

4



DESAFÍOS POLÍTICOS CLAVES PARA LOS SISTEMAS ESCOLARES DE BRASIL Y CHILE

Key Political Challenges for School Systems in Brazil and Chile

Sebastián Donoso-Díaz*, Ângelo Ricardo De Souza** y Andréa Barbosa Gouveia**

RESUMEN

El artículo analiza los desafíos claves para las políticas educativas de Brasil y Chile, teniendo en cuenta el contexto de la organización de sus sistemas educativos y la fuerte desigualdad social y económica que comparten. El análisis articula, para los países considerados, dos miradas: los problemas relacionados con las formas de financiación, organización y gestión de la educación y las posibles respuestas a esos problemas. Se concluye señalando lo fundamental que son las políticas de financiación de la educación en estas realidades, de modo que en ambos países hay una creciente preocupación sobre esta materia.

PALABRAS CLAVE: Organización de Sistemas Educativos, Financiación de la Educación, Políticas Educativas, Brasil, Chile.

* Universidad de Talca (Chile).

** Universidad Federal de Paraná (Brasil).

ABSTRACT

The article analyzes the key challenges for education policies in Brazil and Chile, taking account the context of their educational systems organization and the strong social and economic inequality that both countries share. The analysis articulates, for both cases, two looks: the problems linked to financing methods, organization and management of education and possible answers to these problems. The article concludes showing how essential are education funding policies in these realities, and probably because of this, in both countries there is growing concern about this issue.

KEY WORDS: Organization of Educational Systems, Education Funding, Educational Policies, Brazil, Chile.

1. INTRODUCCIÓN

El sentido de analizar los principales desafíos estratégicos para los sistemas escolares públicos de Brasil y Chile, se debe a que ambos países enfrentan un escenario muy demandante de cambios y transformaciones importantes en el sector educativo, enmarcadas en situaciones críticas que aunque diferentes para cada contexto, responden a que la educación es vista por los ciudadanos y por las instancias políticas de gobierno, nacional y subnacional, como una herramienta clave para el desarrollo.

Entendiendo que si bien ambos países poseen particularidades determinantes que les diferencian, poseen en común al menos dos aspectos determinantes: (i) registran los índices de desigualdad social más relevantes del continente y unos de los principales en la OECD, generando con ello una serie de presiones e implicancias sobre los sistemas educativos; y adicionalmente, (ii) enfrentan en el plano educativo procesos desafiantes en el ámbito de macro-organizacional de que concitan tareas de gran magnitud para los años siguientes.

En Brasil ello se expresa en la implementación del Plan Nacional de Educación (BRASIL, 2014), como eje de los desafíos para cumplir con metas muy exigentes, y a su vez, preguntarse por la necesaria articulación del sistema educativo nacional, una tarea de suyo compleja y de difícil consenso entre visiones en disputa. En tanto en el caso chileno, el principal reto se refiere a resolver un debate refundacional entablado entre quienes pugnan por mejorar el modelo de mercado en educación, y quienes buscan sustituirle por un sistema sustentado en derechos sociales. Ambas temáticas son complejas y demandarán varios años su adecuada resolución, por sus implicancias, los recursos que involucran, las condiciones en las cuales se ha venido funcionando y las exigencias para alcanzar las metas a las que se aspira.

Se entienden los desafíos políticos como las posibles respuestas ante demandas a las que se enfrentan ambas naciones en materia de gobernanza. Atributo crecientemente determinante para generar sustentabilidad de los pactos sociales que buscan consolidarse a partir de la educación. En este marco, el texto da cuenta del núcleo fundamental de la problemática educacional de cada país, desarrollando sus singularidades para, finalmente, comparar los desafíos que afrontan. Si bien instrumentalmente la temática se analiza desde el debate del financiamiento de los sistemas educativos, se comprende que siendo un factor muy importante no es suficiente para dar plena respuesta a las necesidades en este ámbito, requiriendo de la concurrencia de otros elementos, procesos y condiciones para generar los efectos y transformaciones esperadas.

2. ELEMENTOS DETERMINANTES DEL ESCENARIO DE LA EDUCACIÓN EN CHILE Y BRASIL

2.1. Chile: El papel del mercado en la educación

El caso chileno reúne características propias e importantes que le diferencian de Brasil. En lo que dice relación con la organización del Estado es esencialmente centralista, siendo probablemente el país más centralizado de la OECD. Adicionalmente, es el país más extremo en materia de asignarle un rol preponderante al mercado en la provisión de los recursos para educación, esencialmente en el plano escolar. Si bien el Estado garantiza un derecho básico a educación, se trata de una hito esencial, sobre la cual opera masivamente el mercado, de esta forma el sector privado que recibe subvención del Estado posee más del 53% de la matrícula escolar total, en tanto la educación pública supera levemente el 36% de la misma (MINEDUC, 2013).

