

La política pública educativa

Enunciados de acciones y consecuencias

LUIZ ROBERTO LIZA CURI*

RESUMEN: Este artículo propone una aproximación transversal entre políticas públicas educativas y políticas industriales, ciencia y tecnología, educación superior y educación básica, ámbitos que se consideran distintos y actores que, incluso cuando coinciden, se comportan de forma diferente, lo cual ocasiona pérdidas para el país.

Palabras clave: Política pública educativa Ciencia y tecnología. Educación básica y superior.

“Los caminos de los jardines que se bifurcan”

Introducción

Brasil considera la educación un bien público, un deber del Estado. Así, nunca está de más recordar que las políticas públicas educativas deben llevar en consideración al ciudadano y su desarrollo intelectual como un factor esencial para que la nación pueda mejorar el bienestar de la sociedad y desarrollar su economía.

En el caso de la educación, son varios y numerosos los actores relevantes que actúan en el ámbito de la política pública. Sindicatos, confederaciones de trabajadores, asociaciones profesionales y científicas, representantes de familiares de estudiantes, grupos opuestos de especialistas, docentes e investigadores, dirigentes escolares y dirigentes públicos, entre otros. Esos grupos se mueven en busca de alianzas internas y de prominencia como actores más destacados, capaces de interferir en la definición de la agenda por parte del Estado y, principalmente, en la forma en que se implementan las acciones. El éxito de esa influencia sólo amplía, debido a la gestión de las consecuencias, el grado de interferencia, interés y prominencia de un determinado grupo de actores. En ese proceso, el consenso

* Sociólogo y Doctor en Economía. Miembro del Consejo Nacional de Educación (CNE/MEC) y Miembro Licenciado del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), agencia del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI). Brasilia-DF, Brasil. *E-mail:* <incolarum@hotmail.com>.

es de gran valor.

El problema es que el consenso no siempre se coaduna con otros intereses esenciales a la última fase de la política pública, que es la evaluación de su efectividad. Sí. ¿A quién más le interesa la educación básica? Para ser breve, ella resulta esencial para la disminución de los índices de violencia nacional que coloca al país en una posición elevada en el *ranking* mundial. Sin duda, le interesa a los empleadores y, en ese caso, hay una especie de secuencia de intereses para determinar el estándar intelectual de competencias y actitudes de los que se educan desde la educación básica y siguen hasta el nivel superior y otras formas de formación continua. Durante ese proceso, varias serían las puertas de entrada al empleo y a la ampliación de la inserción social en el ámbito de la educación. El problema es que los actores externos a ese ámbito, como agentes económicos e integrantes de otras políticas sociales, no participaron de ninguna otra de las etapas de la política pública educativa. No pudieron informar acerca de la necesidad de definir currículos, de la relevancia del lenguaje o de la necesidad de un mayor conocimiento sobre la coyuntura. Nada. Ni siquiera pudieron interferir ofreciendo retroalimentación o datos sobre el éxito o el fracaso de los egresados en el trabajo o de nuevas formas de oportunidades de empleo para diferentes niveles educativos o de carrera profesional y, mucho menos, sobre la intensidad de la oferta regional de puestos de trabajo, por nivel y sector. Nada.

Además de los empleadores, y en ese caso vale también contar a las universidades o centros de otros niveles de enseñanza, órganos públicos y de servicios y, por supuesto, los relacionados con la industria, existen otros actores relevantes. Es el caso de las realidades de otras políticas públicas, como las de seguridad, infraestructura y salud, entre otras. ¿Cuál es el área de intersección entre las políticas públicas de salud y la educativa? ¿Cuál es la relación con la seguridad? ¿Cuántos especialistas o actores de esas políticas participan en las políticas educativas?

Ése es un proceso que deriva del trabajo del Estado y de los gobiernos. No ha habido, en nuestro pasado reciente, ningún ejemplo de esfuerzo de aproximación entre políticas públicas, ni siquiera entre las más cercanas, como la política industrial y la política de ciencia y tecnología, ni tampoco entre la educación superior y la educación básica. Son áreas que se consideran distintas y actores que, incluso cuando coinciden, se comportan de forma diferente.

Las políticas públicas deben llevar en consideración el principio de que la educación es un esfuerzo social más amplio que no se desarrolla sólo en la escuela, sino que tiene lugar en la familia, en la comunidad y en todos los espacios de interacción, especialmente en el trabajo. En este sentido, la educación exige una fuerte movilización y concienciación social, así como sólidos mecanismos de evaluación, etapa esencial para la búsqueda de resultados y de efectividad, como apoyo al proyecto de desarrollo del país. Exige, de este modo, una amplia asociación entre políticas, desde las sociales hasta las de innovación, ciencia y tecnología.

Como fue mencionado anteriormente, la visión sistémica de las políticas educativas permitió superar las “falsas oposiciones” entre niveles de educación: no es posible ocuparse de la educación básica sin llevar en consideración la enseñanza superior, ni separar la educación científica de la formación profesional. En este caso, es importante identificar los puntos fuertes de las políticas, los comunes y los transversales a las otras políticas. Se pueden considerar, de ese modo, las políticas relacionadas a los recursos humanos, principalmente a los profesores, pero también a los gestores y técnicos, entre otros, ya sea en su formación, capacitación, requisitos para su actuación profesional, en los incentivos para el ingreso y permanencia en la carrera y en el régimen salarial.

