La administración consideró que, en estos dos puntos, los grupos marginados están en desventaja en relación con los más ricos. Un mayor conocimiento de las tecnologías digitales posibilita desenvolverse mejor en el mercado laboral y el desconocimiento de los derechos de la persona da lugar a abusos que se quieren evitar a toda costa.

El primero de ellos está enmarcado en la denominada “inclusión digital”. Este programa permite que un número elevado de educadores conozcan las nuevas tecnologías de la educación para su uso personal y didáctico. Al mismo tiempo que capacitaba a los docentes, la administración municipal adquirió una cantidad considerable de equipos, para que aquéllos utilizaran ese conocimiento en las actividades pedagógicas. La capacitación

también se dio a los estudiantes, pues éstos servían de multiplicadores del mismo curso entre sus compañeros y compañeras de grados inferiores. La estrategia tomaba un doble cariz. Por un lado se preparaba a los educadores en el uso de las nuevas tecnologías y, por el otro, se les daba a los alumnos y las alumnas los conocimientos necesarios para que dieran a conocer a sus compañeros y compañeras la tecnología digital. Así, toda la escuela quedaba integrada al nuevo conocimiento de la informática.

El segundo tema en el que la administración puso el acento fue el de “La educación para la ciudadanía”. El profesor Moacir Gadotti (2004) la define así: “por una parte, hay una concepción consumista de la ciudadanía (derecho de la defensa del consumidor), y, por otra una concepción plena, que se manifiesta en la movilización de la sociedad para la conquista de nuevos derechos y en la participación directa de la población en la gestión de la vida pública”. Así, pues, un componente importante de la política pública de la urbe es buscar no solo la excelencia académica, sino una efectiva participación de los personas en los asuntos que les competen dentro de sus comunidades. Un ejemplo de lo anterior es la elección democrática del director de la escuela. En la ciudad de São Paulo, los rectores no son vitalicios como en Colombia. En este último país, una vez se llega a rector, se sigue con ese cargo hasta la jubilación. En São Paulo, el rector tiene un periodo definido que debe ser refrendado por toda la comunidad educativa; en otras palabras, su elección es democrática. Todos los participantes en el proceso de aprendizaje votan por quien consideran más adecuado para ocupar el cargo, lo que involucra a las personas en los asuntos públicos del nivel local.

La política para disminuir la brecha entre la educación privada de excelencia y la educación estatal son el Centro de Educación Unificado (CEU) y su correlato para los pueblos indígenas, el Centro de Educación y Cultura Indígena (CECI). La estructura tanto del uno como del otro es similar. La diferencia es que el CECI tiene autonomía en los contenidos educativos, para preservar el legado indígena. Por esta razón se expondrá sólo la forma en que los CEU desempeñan su labor educativa, pues la columna de ambos proyectos es la misma.

Los CEU están divididos en un centro de educación infantil (kínder), una escuela de enseñanza infantil (primaria), otra escuela de en-

señanza básica (secundaria), y otra de jóvenes y adultos, dedicada exclusivamente a combatir el analfabetismo. En cada uno de ellos se atienden cerca de 4.780 usuarios y se construyeron 21 centros con la misma capacidad en los barrios más pobres de la ciudad. Además de atender a los beneficiarios, el proyecto CEU también trabaja con los familiares de los que reciben sus servicios. De esta forma, la aceptabilidad en la educación influye no sólo sobre los beneficiarios sino también sobre sus familias, integrando a todos los actores del sistema educativo. Los CEU están pensados para acceder a conocimientos académicos y para el ejercicio de la ciudadanía. Así, para ejercer la democracia, los rectores de los CEU, al igual que los de los otros establecimientos públicos de enseñanza, tienen un periodo de tiempo en el que ejercen el cargo. Una vez vencido ese término se someten a elecciones para ver si son removidos o, por el contrario, confirmados en el cargo, gracias a su buena gestión.

## Permanencia

Después de una búsqueda en los datos de la ciudad de São Paulo, no se encontraron cifras sobre la magnitud del problema de la deserción, o de la manera en que la administración lo ha enfrentado. En este orden de ideas, es irresponsable evaluar si las políticas fueron exitosas o necesitan un ajuste estructural. Por tanto, en este apartado se hará una lectura con los pocos datos existentes, para vislumbrar, así sea de forma difusa, las formas en que la municipalidad de São Paulo encara el problema de la permanencia de los niños y las niñas en la escuela.