Estas cifras representan la síntesis de un problema mayor, en tanto dan cuenta de los cambios del sector educación experimentados en algo más de tres décadas, producto de una política orientada netamente hacia la privatización abierta y luego, cumplido ese propósito, hacia una privatización encubierta. Estas iniciativas se instalaron en pleno proceso de consolidación de la dictadura (década de lo 80') a la sombra de la teoría de "cuasi-mercado" (LE GRAND, 1991), transformaciones que perduran hasta hoy, pese a tentativas de corrección de diversa magnitud impulsados en democracia. No obstante los modificaciones realizadas, la política de privatización derivó en una crisis sistémica de la educación pública, denunciada sin éxito ya en el año 2002, y con una presencia pública imborrable el año 2006, en lo que se denomina "el movimiento pingüino", cuyas demandas marcan un punto de inflexión determinante en la política educativa nacional (BURTON, 2012), al obligar el debate público de aquellas materias que la dictadura y el sistema político autoritario habían dejado instaladas para "proteger" el modelo neoliberal en educación, el cual en las dos décadas de gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se logró remozar muy parcialmente.

Este movimiento social alcanzó en parte sus objetivos, sin embargo fue más bien la antesala del gran movimiento social del año 2011, que tuvo mayor convocatoria temática y denuncias políticas significativas que cambiaron irreversiblemente la agenda del gobierno de derecha desde entonces, y por cierto las ideas fuerza de las campañas presidenciales del año 2013. Alzándose el tema educacional, y en lo fundamental, el fortalecimiento de la educación pública, un papel clave en las propuestas de cambios del gobierno de centro izquierda instalado en marzo del 2014. El año 2011 puede ser identificado también en el punto de inflexión de los cambios que se debaten en la actualidad (octubre 2014) para la educación pública, a saber: recuperar un sitio trascendente en la sociedad o, finalmente, continúa indefectiblemente su alicaída existencia hacia un rol marginal.

Las transformaciones en este marco significan enfrentar problemáticas complejas y atávicas de la sociedad chilena, gestadas producto de las tensiones entre las dogmáticas políticas públicas neoliberales instaladas por la dictadura con la búsqueda de corrección del mercado en democracia, emergiendo así las demandas de fin al lucro, a la selección de estudiantes y exigencias por gratuidad de la enseñanza, dentro de las demandas fundantes de cambio desde el año 2006 a la fecha. Es indispensable comprender que la sociedad chilena en su conjunto opera, para la distribución de sus bienes tradicionalmente públicos, bajo normas de mercado en los diversos sectores, por ende lo que ocurre en educación es el reflejo de un diseño general, resultando complejo de instalar “cambios en educación bajo una lógica diferente de la de otros sectores” al no estar sincronizados con transformaciones importantes en toda la sociedad. En razón de ello, los debates sostenidos en esta materia en la actualidad han tendido a agudizarse y hacerse menos convergentes, dado que los movimientos sociales de los años 2006 y 2011 lograron poner en jaque al mercado, aunque no alcanzaron la fuerza necesaria para desplazarle -como se creyó en algún momento-, cuestión que es difícil de lograr a partir de la educación, pese a lo cual quedó en evidencia la necesidad de una importante transformación.

Desde otra perspectiva, la instalación de las políticas de mercado en la sociedad chilena significó que también una parte de la sociedad se sienta interpretada por ellas y no quiera que se reemplacen, siendo en el presente un motivo de conflicto, lo que también ha involucrado a actores institucionales con importantes intereses en el campo de la enseñanza privada que recibe subsidio público, a saber: iglesias, empresarios medianos y grandes, e incluso algunos holdings internacionales, lo que hace un tanto imprevisible el devenir de los hechos, al menos en el mediano plazo.

2.1.1. Tensiones entre las políticas educativas y las de financiamiento

Las políticas de financiamiento de la educación tienen un rol estratégico cuasi evidente en todo proceso educativo –para remitirnos solamente a este ámbito-, en el caso chileno ello ha sido fundamental porque además de todas las argumentaciones que vinculan esta

variable con la disponibilidad de recursos y por ende, con la calidad de las oportunidades educativas, en el período democrático se estableció una fuerte tensión entre esta política, la de financiamiento, con las políticas educativas (OCDE, 2004), derivadas de la herencia dictatorial y del pacto de gobernabilidad de la transición democrática, que a la postre, pese a ciertos esfuerzos por corregir este desbalance, implicó que la lógica financiera neoliberal se impusiera sobre la educativa (DONOSO et al, 2012).

De esta manera el conflicto central entre las políticas de financiamiento de la educación y las políticas educativas se origina en la utilización del mercado como criterio dominante de asignación de los recursos para el sector, y de sus efectos e implicancias en más de tres décadas de utilización de estos procedimientos. Este fenómeno se observa con claridad al analizar las contradicciones en la forma cómo la sociedad chilena financia la educación y sus objetivos pedagógicos, esencialmente en que no ha sido capaz de garantizar a toda su población el derecho a una educación (de calidad¹). Para comprender esta aseveración se requieren algunas precisiones. El desafío del sistema escolar chileno no es la universalización de la educación escolar en todos sus niveles (k-12), cobertura alcanzada en términos razonables, sino esencialmente, la calidad de la educación en su conjunto y, por cierto, la calidad de la enseñanza de la población más vulnerable (OCDE, 2013, 2014).