La elección de la prioridad es una exigencia para la política pública. Aún así, las políticas con los profesores, por escoger un ejemplo, son ejecutadas como si los únicos interesados fuesen, justamente, los propios profesores. Además, se criaron los grupos de interés con sindicatos, especialistas y agentes públicos, entre otros, los cuales debaten, de forma apropiada y válida, aspectos de esa agenda. El problema no es la validez del debate o de lo que se viene realizando. El problema es lo que dejó de realizarse y no está en el horizonte de esas acciones.

Este es un ejemplo entre muchos otros. El hecho es que Brasil ha avanzado y ese avance, sin duda, se ha dado en función de la participación activa y de la lucha de los actores relevantes de la política. Desafortunadamente, la evaluación de la efectividad de las políticas públicas muchas veces no contempla lo que no se realizó.

Se puede entender que, como se sabe, desde la educación infantil hasta la superior, el país se viene desarrollando, alcanzando resultados que, aunque no sean suficientes, son indudablemente necesarios e imprescindibles a nuestro futuro como nación.

Desafíos inmediatos de la educación básica

15,2% de los niños de Brasil menores de ocho años no están alfabetizados. El Plan de Alfabetización en la Edad Correcta, anunciado en el primer semestre por la presidenta Dilma, debe traer resultados en 2014. La tasa de analfabetismo en Brasil es de 1,9% en niños de 10 a 14 años y de 8,8% en los mayores de 15 años.

Según la ONG Todos por la Educación, si consideramos a los estudiantes en los años escolares 2º y 3º, 53% están alfabetizados en escritura, 56,1% en lectura y 42,8% en matemáticas. Cuando analizamos la evaluación del desempeño de los estudiantes de los años 5º y 6º de la educación primaria, 40% alcanzan los contenidos adecuados en lengua portuguesa y 36,3% en matemáticas. En el 3º año de la enseñanza media, 29,2% alcanzan los contenidos adecuados en lengua portuguesa y 10,3% en matemáticas. (Anuario de la Educación Básica 2014, Todos por la Educación Editora Santillana).

La tasa de asistencia a la educación básica en Brasil pasó de 83,8% en 2000 a 92% en 2011, 2% menos de lo esperado por los especialistas. De las 45.691.917 personas de cuatro

a 17 años, que equivalen a 23% del total de la población brasileña, 3.461.940 no están en la escuela. (Censo Escolar INEP, 2012).

En la enseñanza media, Brasil avanzó de 3.772.330 matrículas en 2001 a 8.401.829 en 2013. De los estudiantes con 19 años, 51,1% concluyeron la enseñanza media. Se estima que 970 mil jóvenes de 15 a 17 años no están siendo escolarizados.

La inversión directa en educación básica en relación al PIB (4,4 billones de reales, IBGE, 2013) es de 0,4% en educación infantil; 3,3% en enseñanza primaria; y 0,8% en enseñanza media. A la población de cuatro a 17 años se le destina 4,3% del PIB nacional.

Se estima que en 2014 serán 2.362.699 los matriculados en cursos técnicos en el ámbito del Programa Nacional de Educación Tecnológica (PRONATEC), realizado por la Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica del Ministerio de Educación, y más de cinco millones los matriculados en cursos de formación profesional destinados a trabajadores.

Estos son datos importantes. Además, no hay una dimensión de la política educativa que no sea hoy una preocupación central del gobierno. El esfuerzo por educar en la edad correcta, el PRONATEC y la nueva política de formación de profesores, del Ministerio de Educación, que está siendo conformada actualmente de acuerdo con las directrices generales de su composición en el Consejo Nacional de Educación (CNE, organismo del Estado brasileño creado por la Ley 9131/95, en substitución del Consejo Federal de Educación), son ejemplos de la amplia dedicación pública por la educación básica brasileña.

Sin embargo, resulta esencial que podamos colaborar con ese esfuerzo de seguir el desempeño de la educación básica e indicar aspectos que deben colaborar con el gobierno.

De vuelta a los datos, nos preocupa, más allá de las conquistas en relación al atendimento, el aprendizaje de los estudiantes. Y en ese aspecto específico, el desempeño adecuado en relación a los contenidos impartidos es inquietante. Nuestra impresión es que el desfase entre aprendizaje y año cursado va creciendo a lo largo de la escolarización. En la enseñanza secundaria, ¡menos de un tercio de los estudiantes saben lengua portuguesa adecuadamente en relación a su etapa educativa y tan sólo 10% saben matemáticas como deberían según su año de escolaridad!

El derecho a la educación implica el derecho a aprender. Sin aprender, este derecho no se cumple. Adquirir las competencias en matemáticas, escritura, lectura y en las diversas competencias de los niveles de enseñanza significa posibilitar que la educación transforme a los estudiantes en ciudadanos. Sin matemáticas y portugués no puede haber ciudadanía. Sin historia y geografía se hace imposible el acceso a la cultura básica.

La educación en Brasil es obligatoria para niños de siete a 14 años y gratuita en la escuela pública, incluso para aquellos que no asistieron a la escuela en la edad apropiada. A pesar de que el acceso a ese nivel educativo está garantizado, los altos índices de reprobación, de falta de asistencia y de deserción escolar, así como los bajos niveles de desempeño de los alumnos muestran que, para la mayoría de la población, el sistema de educación básica no incentiva la formación necesaria para la participación crítica en la

sociedad moderna, ni para la inserción del educando en el mundo laboral. De los recursos gastados, parece que, de media, 50% se desperdician en esta perspectiva.