En São Paulo, en 2002, la tasa de deserción escolar en primaria se calculaba en alrededor de 2,42% y en secundaria en 7,89% (INEP, 2003). Los números de la deserción, a pesar de que no alcanzan los dos dígitos, son altos, y no puede decirse que el gobierno de São Paulo cumpla totalmente con las obligaciones de los tratados internacionales de derechos humanos. Sin embargo, esto no da lugar para afirmar que los diferentes alcaldes de la ciudad no se hayan interesado en el problema. La municipalidad ha intentado aplicar soluciones para mitigar la cuestión. Durante el periodo 2000-2004, la administración se dedicó a crear estrategias para reducir la deserción y permitir a los educandos terminar sus estudios, materializadas en los pro-

gramas *Bolsa-escola*, Bolsa trabajo y Renta mínima, descritos en el apartado del acceso a la educación.

Estas iniciativas tienen una doble función, a saber: hacer atractiva para los padres la entrada de los niños y las niñas a la escuela, y, al mismo tiempo, buscar que los muchachos y las muchachas que ya están dentro del sistema no abandonen sus estudios por la necesidad de trabajar. Sin embargo, es necesario diferenciar a las personas que reciben el subsidio estatal. En los casos de *Bolsa-escola* y Renta mínima, los padres tienen la obligación de administrar correctamente esos dineros para que el niño o la niña asista a los establecimientos educativos. Si incumplen con esa obligación, el auxilio es retirado y así se sanciona a los que no están comprometidos con la educación de los menores y las menores. El gobierno toma entonces las riendas de la situación y logra que el niño o la niña termine sus estudios básicos. Por el contrario, el programa Bolsa trabajo está diseñado para los jóvenes y las jóvenes que culminaron sus estudios básicos y están en la educación media. En este caso, los recursos son recibidos directamente por los beneficiarios y no por las familias, luego la responsabilidad recae sobre los beneficiarios, ya que ellos deben hacer el esfuerzo necesario para terminar los estudios, pues el Estado facilita la permanencia a través de los subsidios.

### **Síntesis de las lecciones aprendidas para mejorar las políticas educativas en Bogotá**

El siguiente cuadro presenta una síntesis de las principales lecciones que se derivan de las políticas educativas de São Paulo.

Componente del derecho	Lecciones aprendidas
Disponibilidad	<p>Dentro de la normativa federal y la normativa de la ciudad, la educación es un derecho subjetivo. Por tanto, existen mecanismos legales que le permiten a cualquier ciudadano exigirlo ante las autoridades administrativas. Gracias a esto se construyeron muchas instalaciones educativas.</p> <p>Los docentes en São Paulo no están sometidos a la ley de la oferta y la demanda. Hay un estatuto unitario de contratación que permite uniformidad en los pagos y en los incentivos. De esta manera se evitan los malos pagos de los profesores en el sector privado.</p> <p>Dentro de las estrategias de igualdad propuestas por los distintos gobiernos de São Paulo está la iniciativa llamada "inclusión digital", que consiste en que la administración municipal provee computadores para que los profesores y las profesoras, y los niños y las niñas aprendan el uso de las nuevas tecnologías, para obtener las destrezas suficientes en su manejo, así como una buena ubicación laboral. Para ahorrar los costos de licencia, se utiliza software libre, lo que permite aumentar la red de computadores de las escuelas públicas.</p> <p>Otra experiencia de São Paulo es el acceso a las escuelas. El plan "Vai e volta" acerca a los niños y a las niñas a los centros educativos en buses gratuitos de la administración.</p>
Accesibilidad	<p>En São Paulo, la educación primaria y secundaria es gratuita en las escuelas estatales, y en el tercer ciclo se tiende a la gratuidad. A pesar de esto, muchos niños y niñas desertaban de la escuela porque debían ayudar a sus padres en el sostenimiento de la casa. Por este motivo, el gobierno ideó los programas <i>Bolsa-escola</i> y Renta mínima, con el fin de que los niños y las niñas no abandonen el sistema educativo. La Alcaldía de la ciudad les da a los padres de los niños y las niñas un subsidio mientras permanecen escolarizados. Si, por algún motivo, el niño o la niña sale del sistema educativo, la administración retira el beneficio a los padres.</p>
Aceptabilidad	<p>Para la administración de São Paulo es preocupante la desigualdad de la calidad educativa recibida en los colegios oficiales y en los privados. Por tal motivo, uno de los propósitos en los que se esfuerza la administración es en reducir esa brecha. La respuesta ha sido la creación de los CEU. Los CEU son centros educativos oficiales de calidad, que, además de la educación tradicional, otorgan otro tipo enseñanza, que sirve tanto a los educandos como a sus familiares.</p> <p>Otro aspecto concierne a las políticas educativas en derechos humanos, pues poco a poco las mujeres, los afrodescendientes y los indígenas son reivindicados en los libros de texto, para acabar a través de la educación con la discriminación.</p>