Sin desestimar que la universalización de la enseñanza preescolar es aún una meta por lograr, como también lo es en algún grado en la enseñanza secundaria, -pese a los esfuerzos- aún no se obtiene la anhelada cobertura plena por las dificultades de retención de la población más vulnerable². Bajo tales restricciones es importante vislumbrar que el problema educativo chileno es instalar una calidad educacional consistente con los requerimientos específicos de las instituciones sociales y anhelos de la población, cuestión que está lejos de cumplirse. Ello se sustenta en que los factores socioeconómicos de la población de estudiantes (y sus familias) explican en grado preeminente (esto es entre el 60 y el 80% de la varianza) los resultados en la diversas pruebas nacionales y mediciones internacionales (PISA, 2009). En consecuencia, el valor agregado del establecimiento escolar es mucho más bajo que el alcanzado a nivel promedio de la OECD (TREVIÑO y DONOSO, 2010; OCDE, 2013, 2014), incluso registrado por dependencia del establecimiento: particulares con y sin subsidio y públicos (DRAGO y PAREDES, 2011; MIZALA y TORCHE, 2012).

¹ Debiese ser un implícito de la educación el atributo de “de calidad”, no obstante esta especificación es necesaria, pues en esencia el mercado se asocia la posibilidad cierta de ofrecer calidades muy diferentes, de allí la indispensable insistencia en este atributo.

² La universalización del Kinder (preescolar) está alcanzada, el tema son los niveles anteriores del sistema, para los que se han establecido políticas cuya universalización demanda recursos financieros importantes. En el caso de la enseñanza secundaria el problema no es de disponibilidad de plazas, sino de retención de los estudiantes más vulnerables.

El problema del sistema educativo con financiamiento público (93% de la matrícula escolar), es la incapacidad de la enseñanza formal por corregir aquellas variables “no controlables por el sujeto” (ROEMER, 2000) como el origen socioeconómico (capital social y cultural) que permitan obtener una educación de calidad. Siendo el origen social un factor determinante, no solo casi incontrarrestable por la escuela, sino por el sistema social en su conjunto. Una parte importante de la insistencia histórica de estos resultados se debe a las políticas de financiamiento de la educación pública instaladas en 1980, así como por la organización del sistema educacional, las que para se vinculan directamente. Hay que entender que el sistema implantado fue organizado bajo el racional de la privatización y es su sentido y orientación explícita (JOFRÉ, 1988). Consustancial a esta condición, la reforma del 80, aunque se la ha buscado maquillar por sus defensores (BEYER y VELASCO, 2010; EYZAGUIRRE, 2012), en los hechos asume la educación como un bien de consumo, cuya obligación del Estado es proveerla con un estándar basal, a partir del cual, quien desee un mayor nivel, deberá (si puede) pagar por esa diferencia. Los defensores del ‘status quo’ en esta materia argumentan sustentados en esa situación- que entonces la educación no se provee bajo criterios de mercado, dado que la Constitución la define como un derecho (Art. 19, N° 10), es decir la sociedad (el Estado) provee educación a quien no pueda/quiera pagarla. Este argumento sería suficiente para demostrar que la educación no está en el mercado. No obstante ser incorrecto, ya que ello se debe a que políticamente es inaceptable que ocurra (quien no puede pagar se quede sin educación) y además es poco funcional al modelo político, dado que requerimos de un mínimo común para operar en sociedad, mínimo provisto por la educación. Por cierto, quien aspira a una calidad mejor debe, en el mercado, pagar por ella. Cada quien puede comprar la educación que quiera/pueda, recibiendo el equivalente de lo que quiera/ pueda pagar: es decir, en el mercado de la educación se transan distintas “calidades de educación”. Ese es el sentido del mercado. Así entonces, el que puede pagar un precio más alto recibirá una calidad más alta, eso es lo que ha sido cuestionado.

Este es el conflicto que se ha evidenciado con el movimiento social del año 2011: volver a un sistema educacional en que la educación sea ofrecida como derecho y no como mercancía. Este giro conceptual es radical, el servicio educativo ha de organizarse en función de las necesidades de la población (derecho social) y no en función de lo que pueden pagar.

2.1.2. El cambio de paradigma educativo

Concebir la educación como derecho social es asignarla bajo la razón que todo ciudadano tiene iguales derechos ante sus pares. Los defensores del mercado no toleran esto, pues significa la desaparición el mercado. Bajo el paradigma de los derechos sociales, esta cuestión es un tema público pues todos tienen derecho a las mismas posibilidades. El sistema ha de organizarse para cumplir con ese objetivo atendiendo a la “riqueza de la

sociedad” expresada en los recursos financieros que es capaz de asignar a esta tarea (DONOSO, 2013).

El hecho que los movimientos sociales en torno de la educación colocaran en entredicho al mercado como “EL” organizador del sistema educativo no ha implicado su cambio inmediato. No bastaba con desnudarlo en sus miserias, la trama de relaciones del mercado como fenómeno social es un laberinto de redes complejas, con asidero en enclaves políticos, económicos, credos religiosos y filosóficos, generados en más de tres décadas de operación hegemónica, donde además ha elaborado un marco ideológico/ explicativo que le ha protegido de embates reformistas, incluyendo algunos intentos ocurridos en democracia, primero más convencidos y después más que nada testimoniales³.

La crisis de la educación chilena en comento, implica preguntarse si han de identificarse criterios diferentes al “mercado” para que una sociedad distribuya educación y, por tanto ¿Cuáles criterios habrían de ser? (SENDEL, 2012). Entendiendo que Chile representa una visión ultra-neoliberal, donde se ha adoptado al mercado para distribuir prácticamente todo. La respuesta afirmativa a ello implica -necesariamente- un cambio de paradigma del Estado, sustentado en nuevos lazos entre los ciudadanos y de éstos con el Estado, reemplazando el vínculo utilitarista del mercado por una relación solidaria, con un Estado protector de los ciudadanos en toda su dimensión. Los cambios buscados, aunque implican un sustrato técnico, normativo y financiero, esencialmente representan una propuesta de política pública que intencionalmente busca construir una sociedad de mayores derechos para los ciudadanos.