La Constitución de 1988, en su art. 206, estableció que la enseñanza se impartiría con base en el principio de calidad. La Ley de Directrices y Bases (LDB), de 1996, reglamenta esa disposición y ofrece elementos para entender lo que se propone como una educación de calidad:

- » el desarrollo de la capacidad de aprender, teniendo como medios básicos el pleno dominio de la lectura, de la escritura y del cálculo;
- » la comprensión del ambiente natural y social, del sistema político, de la tecnología, y de las artes y valores en que se fundamenta la sociedad;
- » el desarrollo de la capacidad de aprendizaje, con el objetivo de adquirir conocimiento y habilidades y formar actitudes y valores;
- » el fortalecimiento de los vínculos familiares, de los lazos de solidaridad humana y de tolerancia recíproca en que se asienta la vida social.

Una cuestión central es el número y la calidad de los profesores, junto a los salarios, condiciones de trabajo, transporte y seguridad, entre otras.

Pero una cuestión tal vez sea más importante que el resto: la calidad de la formación de profesores está separada de la realidad de la escuela. Este es un tema que viene siendo tratado y debatido por los mejores especialistas brasileños y viene ganando importancia y responsabilidad en el ámbito de la Comisión de Formación de Profesores del Consejo Nacional de Educación.

El hecho es que existe, hoy por hoy, un atraso inmenso en ese proceso. La mayoría de los profesores titulados y en formación nunca ha actuado como responsable de un grupo escolar, nunca ha evaluado su aprendizaje y no participa de los problemas sociales inclusivos que sufre la escuela. Lo que es peor, los currículos de educación superior no conciben en general con la coyuntura, ya sea general o educativa, no incluyen temas recientes o debates sobre las percepciones de los diversos sectores de la sociedad, para quienes el perfil del profesor es imprescindible.

Las políticas del gobierno dependen de la incorporación de las estrategias académicas de las instituciones de educación superior (IES) y de los programas que se ofrecen para la formación de profesores. Establecer una conexión entre la IES, la escuela, las prácticas, el profesor y el programa, de un plazo más largo, en la cual tanto el ambiente escolar como el currículo del curso superior puedan establecer estrategias conjuntas de formación y de necesidades es un paso muy valioso para que diversas cuestiones se superen.

La cuestión central relacionada a los profesores es la remuneración. Esta cuestión, en nuestra opinión, debe llevarnos a una más importante, que es la de la valorización de las competencias y del desarrollo intelectual de los docentes en carreras adecuadas. No se puede no diferenciar perfiles y no premiar a quien más trabaja, más estudia y se prepara continuamente. La carrera, en cualquier actividad, significa, de manera central, estímulo

y continuidad de perfeccionamiento. No es posible que la de educación sea solamente un conjunto de déficits sumados al estímulo por antigüedad o por edad. Con mínimos porcentuales destinados a títulos o cursos, el aspecto más importante de los aumentos está relacionada a la antigüedad del profesor. Otro aspecto también importante está relacionado con la formación del profesor en lo que respecta a los contenidos curriculares. Una escuela de educación básica necesita profesores multidisciplinares, que puedan establecer conexiones entre áreas y sectores de la economía o de la sociedad. La formación básica escolar necesita de profesores capaces de, por lo menos, incluir asuntos relativos a la ciudadanía y a los factores emocionales que circundan el aprendizaje. Este es un aspecto relevante y transversal. El profesor es una parte indispensable del currículo. Todo eso por no hablar de la construcción de mecanismos que puedan introducir y mantener al profesor en su lugar de trabajo, su escuela, y creen vínculos institucionales indispensables al éxito del aprendizaje. La autoridad del profesor, que se expresa fundamentalmente en el conocimiento, en el saber, depende de un ambiente estable para realizarse.

No es fácil construir políticas para una categoría profesional organizada y con demandas tan inmediatas. Y justas. Pero es necesario que ésta dé al Gobierno o al Estado todo el apoyo necesario para que se construya una nueva política que configure una nueva realidad en el trabajo.

Hay muchos ejemplos de docentes que buscan, muchas veces sin ningún apoyo o con precarias condiciones de trabajo, nuevas formas de dedicación al aprendizaje con resultados sorprendentes. Las Olimpiadas Brasileñas de Matemáticas de las Escuelas Públicas (OBMEP), iniciativa de la Sociedad Brasileña de Matemática (SBM), Instituto de Matemática Pública y Aplicada (IMPA) y del Gobierno brasileño, es un proyecto creado para estimular el estudio de matemáticas entre alumnos y profesores de todo el país, promovida por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT) y por el Ministerio de Educación (MEC), con el apoyo de la SBM. Dirigida a la escuela pública, sus estudiantes y profesores, la OBMEP tiene el compromiso de afirmar la excelencia como valor en la enseñanza pública. Sus actividades vienen demostrando la importancia de las Matemáticas para el futuro de los jóvenes y para el desarrollo de Brasil. Coité do Noia, en el estado de Alagoas, un pequeño municipio con 12.669 habitantes y 88 km², que ganó, en 2012, dos medallas de oro es un ejemplo del esfuerzo docente para el aprendizaje. Si analizáramos las posibilidades de este municipio de ganar una medalla de oro, considerando los factores típicos del Índice de Desarrollo Humano (IDH), los propios matemáticos afirman que tardaría más de 100 años. No ganaría dos medallas en menos de 250 años. Sin embargo, la dedicación de una profesora de matemáticas llamó a las estadísticas. Lo mismo sucedió en Dores do Turvo, en el estado de Minas Gerais, un municipio del tamaño de la ciudad universitaria de la Universidad de São Paulo, campeona nacional de medallas. En estos ejemplos y, de algún modo, en la realidad de los más de 20 millones de estudiantes que realizan un examen de nivel internacional, se encuentra presente un estímulo a la escuela y al profesor. La valorización de la escuela, de su dirección y espacio, y la relevancia del profesor