## Referencias bibliográficas

- Avritzer, Leonardo (2005). "El ascenso del Partido de los Trabajadores en Brasil: la democracia y la distribución participativas como alternativa al neoliberalismo". En: Rodríguez, César et al. (comp.). *La nueva izquierda en América Latina*. Bogotá: Norma.
- Unesco (2006). *Compendio mundial de la educación 2006*, [en línea]. Bogotá: OEI. Disponible en: [http://www.oei.es/quipu/estadisticas\\_unesco2006.pdf](http://www.oei.es/quipu/estadisticas_unesco2006.pdf) [2007, 27 de marzo].
- Constituição da República Federativa do Brasil (1988), [en línea]. Brasilia: Senado Federal. Disponible en: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/> [2006, 12 de abril].
- Gadotti, Moacir (2004). *La escuela en la ciudad que educa*, [en línea]. Bogotá: IDEP. Disponible en: [http://www.paulofreire.org/Moacir\\_Gadotti/Artigos/Portugues/FME\\_e\\_FSM/FME\\_Cidadania\\_2004.pdf](http://www.paulofreire.org/Moacir_Gadotti/Artigos/Portugues/FME_e_FSM/FME_Cidadania_2004.pdf) [2006, 24 de abril].
- Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educativas (INEP) (2003). *Censo Escolar de Brasil año 2002*, [en línea]. Brasilia: INEP. Disponible en: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) [2006, 4 de mayo].
- \_\_\_\_\_ (2004). *Censo Escolar de Brasil año 2004*, [en línea]. Brasilia: INEP. Disponible en: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) [2006, 13 de marzo].
- \_\_\_\_\_ (2004). *Censo Escolar de Brasil año 2005*, [en línea]. Brasilia: INEP. Disponible en: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) [2006, 13 de marzo].
- \_\_\_\_\_ (2005). *Censo Escolar de Brasil año 2005*, [en línea]. Brasilia: INEP. Disponible en: [www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/escolar/news05\\_10.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/escolar/news05_10.htm) [2006, 28 de abril].
- Ley Federal de Educación de la República del Brasil. Constituição (s.f.), [en línea]. Brasilia: Senado Federal. Disponible en: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/> [2006, 12 de abril].
- Ley Municipal de Educación de la Ciudad de São Paulo (s.f.), [en línea]. São Paulo: Prefeitura do São Paulo. Disponible en: [www.sampa.gov.br](http://www.sampa.gov.br) [2006, 12 de abril].
- Mercosur (2004). *Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo Mercosur*, [en línea]. Disponible en: <http://www.oei.es/quipu/mercosur-2004-final.pdf> [2006, 20 de marzo].

Prefeitura do São Paulo (2004). *Datos educativos de la ciudad de São Paulo anno 2004*, [en línea]. São Paulo: Secretaria da Educação. Disponible en: [www.sampa.gov.br](http://www.sampa.gov.br) [2006, 7 de enero].

Tomasevski, Katarina. (2004). *El asalto a la educación*. Barcelona: Intermón Oxfam [http://www.inep.gov.br/download/estadisticas/sinopse\\_estadisticas\\_2003/censo-miolo1-2003.pdf](http://www.inep.gov.br/download/estadisticas/sinopse_estadisticas_2003/censo-miolo1-2003.pdf) [visitado el 2 de enero de 2006].