En razón de este cambio con efectos paradigmáticos, las exigencias en materia financiera son determinantes. Es decir, Chile debería impulsar una política de financiamiento de la educación sustentada en principios, estrategias e instrumentos básicamente diferentes a los vigentes. El tema de los principios se ha expuesto en las líneas anteriores, por ende, el desarrollo siguiente es de las estrategias e instrumentos para su consecución.

Para mejorar el sistema educativo chileno, consistente con lo expuesto, se requiere fortalecer decididamente la educación pública. Ello implicar implementar dos estrategias. Una, bajo políticas orientadas hacia el sector público: reorganizando su institucionalidad y generando una nueva arquitectura para su operación, sustentada en atribuciones normativas diferentes a la organización bajo la tutela municipal que vigente. También con capacidades

³ Por ejemplo, en los primeros se sitúan los intentos durante los años 90’ de cambio de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) “camisa de fuerza” de la democracia, instalada por la dictadura para evitar los cambios en el sector. En lo que se denominó “intentos más testimoniales”, podemos situar el proyecto de ley de Fortalecimiento de la Educación Pública, presentado al parlamento posmovimiento social del año 2006, el que no tuvo tramitación alguna en el Parlamento.

técnicas y políticas diferentes (gobiernos corporativos, sistemas de gerencias por concursos, carreras directivas y docentes, etc.). Apoyado en nuevos caminos de financiamiento, que junto con combinar aportes basales para la gestión de las unidades supra-territoriales, también extensivas a los establecimientos escolares, tengan algún sistema de financiamiento variable de incidencia menor. Igualmente, se requiere aportes financieros consistentes con los objetivos a lograr en la población que atienden, lo que necesariamente implica mayores recursos públicos, sea para corregir los déficit de calidad educacional, graves y extensos, como para suplir aportes financieros que hoy realizan muchas familias al sistema escolar por la vía del copago (VALENZUELA et al., 2008).

La segunda estrategia se relaciona con el sector privado que recibe financiamiento público, sector que en Chile tiene gran cobertura de matrícula. El debate no es si ha de existir o no este sector, pues es políticamente inviable todo intento de estatizarle, y además porque su existencia no es el problema central, sino que el mercado es el problema, y como tal la falta de normas que permitan regularle como proveedor de educación con recursos públicos, como –adicionalmente también– su asimetría con los derechos y deberes que considera la educación pública. La discusión no es en torno de la libertad de enseñanza y/o de los proyectos educativos de los centros privados, como se ha buscado plantear por algunos defensores del mercado. El sentido de la libertad de enseñanza en Chile es que no toda la educación esté bajo el alero del Estado. Pero ello tampoco implica, como contrapartida que se enseñe cualquier cosa y bajo cualquier estándar. Es decir, la libertad de enseñanza considera los proyectos educativos de la sociedad civil en sus diversas expresiones en tanto mantengan consistencia con el proyecto de sociedad. Esto no es el problema hoy, el problema es que la educación esté en el mercado. Lo que se necesita es refundar un sistema educativo para que la educación sea un derecho y no una mercancía.

En referencia este sector, es fundamental reinstalar dos principios: el de gratuidad de la enseñanza y el de equidad de acceso y de procesos educativos. Ambos son claves en la perspectiva de la educación como derecho social. En el nivel escolar, el primero de ellos, se vincula directamente con el mecanismo del copago (Financiamiento Compartido⁴) que ha tenido, finalmente, un impacto en la selección de estudiantes y, sin duda, en el financiamiento de los colegios privados. Los proyectos de reforma que están actualmente en debate en el parlamento (Octubre, 2014) plantean una eliminación gradual del copago para las familias y su compensación con recursos públicos para los empresarios. No obstante, ha sido resistido fuertemente pues el sector privado entiende que más que un tema financiero, al hacerse efectiva la gratuidad por esta vía, estarían obligados a recibir

⁴ El Financiamiento Compartido aprobado el año 1993 en el primer gobierno democrático. Se trató de un mecanismo de copago organizado en cuatro tramos, al cual optan los establecimientos (básicamente los privados). Establece un cobro mensual por estudiantes. Ha terminado siendo un mecanismo de selección de estudiantes, usado como pago por discriminar, es decir para asegurarse que no ingresen estudiantes que no pueden pagar.

cualquier estudiante, independiente de su condición de vulnerabilidad, lo que impactaría en el mediano plazo en dos situaciones: una baja de los resultados escolares y/o, una migración de estudiantes hacia otros establecimientos, producto de la “mezcla social” que se generaría por la no-selección.

Por estos motivos, uno de los temas no transables de los dirigentes del sector educacional privado de todo origen es no eliminar el copago. Lo que ha sido apoyado –en algunos casos aislados- por agrupaciones de padres que “defienden el derecho a pagar” por la educación de sus hijos, dando cuenta de la complejidad de la materia en comento.