integran un proceso de movilización incentivado por la OBMEP. La devolución de los resultados de la evaluación se presenta en forma de éxito público de inclusión del aprendizaje en determinada escuela con determinado profesor.

Es importante también prestar atención a la cuestión de los currículos de la educación básica. Resulta esencial que sean objeto de movilización permanente, de actualización y evaluación periódicas. La sociedad y las familias deben saber cuál es la obligación de sus hijos e hijas en cada fase del desarrollo escolar. En la enseñanza media, éste es un aspecto estratégico. El Examen Nacional de la Enseñanza Media (ENEM), una evaluación del desempeño de los alumnos de la enseñanza secundaria realizada por el MEC desde 1998, que actualmente se utiliza como forma de acceso a las universidades públicas federales, por el Sistema Informatizado del Ministerio de Educación (SISU) a través del cual instituciones públicas de educación superior ofrecen plazas a candidatos participantes, está, de algún modo, reforzando la necesidad de perfiles de formación y competencias para los que acaban la enseñanza media. Pero, cuando se asocia al desempeño para acceder a universidades, se hace necesario prestar atención para que nuevos límites no se impongan en la definición de currículos orientados a una formación general que debe articular el conocimiento a la cultura y al aprendizaje de los contenidos, esenciales para la formación futura. La utilidad del ENEM, antes de convertirse en un problema, debe estimular y exigir aún más los esfuerzos de desarrollo curricular, evaluado e actualizado periódicamente.

Las deficiencias de contenidos se asocian, de forma opaca, a la aplicación y uso de las nuevas tecnologías de aprendizaje. Aunque estén disponibles a gran escala en Brasil, las nuevas tecnologías de aprendizaje aún no son suficientes, en el sector público, para atacar el escenario de los déficits de contenido de los estudiantes. Pizarras electrónicas y digitales, libros digitales, bibliotecas virtuales, transmisión por satélite de clases y conferencias, uso de internet en el refuerzo del aprendizaje, todo eso se encuentra disponible. Pero, en ese caso, la dificultad de acceso no consiste sólo en la falta de equipamientos. Consiste, principalmente, en la dificultad de su utilización por profesores y alumnos. Consiste, también, en la falta de un programa de contenidos curriculares relacionado a esas tecnologías. Y en ese sentido es imprescindible que se pueda ampliar el sentido del proceso. La captura de bloques de información viabilizada por diversos sistemas electrónicos de enseñanza, por muy bien que sea dirigida, no significa necesariamente contenidos escolares. Implica algún esfuerzo y sofisticación, pero no implica compromiso. El compromiso viene con el aprendizaje que, por otro lado, debe ser perenne y sustentable.

Flujos y reflujos en la educación superior

Las consecuencias de los límites de la educación básica afectan a la educación superior. Contingentes cada vez mayores de jóvenes poco cualificados, pero habilitados, acaban

ingresando en las instituciones privadas, en las que no hay o hay poca competencia en el proceso de selección y, allí, acaban sucumbiendo a nuevos déficits de cualificación.

De algún modo, el patrón de organización de la educación superior, particularmente en el sector privado, acabó más moldándose al ritmo de la expansión que reaccionando a los estímulos de la política pública.

De hecho, ese es un buen ritmo. El número de cerca de 1,5 millones de estudiantes en 1980 creció hasta siete millones en 2013. Si consideramos sólo los últimos diez años, el número de matrículas creció en 150%. Es importante destacar que más de 1,21 millones de alumnos dependen del Programa Universidad para Todos (PROUNI), instituido en 2004, a partir del proyecto de ley 3.582, enviado al Congreso Nacional. Hasta 2013, el PROUNI permitió el acceso a la educación superior a 1,2 millones de jóvenes, habiendo 1.116 instituciones de educación superior particulares participando actualmente en el programa, con una media equivalente a una beca para cada 10,7 alumnos que pagan, lo que es significativo, puesto que 74% de las matrículas de la educación superior brasileña tienen lugar en universidades privadas, y corresponden a 5,2 millones de alumnos, y más de 800 mil del Fondo de Financiación Estudiantil (FIES). Creado en 1999, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, el FIES es un programa que se destina a financiar total o parcialmente el curso de grado de educación superior de estudiantes que no están en condiciones de pagar íntegramente los gastos de su formación. Para candidatearse al FIES, los alumnos tienen que estar regularmente matriculados en instituciones no gratuitas, registradas en el programa y evaluadas positivamente en los procesos del MEC. Es una financiación con subsidio del Gobierno Federal, con una tasa de interés de 3,4% al año (por debajo de la tasa del Sistema Especial de Liquidación y de Custodia brasileño, SELIC) y con carencia de 18 meses (un año y medio) después de la conclusión de los estudios para empezar el cobro. El plazo para pagar es de hasta tres veces el tiempo de estudio (si duró cinco años, el plazo será de 15 años después de la carencia para que el alumno complete la devolución del préstamo).

Está tramitándose en el Congreso Nacional un proyecto de ley que amplía el plazo de carencia hasta 36 meses (tres años). Incluso con ese crecimiento, Brasil sólo posee 17% de su población de 18 a 24 años con un título de educación superior.

El aumento cuantitativo de matrículas y alumnos que acceden a la educación superior siempre se celebra y analiza más que el número de deserciones o titulados. Este es, sin duda, un aspecto de la relación entre la educación básica y la superior. La creciente pobre formación de los titulados en la enseñanza media y la ausencia de políticas que lleven en consideración las estrategias institucionales de acogida de esos alumnos por parte de las instituciones de educación superior favorecen la deserción. Parece que, de hecho, la deserción empieza mucho antes del acceso o de la matrícula.

Por representar 7.037.688 de matrículas, la expansión equivale a un crecimiento de 4,4% en 2012, en comparación al 5,6% de 2011. Si sumamos el posgrado y los cursos

secuenciales, el número de matrículas llega a 7.261.801. Al sector privado le corresponden 73% de las matrículas y un crecimiento de 3,5%, mientras que al sector público le corresponde un crecimiento del 7%. El crecimiento comparativo de los programas de educación a distancia (EAD) fue de 12%, en relación al 3,1% de los cursos presenciales. Ella cubre el 15% de la oferta de educación superior en Brasil.

Es interesante observar la evolución de los programas de EAD, que dependen de tecnologías de transmisión por satélite o internet, de libros digitales, de tutoriales, etc., e implican un fuerte estímulo al autoaprendizaje del alumno. La media de matrículas por programa de EAD es de 950 alumnos, casi diez veces la media de la modalidad presencial. De 2002 a 2011, esa modalidad de educación superior creció cerca de 2.400%, mientras que la presencial alcanzó el 72%. La modalidad a distancia es la responsable del gran esfuerzo de oferta de plazas, particularmente en el sector público, para la formación de profesores.

Otro dato importante del último censo fue la comparación de países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) con Brasil en lo que se refiere al crecimiento de matrículas en áreas de estudio para 10.000 habitantes (Secretaría de Regulación y Supervisión de la Educación Superior/MEC, 2013). En las áreas de Ciencias Sociales Aplicadas (Derecho y Administración), la OCDE cuenta con 205 matrículas para 10.000 habitantes, y Brasil con 145. En Ingeniería, son 78 matrículas de la OCDE por 48 brasileñas. En Salud, 72 a 48. En Pedagogía, ¡ganamos! ¡Son 55 matrículas de la OCDE por 68 brasileñas! De cualquier modo, fue en Ingeniería donde se dio, en 2012, el mayor crecimiento de matrículas. Llegó al 16,6%, pasando de 11 a 12% su representación en el conjunto de programas.

Si comparamos, por otro lado, la cantidad de personas que acceden a la educación superior, ésta creció 17,1% en los últimos dos años. Pasó de 2,35 millones a 2,75 millones. En 2002, el número de nuevos estudiantes era 91,9% menor, cerca de 1,43 millones. Este dato, cuando se compara con el de matrículas, muestra la deserción que acompaña a la expansión.

La rueda de la expansión, de cualquier modo, sigue girando con la misma frecuencia desde 2000. ¿Pero no estará girando en falso? Si consideramos la concentración en las áreas de Derecho y Administración, las matrículas llegan a 1.570.313.

La cuestión, no obstante, no es la necesidad de la expansión, y sí la expansión según el tipo de necesidad. Los intereses de las instituciones por las matrículas, de los individuos por los diplomas y de la sociedad por los empleos podrían estar mejor articulados. La interacción entre el estándar de aprendizaje o cultural de los egresados de la educación básica con las estrategias para nivelar y para organizar curricularmente la educación superior tendría que ser objeto de articulación. Esas convergencias, sin embargo, no son espontáneas. Dependen de una política pública.

En el caso de la educación superior, el proceso de evaluación es uno de los principales instrumentos de esa política. En el caso de la educación básica, no tanto. Con objetivos

y finalidades casi exclusivamente censitarios, la evaluación de la educación básica muchas veces deja a las escuelas sin el estímulo necesario para el cambio. Muchas escuelas acaban no sabiendo su propia nota de evaluación y, en cualquier caso, acaban no relacionando las transformaciones que están articuladas a ese proceso.

En el caso de la educación superior, la evaluación es central para dirigir la política. Es esa evaluación la que sirve como referencia para la regulación y supervisión del Estado para con las IES. La utilización de esos resultados es lo principal para la expansión. A partir de su papel en el proceso de implantación y desarrollo de las políticas de educación superior, la evaluación podrá, incluso, tener una participación más incisiva en la transformación y en el carácter tangible de su efectividad para la nación. Actualmente, la evaluación se organiza en función de un orden legal que toma en consideración, para finalidades reguladoras, los *estándares* mínimos de calidad. Hasta ahí, perfecto. El problema es que, más allá del cumplimiento mínimo de calidad, la expansión tendría que corresponder a las necesidades del país y no reducirlas a las perspectivas iniciales de las instituciones de educación superior. Al instruir el control social sobre lo que es mejor y peor, la evaluación podría realzar las diferencias entre proyectos, programas, cursos, producción de investigación y actividades de extensión, demostrando y esclareciendo las diferencias entre las instituciones y los sectores económicos que van a emplear personas y conocimiento.