Adicionalmente, esta decisión también puede tener impactos negativos en el corto plazo para el sector público, pues de hecho el copago ha actuado como una barrera para la no- migración de los que no pueden pagar, quedándose en la educación pública. Al levantarse esta traba, podría producirse también un fenómeno explosivo en este plano. Por lo cual se requiere actuar en varios sentidos para evitar este efecto perverso.

Por ello es que impedir la selección de estudiantes, que con restricciones se lleva a cabo pese a que la ley lo permite solamente del 7° grado de enseñanza en adelante, (LGE, 2009) es un tema también sustantivo, para aislar esta situación discriminadora de inequidad de los procesos educativos, pero esencialmente para poder tratar el fenómeno del copago en forma directa.

En función de lo expuesto, el debate sobre los nuevos mecanismos de financiamiento es casi una materia de menor cuantía, entendiendo que necesita sintonía con los fundamentos y estrategias definidas. No obstante, no es menor pues este cambio de orientación demandará mayores recursos financieros, siendo importante levantar un debate en este sentido en el país –el cual ha sido insuficiente hasta el momento-. En segundo lugar, deben cambiarse los mecanismos de asignación a la demanda, vía subsidio por otros que reflejen correctamente las orientaciones pedagógicas que se necesita alcanzar, instalando sistemas que aumenten eficiencia y efectividad del gasto en función de un proceso educativo de calidad para todos, conforme su situación socioeconómica. En tercer lugar, es importante adoptar medidas con impactos de mediano y largo plazo en aspectos claves, como formación de profesores, carrera docente pública –privada y otras acciones que también exigirán recursos, y finalmente, deben realizarse estudios de costos muy acabados para sustentar sólidamente las decisiones las cuales no han tenido siempre esta característica.

2.2. Brasil: El Estado como espacio de tensiones para la financiación en un contexto continental y de desigualdades sociales marcadas

Brasil con casi 200 millones de habitantes es el país más poblado de Sudamérica. Ello le confiere una dinámica propia que lo diferencia de sus vecinos. En relación a Chile, país que tiene cerca de 18 millones de habitantes, los problemas que ambos comparten tienen escalas diferentes, en el caso brasileño son dimensiones continentales. La población brasileña ocupa un territorio que posibilita diferentes grados de inserción económica y social: datos del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA de 2010 señalan que solo el 33% de los municipios brasileños presentan IDHM⁵ alto o muy alto, los demás (67%) se distribuyen entre un valor medio y bajo del IDHM, habiendo 36 municipios caracterizados como de muy bajo desarrollo. En este escenario socioeconómico se construyen los desafíos educacionales del país.

La educación básica ha sido desde siempre descentralizada. Es decir, se instaló en un contexto que en su oferta privilegió desde su origen el accionar de los Estados federados y de los municipios. Esto tiene relación, desde la instalación del Imperio, con las formas escogidas por el gobierno central respecto de la organización e implementación de las respuestas a las necesidades educativas. Esta situación se articula con el hecho que Brasil sea país con dimensiones continentales, en razón de lo cual, presenta -en la práctica- mayores dificultades para operar bajo mecanismos centralizados de gestión del sistema educacional.

No obstante, la manera cómo se implementa la educación básica, con fuertes componentes de autonomía de los Estados y, desde el año 1988, de los municipios, provoca una oferta educativa muy desigual en relación al cumplimiento del derecho a educación, ya que las condiciones y calidad de su oferta están directamente relacionadas con la capacidad financiera de los entes federados y, también, con las condiciones de vida de su población.

En otras palabras, como Brasil es un país profundamente desigual (IPEA, 2010), con una historia descentralizada de oferta educacional, tiene también una educación pública altamente desigual, con experiencias positivas y consolidadas en varios lugares, y también, en otras partes del territorio, con ausencia neta de condiciones adecuadas para realizar educación, incluso con bajas exigencias de calidad. Es decir, el sistema educacional brasileño está marcado por un diseño complejo de su oferta.

Desde sus comienzos el sistema se caracteriza por la forma eminentemente descentralizada de las unidades federadas estatales, la cual en las últimas dos décadas se profundizó con la consolidación de la participación de los entes municipales en la oferta de

⁵ El IDHM es el Índice de Desarrollo Humano Municipal, el cual considera tres componentes: expectativa de vida al nacer, educación y renta per cápita.

educación básica. Este proceso de municipalización es el resultado de una lógica financiera de desconcentración de la acción pública, iniciada en el Régimen Militar, con la Reforma de la Enseñanza de 1º y 2º grado (ARELARO, 1999), pero que con el retorno de la democracia gana profundidad y un diseño institucional más fuerte, definiéndose los municipios -en el contexto de la Constitución Federal (CF) de 1988-, como entes federados generándose así una federación tripartita (ARAUJO, 2010). A este diseño, en ausencia de un sistema nacional de educación concebido y articulado como tal, la CF le asignó un carácter colaborativo en el ámbito de la educación, que es el sustento del actuar de diferentes instancias de gobierno en la organización de la educación nacional.

Un elemento adicional que hace más complejo este cuadro, es que en la oferta educación básica, junto con las instituciones públicas, hay también oferta privada, la cual en los últimos 30 años ha crecido de manera importante en el nivel preescolar y en educación especial. La educación superior presenta una situación inversa: tiene una oferta privada contundente, y una muy limitada de educación pública. En los últimos años el sector privado ha crecido especialmente debido a la fuerte presencia de subsidios públicos directos a los estudiantes.