Podría, de esta forma, contribuir para que la expansión tenga como resultado la asociación entre el perfil de universidades, centros universitarios y facultades con las expectativas de otras políticas públicas, como las de ciencia, tecnología e innovación, desarrollo productivo, salud, infraestructura, servicios, etc. De esta forma, se admitiría el crecimiento de la educación superior no sólo por las matrículas que ofrece, sino también por incentivar la demanda por áreas y sectores capaces de transformarlas en desarrollo social y crecimiento económico.

Conviene destacar que el CNE viene organizando diversos estudios y está contemplando, en comisiones de trabajo y en informes sobre procesos, la evaluación como referencia de calidad que indique factores más allá de los mínimos y que sean capaces de estimular políticas de desarrollo institucional y aproximarlas a la efectividad económica y social. Otra consecuencia del trabajo del CNE es el nuevo instrumento de evaluación de instituciones de educación superior, que amplía los indicadores que se refieren al desarrollo institucional, al proceso de autoevaluación y a los currículos y contenidos.

La evaluación tiene todavía mucho que avanzar en la educación básica. Más allá de la producción de *rankings* o de medir de forma general la respuesta del aprendizaje de las escuelas, la evaluación debería ocupar un lugar activo de inducción y estímulo al desarrollo institucional de las escuelas. La evaluación puede ser también un valioso mecanismo para ampliar las políticas educativas, pues favorece la participación de otros actores, de otros ámbitos, en el proceso de identificación de insuficiencias. En éste y en otros factores la educación superior y la educación básica tienen mucho que intercambiar y que articular.

El currículo, tanto en los programas de educación superior como en la educación

básica, ocupa un lugar central en el proceso de expansión. En ese caso, lo que importa es, de nuevo, que la evaluación sepa diferenciarlo a partir de contenidos asociados al desarrollo de las áreas de conocimiento y a los nuevos desafíos profesionales, evitando la comparación por *estándares*, utilizados como patrones mínimos de calidad. Los currículos deben atender y estimular la interacción entre conocimiento y demandas sociales, economía y mercado, y no presentarse como piezas burocráticas que se repiten durante décadas.

Para las iniciativas nacionales de innovación, esta es una cuestión crucial. La capacidad de innovar de un país depende en gran medida de la calidad de la formación, de la intensidad de conocimientos y de las habilidades que solicitan los sectores con potencial innovador. Con la rápida obsolescencia de las tecnologías, la formación de nivel superior debe privilegiar contenidos esenciales, habilitando a los egresados para aplicar rápidamente conocimientos y técnicas. Al fin y al cabo, a los contenidos curriculares se asociarán docentes e investigadores, de los cuales la institución misma exigirá la calidad de la experiencia científica y práctica. Éste es un aspecto de los más importantes para la educación básica. Más allá de ordenar el contenido de los currículos, hace falta que éstos traduzcan el movimiento de la escuela hacia la sociedad. Tienen que ser la expresión de la evaluación que sirve de subsidio a la escuela y la transforma.

De este modo, con una mayor capacidad de fomentar y aprovechar las diferencias, la evaluación traerá consecuencias positivas al proceso de expansión de la educación. Éste es un asunto importante, particularmente en lo que se refiere al acercamiento de la política de educación superior en dirección a otras de su interés, como la empleabilidad regional, requisitos profesionales para áreas estratégicas, etc. Así se combate la concentración de matrículas en dos o tres programas, la concentración regional e, incluso, la expansión de aquellos programas que se impulsan debido a las facilidades de la autonomía institucional y de la capacidad de ampliación cíclica de la oferta de plazas. Es el caso de los grandes grupos educativos que hoy el CNE también estudia como una forma de ordenar un aparato en la política pública que tome en consideración en primer lugar el interés más importante de la nación y no el interés financiero de las grandes empresas.

En relación a los egresados, hay, de hecho, una gran concentración. Los programas de Ingeniería, por ejemplo, tienen, en Brasil, el 5%, el menor porcentaje entre las naciones de los BRICS (Brasil, Rusia, India, Sudáfrica y China). El Goldman Sachs afirma que el potencial económico de los países es tal que podrían convertirse en las cinco economías dominantes del mundo hasta el año 2050. Esa tesis la propuso Jim O'Neill, jefe de investigación en economía global de ese grupo financiero. Esos países abarcan más del 25% de la superficie de tierra del planeta y 40% de la población mundial, además de tener un PIB conjunto de 18.486 billones de dólares. En casi todos los sentidos, los BRICS serían la mayor entidad del escenario internacional. Los cinco países son de los mercados emergentes los que tienen un crecimiento económico mayor y más rápido, tres veces menor que la media de los países de la OCDE. Esto refleja directamente las condiciones de aprendizaje

de los alumnos que entran en el sistema educativo. La mayoría que cubre el 78% de las matrículas de la educación superior, destinadas a las IES privadas, tiene déficits graves en matemáticas y ciencias. Un programa de Ingeniería constituye de por sí algo imposible a priori para muchos de ellos, lo que repercute en la deserción.

La media anual es de cerca de 900 mil alumnos dejando las IES. De entre ellos, casi 90% son alumnos del sector privado. Visto así, la expansión de la educación superior deja un vacío de más de 9 mil millones de reales al año. En la Ingeniería, la deserción ya llegó a alcanzar al 60% de las matrículas del sector privado y al 40% del sector público.

La existencia de programas curriculares adecuados, a su vez, tal vez ayude a impulsar la tasa de innovación de la industria brasileña, que continúa por debajo del 2%, y estimule la presencia de doctores y especialistas en empresas. Coincidentemente, 2% es también el porcentaje de doctores en sectores de I+D empleados en empresas en el país, porcentaje 40 veces menor que en los Estados Unidos. La adecuación de los currículos también constituye una excelente idea para que los programas de educación superior sean capaces de admitir, como dato en la coyuntura, la necesidad del refuerzo de la formación de los egresados de la educación básica, especialmente en los lenguajes de las matemáticas y de las ciencias, como modo de favorecer la permanencia y la consecución de los títulos.

Indicar que la educación superior es esencial para la educación básica y, consecuentemente, para el desarrollo y el bienestar del país, es una forma evidente de incentivar el amplio control social de sus resultados, lo cual es imprescindible para que se garantice una calidad creciente de los profesionales y de la producción de conocimiento.

De este modo, el proceso de evaluación y regulación de la educación superior en Brasil podrá convertirse en un inestimable apoyo al proceso de implementación de otras políticas públicas, de fundamental relevancia para el futuro del país. Desde ya, puede ampliar la interacción de las políticas de educación entre sí y de éstas con otras capaces de propiciar la dinámica de nuestro futuro, como las de salud e innovación.

A pesar del esfuerzo del Censo de la Educación Superior, se hace necesario que los datos se utilicen mejor en la definición de las políticas. Contar las matrículas, por sí sólo, es como medir un pasado que empieza, periódicamente, sin visión de futuro.

La política pública del Reino Unido

Un significante puede dar margen a diversos significados. Es importante reflexionar, en nuestra opinión, sobre los significados proporcionados por el caso del *Department for Business, Innovation and Skills (BIS)* (Departamento de Negocios, Innovación y Cualificación), agencia inglesa determinante en la implantación de políticas que llevan a la empleabilidad de los egresados de la educación superior y a la utilidad económica de la investigación realizada por las universidades (Presentación SERES, abril/ 2014).

En el ámbito de ese trabajo, el BIS organiza la prioridad de la financiación de las instituciones de educación superior, así como las acciones y mecanismos que pueden ampliar la participación del conocimiento en la economía del Reino Unido.

En el diseño de la política pública británica de educación superior, hubo una clara preocupación de convocar y organizar a un conjunto de actores en función de su importancia en la efectividad y en las ganancias de la nación y no en función del interés inmediato de cada quién. De este modo, se criaron comisiones, consejos y organismos públicos destinados a articular los intereses de la educación superior a los de la industria, los servicios, las políticas sociales, en fin, del desarrollo del país. Esta articulación es directa e involucra a instituciones como la Comisión Británica de Empleo y Competencias y el Consejo de Competencias de los sectores económicos. La interacción de ese conglomerado fue capaz de movilizar a la Confederación Nacional de la Industria Británica, el Congreso de Sindicalistas, el Consejo de la Cámara Británica e institutos profesionales, como el de Ingeniería, por citar los más destacados.

Esos órganos producen información e investigaciones sobre ocupaciones de nivel superior, como salarios, desempeño del sector en lo concerniente a empleabilidad, escenarios de crecimiento de las carreras profesionales, entre otros. Por otro lado, los órganos públicos que definen la política organizan las actividades de regulación, financiamiento y evaluación de la educación superior, basados en la prominencia de ese conjunto de actores. Se realiza evaluación de los egresados, los currículos se verifican bajo diferentes perspectivas, incluso las del Servicio Nacional de Carreras Profesionales, la financiación se articula con el desempeño de las instituciones y programas y se utiliza como medio de estímulo regulador. Además del aparato regulador de financiación y de evaluación, las acciones gubernamentales se expanden para fortalecer la política pública por medio de academias nacionales de cualificación, centros de movilización de empleo, programas avanzados de capacitación de aprendices, proyectos de estímulo e información de empleadores, etc.

El BIS recibe soporte e información de todo ese conglomerado y realiza programas para desarrollar la economía con base en la actuación conjunta de los actores. Como resultado, las empresas ganan en desempeño y cualificación de mano de obra, y, además, son incentivadas a innovar. Por otro lado, las instituciones de educación superior se benefician de una estructura robusta de financiación y reciben estímulo para evaluar su proceso de formación y de investigación, prestando atención a la demanda.

En el Reino Unido, existen 100 universidades, algunas de las cuales están entre las diez mejores del mundo, incluyendo la de Oxford, fundada en 1096. Son más de 2,5 millones de estudiantes matriculados en estudios de pregrado, entre los cuales 400.000 son extranjeros. El sistema de educación superior contribuye con cerca de 220 mil millones de reales para la economía británica. Los estudiantes extranjeros generan 17 mil millones de reales para la economía, suma muchas veces superior a la de nuestro robusto sistema de más de siete millones de matrículas.