Todos estos elementos sugieren aspectos que son estructurales en el diseño educacional brasileño, pero que en las últimas dos décadas, por situaciones coyunturales alcanzan valores muy expresivos en términos de las disputas por un proyecto educacional. La década de los 90' estuvo marcada por gobiernos predominantemente de inspiración neoliberal, donde el ajuste estructural de la economía, tenía prioridad absoluta -por la estabilidad económica-, en relación a la agenda social. Los años 2000 ven emerger gobiernos que aunque mantienen los compromisos con la estabilidad económica, son a partir de un paradigma de inclusión social, sustentado en el crecimiento económico interno que abre espacio a una agenda social más afirmativa (MORAES y SAAD FILHO, 2011).

En las últimas décadas el financiamiento de la educación puede ser sintetizados en términos que -en los 90'- fue el apego irrestricto a la necesidad dominante por la mejoría de la gestión de los recursos para el sector, lo que termina en la creación del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valoración del Magisterio - FUNDEF y la consolidación de un sistema de redistribución de recursos entre los entes federados estaduais y municipales, en la financiación de la educación básica, con baja participación del gobierno federal. En la década del 2000, hay un cambio, retomándose el debate sobre la necesidad de más inversión en educación, lo que conduce en el año 2007 a la aprobación del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y Valoración de los Profesionales de la Educación - FUNDEB, y poco tiempo después -en el año 2009- a definirse la necesidad de un parámetro de inversión con relación al PIB nacional que garantice la mejoría del sistema educacional para la próxima década.

Para comprender en mejor forma estos desafíos, en términos de sus implicancias para la financiación de la educación, caben algunas consideraciones acerca del mecanismo de la política de fondos y sus impactos en la agenda educacional brasileña.

2.2.1. Política de fondos y la generación de condiciones para la ampliación de la inversión en educación

Es importante señalar que el funcionamiento del sistema de educación pública brasileño implica un mecanismo de vinculación con una estructura impositiva que garantice una estabilidad del sistema (FARENZENA, 2006). Es decir, la regla constitucional brasileña define que los entes federados están obligados a invertir anualmente una cuota de los impuestos recaudados directamente por ellos o recibidos en forma de transferencia, para el funcionamiento y desarrollo de la educación.

En principio, esta inversión es exclusivamente para su propia red de enseñanza, lo que significa que –potencialmente– se mantienen las desigualdades de recursos de los entes federados en los niveles de inversión en educación. Después de la creación de los Fondos señalados, éstos operan como un segundo nivel de vinculación, ahora dentro de cada Estado federado, redistribuyendo parte de los recursos según el número de estudiantes matriculados en el año escolar respectivo. Este mecanismo funciona como una *subvinculación*, cuyo objetivo es en algún grado los niveles de desigualdad fiscal entre los entes federados, lo que se responde a una nueva etapa del debate del financiamiento de la educación en Brasil, en el que se identifica la consolidación del mecanismo de vinculación básica ya instalado, pasándose a un debate más elaborado entre las relaciones entre el sistema tributario y las condiciones de la oferta educacional (GOUVEIA y SOUZA, 2014).

De todas formas, la regla constitucional básica de protección al funcionamiento de la educación pública tiene algunos significados importantes: en un escenario de crecimiento económico, como fue la primera década de 2000, produce el crecimiento de la inversión en educación de forma casi inercial (CASTRO, 2011). No obstante, pese a que en los períodos de crisis económica también hay menores recursos, los entes subnacionales quedan obligados a mantener sus sistemas –lo que garantiza la oferta educacional en todos los rincones del país– sin embargo, la desigual capacidad de producción de riqueza de cada ente subnacional se refleja también en una forma de operación diferente de los sistemas de enseñanza. La participación del Gobierno Federal se expresa como una función redistributiva y compensatoria, que permitiría enfrentar aquellas desigualdades, sin embargo, la participación efectiva del ente Federal en términos presupuestarios, ha sido insuficiente históricamente para sostener este marco. En consonancia con ello, incluso el FUNDEF, vigente entre 1998 y 2006, fue exiguo respecto de la participación de la Unión en el financiamiento de la educación básica, pues proveyó una participación ínfima de los

recursos nacionales del fondo, lo cual fue coherente con el contexto de contención fiscal del período indicado.

Tales escenarios pueden ser problematizados en términos de su efectividad para la garantía de calidad en la educación brasileña, a partir de la comparación de datos de desarrollo social (IDHM), financiación de la educación (Gasto-alumno/año) y resultados escolares (IDEB⁶), expuestos en la tabla siguiente, que sintetiza las condiciones de oferta en el año 2009. Aunque en Brasil coexistan en la red pública escuelas municipales, estaduais y federales, se optó por usar solamente las municipales, considerando que el tema de la multiplicidad de sistemas y de la desigualdad entre éstos se expresa de forma cabal en esa unidad administrativa.

Tabla 1. Gasto- medio por alumno matriculado/año, IDEB 5º año de la Enseñanza fundamental, en redes municipales brasileñas, por franja de IDHM. Brasil, 2009.