En 2003, el Gobierno británico detectó una descenso de las matrículas en las áreas de Ciencias, Ingeniería y Matemáticas. Organizó una misión conjunta que involucró a empleadores, medios de comunicación, financiación y agencias reguladoras. El resultado fue la mejora de los currículos, el aumento de las matrículas, de las becas y del empleo en esas áreas.

Cuestiones abiertas

Nuestra intención ha sido realizar un panorama general y crítico de la educación brasileña, reconociendo sus avances, pero identificando preocupaciones que deben ser y son ingredientes esenciales del desarrollo de la política pública.

Es de suma importancia que los recursos invertidos puedan retornar de forma efectiva a la población. La customización de las consecuencias en déficits de aprendizaje, en profesores de baja calidad o sin preparación, de infraestructura precaria o inadecuada debe contabilizarse para saber qué dejamos de conquistar con los recursos invertidos.

Preocupa la retención del aprendizaje asociado a la progresión de los años escolares. Preocupa el bajo rendimiento del proceso evaluativo en la educación básica. Preocupa, sobre todo, la extrema prominencia de los actores preponderantes en el ámbito de la política pública de educación básica, o sea, la limitada capacidad de alianzas, bloques o entendimientos de conflictos y búsquedas de consensos entre actores de diferentes ámbitos. Preocupa la falta de identificación de convergencias de políticas públicas por parte del Estado.

Las consecuencias, quizá dramáticas, son la deserción y la baja capacitación de los egresados de nivel superior, las cuales provocan una creciente dispersión profesional, y también provocan graves perjuicios. Tal vez, el mayor sea la distancia entre el conocimiento y el desarrollo económico por su lado más dinámico, el de las nuevas tecnologías y el de la innovación. Para dar un ejemplo poco común en debates sobre educación básica, en 2012, los Estados Unidos abrieron solitudes de 50 mil nuevas patentes; China, 17 mil; y Corea del Sur, 11 mil. ¿Y Brasil? Poco más de 600. Aunque sea considerada la 7ª economía del mundo, el país ocupa el 80º lugar en lo que se refiere a distribución de renta y el 56º lugar en lo referente a competitividad e innovación industrial, según el Informe de Competitividad Global más reciente, al lado de países con un nivel de desarrollo mucho más bajo. Se trata de un dato preocupante, considerando que tiene como base la educación.

Una de las cuestiones más importantes que, de forma muy sucinta, procuramos abordar fue la de la independencia de la agenda de la política pública educativa en relación al movimiento de la propia política. Nadie duda del esfuerzo público que se está realizando en lo que se refiere a los diversos aspectos de la educación básica, como la formación de profesores. No obstante, si, por un lado, éste es un elemento prioritario para la educación

básica, por otro el movimiento de la política y su dinámica se encuentra desarticulado de la educación superior. Pero es en la educación superior que tiene lugar la formación de profesores. No se puede abstraer el ambiente académico institucional, sus formas de organización, límites presupuestarios, el modelo evaluativo regulador, las razones y ritmos del proceso de expansión actual, las corporaciones, la actuación de las grandes empresas financieras educativas, las necesidades de la universidad pública, entre otras, de ese proceso. Además, la baja calidad del aprendizaje del egresado de la educación básica se vuelve vehementemente un perjuicio para el proceso de formación de profesores. Esas cuestiones deben organizarse de forma integrada. Ni los dirigentes de las políticas de educación básica ni las IES de los sistemas de educación superior pueden dejar de comprender y asumir sus responsabilidades.

El CNE lo entendió y una gran parte de las cuestiones tratadas aquí se están tratando en comisiones conjuntas de las Cámaras de Educación Básica y Superior.

La educación constituye la base de políticas sociales y económicas y no puede dejar de vincularse a ellas en lo que se refiere a contenidos, competencias transmitidas y organización. El problema de la educación empieza en la escuela y sacude a la nación.

El epígrafe de este artículo proviene de un cuento instigador de Jorge Luis Borges. En él, los caminos se solapan con los jardines y se encuentran. En ese mismo sentido, esperamos que los jardines puedan liberarse de sus propios caminos y, de esta forma, encontrarse.

Recibido en marzo y aprobado en mayo de 2014

Referencias

BRASIL. Constitución (1988). **Constitución de la República Federativa de Brasil**. Brasilia: Senado Federal, 1988.

_____. Ley N° 9.394, de 20 de diciembre de 1996. Establece las directrices y bases de la educación nacional. **Diario Oficial de la Unión**, Brasilia, 23 dic. 1996.

Public education policy *Sets of actions and consequences*

ABSTRACT: The paper presents an interchange between industrial policy and public educational policies, science and technology, higher education and basic education, areas which cover different arenas and players, which, even with similarities, behave differently, causing losses to the country.

Keywords: Educational public policy. Science and technology. Basic and higher education.

La politique publique éducationnelle *présentation des actions et des conséquences*

RÉSUMÉ: L'article propose une approche transversale des politiques publiques éducationnelles et de la politique industrielle, des sciences et de la technologie, de l'éducation supérieure et de l'éducation basique, domaines qui se veulent distincts et acteurs qui, malgré leurs points communs, se comportent de façon différente, ce qui provoque des pertes pour le pays.

Mots-clés: Politique publique éducationnelle. Science et Technologie. Education basique et supérieure.