IDHM (Tramos)		Gasto por matriculado	IDEB 5º año
hasta 0.499	Media	R\$ 2.527,37	3,2
	N	30	28
	Desviación estándar	R\$ 684,51	0,8
0.500 hasta 0.649	Media	R\$ 2.699,64	3,6
	N	2.384	2.185
	Desviación estándar	R\$ 609,53	0,7
0.650 hasta 0.799	Media	R\$ 3.348,35	5,0
	N	3.088	2.703
	Desviación estándar	R\$ 1.296,69	0,8
0.800 o más	Media	R\$ 5.218,02	5,4
	N	43	43
	Desvío padrón	R\$ 1.136,27	0,5
Total	Media	R\$ 3.079,50	4,4
	N	5.545	4.959
	Desviación estándar	R\$ 1.116,95	1,0

Fuente: IDHM (IPEA) IDEB (INEP) Gasto por matrícula (STN; INEP).

Como se explicita, los municipios con bajo IDHM también son los que disponen de menos recursos para invertir en educación y, consecuentemente, registran los resultados más débiles. Alternativamente, los municipios con más recursos –justamente- son los que tienen mejores indicadores de desarrollo humano como educacional. Entonces es posible afirmar que la desigualdad económica fortalece las condiciones para el desarrollo general y educacional de los municipios con mayores recursos y por ende, al mismo tiempo, implica dificultades para un desarrollo más equitativo. El papel redistributivo y equalizador de la Unión es determinante para la disminución de este marco de desigualdad, y desde la

⁶ Se trata del Índice de Desarrollo de la Educación Básica.

creación del FUNDEB esto ha ocurrido tanto más que en relación al período del FUNDEF, dado que en el contexto de vigencia del nuevo fondo, la Unión queda obligada a participar del financiación de la educación básica al menos con el 10% del total de recursos anuales destinados por estados y municipios al fondo. Este monto debe ser redistribuido para los entes con menores valores invertidos por alumno/año de forma de promover equidad entre los sistemas.

Aunque este proceder responde a una nueva forma en relación al período anterior, los datos de la Tabla 1, referidos al año de 2009, que era el segundo año de vigencia del FUNDEB, evidencian que el mecanismo de equalización de inversiones es todavía insuficiente. Ello se refleja en los persistentes resultados escolares (medido por el IDEB) que primero son una consecuencia de las desigualdades socioeconómicas (ejemplificada por el IDHM) que un reflejo de las políticas de financiación de la educación.

2.2.2. Movimientos sociales y demandas por mayor financiamiento

El devenir continuo e insuficiente de la política de financiamiento de la educación en Brasil permite comprender por qué en julio de 2013 la educación aparece en la agenda de los movimientos sociales, los cuáles a raíz del aumento de tarifas del transporte en la ciudad de São Paulo, tomaron cuerpo y se diseminaron por centenas en las ciudades brasileñas. Este movimiento es todavía objeto de análisis, dado que por un lado, detonaron una explosión en el país que solo tuvo un parecido –al menos en el que concierne a su amplitud, aunque bajo formas bastante diferentes– en la campaña por el *impeachment* de Color de Melo (en 1992) y en la cruzada por las elecciones directas en 1985, por entonces bajo la dictadura militar (ANTUNES y BRAGA, 2014). Por otro lado, estuvo acompañada de una ola de violencia desconocida en el ámbito de las grandes manifestaciones “de calle” en el país. De todas formas, en el caso de la incorporación de la demanda por calidad en la educación, no por casualidad tales movimientos introducen el tema del incremento de recursos como una gran bandera para la mejoría de la calidad de enseñanza.

Es verdad que la exigencia por mayores recursos también incluía la salud y en especial al transporte público. No obstante, lo que se busca destacar, es que esta problemática es levantada en “las calles” como consigna de la educación, por una generación histórica del movimiento social ligado al área, la cual es bastante más antiguo que las manifestaciones ocurridas el año 2013.

Para comprender la historia más reciente, cabe destacar que la idea de que en la actualidad el esfuerzo que hace el país en relación a la educación, es insuficiente para garantizar la solución de las atávicas deudas educacionales vinculadas al analfabetismo, a la falta de calidad de la educación básica, y a las restricciones de acceso a la enseñanza superior, estando presentes a lo largo de los años de 1990 en el diagnóstico que los

movimientos asociados a la educación hicieran en los Congresos Nacionales de Educación (CONEDs), eventos organizados de forma autónoma por sindicatos de profesores, asociaciones académicas y similares en el campo educacional, y que resultaron en un documento de referencia para la sociedad civil organizada, en torno de la defensa de la escuela pública, conocida como Plan Nacional de Educación: Propuesta de la Sociedad Brasileña (CONED, 1997).

El documento explicita, por primera vez, la propuesta de aumentar, en diez años, los gastos públicos en educación hasta acercarse al 10% del PIB, para el pleno atendimento de las propuestas contenidas en este Plan Nacional de Educación (CONED, 1997:52). A pesar de que estas ideas fueron importantes para aquel movimiento, la aprobación del PNE de 2001 y el contexto del gobierno Fernando Henrique Cardoso no fueron una garantía para el incremento de recursos. El texto del PNE de 2001, que fue aprobado en el Congreso Nacional, tenía le propósito de alcanzar un 7% del PIB, pero tal meta fue vetada por el presidente de la república, dejándola sin efecto.

La realización de las Conferencias Nacionales de Educación en la década años 2000 – CONAE 2010 y 2014, no solo como movilizaciones independientes en el ámbito de la sociedad civil, sino como un fórum público reconocido por el Estado Nacional como espacio de disputa política de la agenda educacional brasileña, resitúan el tema del incremento de recursos – pero ahora en un contexto favorable al debate por mayores recursos. El texto aprobado en la CONAE 2010 profundiza la meta de la ampliación del esfuerzo nacional en los siguientes términos de ampliar la inversión en educación pública en relación al PIB, en la proporción de, como mínimo, el 1% por año, de manera de alcanzar como mínimo el 7% del PIB el 2011 y, como mínimo, el 10% del PIB el 2014, respetando las orientaciones a la educación ya definidas, e incluyendo de forma adecuada, todos los tributos (impuestos, tasas y contribuciones) (BRASIL, 2010). Se evidencia que el sentido es el mismo, en tanto el documento del 2010 es más preciso respecto de la necesidad de incremento gradual y respecto de la manera cómo este esfuerzo debe ser realizado. Es decir, explicitando la vinculación del aumento de los recursos con el conjunto de tributos existentes en Brasil. Con esto, lo que se pretende es destacar que la bandera del aumento de los recursos para educación, medida como porcentaje del PIB ha llegado a los movimientos sociales “de la calle del año 2013”, dando cuenta de un proceso bastante amplio y consistente de la sociedad civil organizada en defensa de la inversión pública en educación.

En lo que se refiere a la contribución de los movimientos “de calle del año 2013”, se puede señalar que –solamente- el clamor de los grupos específicos de la educación no parece haber configurado una presión suficiente para que la meta alcanzara el nivel históricamente reivindicado. Es decir, en el contexto del año 2013, en la tramitación en el Congreso Nacional del Proyecto del Nuevo Plan Nacional de Educación, ya estaba

garantizada la presencia de algún nivel de esfuerzo educacional medido como porcentaje del PIB, regla definida en la Enmienda Constitucional N° 59 de 2009. No obstante, la CONAE 2010 haya aprobado el nivel de un 10% del PIB, el proyecto enviado por el Gobierno Federal para su discusión en el Parlamento proponía un nivel base de 7%. La presión sobre los diputados y senadores durante todo el período de tramitación del PNE por los movimientos sociales asociados a educación, tuvo un fuerte aliado en los movimientos de calle para que la agenda educacional no tuviese otra salida que refrendar la meta del 10% del PIB para el sector. Lo que fue finalmente se aprobó en el 2014 en los siguientes términos: “ampliar la inversión pública en educación pública de manera de establecer, lo mínimo, el nivel de un 7% (siete por ciento) del Producto Interno Bruto (PIB) del País en el 5° (quinto) año de vigencia de esta Ley y, como mínimo, el equivalente a un 10% (diez por ciento) del PIB al final del decenio” (BRASIL, 2014).

En síntesis, el contexto social actual, todavía de grandes desigualdades educacionales, instalado en una agenda pública que reconoce esta situación y sus efectos en la escasa equidad de la oferta, y en la urgente demanda por el incremento de recursos. Si la tesis del aumento de recursos es victoriosa, por razones asociadas al contexto propiamente económico y al escenario para el debate educacional, ésta se reviste –ahora- de un nuevo desafío referido específicamente a los mecanismos de operación de los recursos.

La meta aprobada en el PNE se refiere específicamente al incremento de los recursos públicos para la educación pública, pero el Plan Nacional de Educación, como cualquier legislación, es fruto de los acuerdos posibles en el contexto de conflicto de intereses. Así, las estrategias para el cumplimiento de la meta bajo diversas formas, posibilitan la ejecución de la política en instancias asociadas de oferta entre la red pública directa y la compra de servicios privados. En este momento histórico de Brasil, se trata de un importante tema en disputa entre lo público y lo privado. Es decir, está en cuestionamiento el grado en que la expansión de la inversión garantizará el fortalecimiento público de la educación, de manera de preservar su carácter de derecho social.

Asociado a estos aspectos se identifican algunos problemas y desafíos -que no son menores-, y que se asocian a la capacidad del Estado brasileño para operar de forma efectiva con un nuevo nivel de recursos como los señalados, en el cumplimiento de la expansión del sistema. Es decir, cómo garantizar que el complejo conjunto de sistemas de enseñanza pública brasileño pueda expandirse en la proporción y ritmo requerido, acorde con los desafíos de inclusión de la población que está fuera del sistema, sea en la educación infantil o en la enseñanza superior, niveles reconocidamente de dificultad para configurar la oferta. Por otro lado, también están los desafíos de que un mayor nivel de inversión implica enfrentar aspectos como calidad de la enseñanza, especialmente en lo relacionado con la valoración de los profesionales de la educación y, además referida al papel de la escuela en

la formación de las nuevas generaciones, cuestiones que implican recursos, pero significan también un pacto republicano a favor de un proyecto educacional democrático.

3. SÍNTESIS COMPARATIVA DE LOS ASPECTOS SEÑALADOS

Los cuadros que se exponen expresan una síntesis comparativa de ambos países en términos del combate a la desigualdad social y económica, la que aún está muy presente en sus contextos, con el fin de comprender más ampliamente los retos políticos de la financiación de la educación.

El sentido de trabajo es poder identificar los problemas y las eventuales propuestas de solución, a fin de comprender que aún en situaciones sociales complejas, como las de Brasil y Chile, se pueden encontrar alternativas.

Tabla 2a. Los macro problemas sociales y sus efectos en el Sistema Educativo

País	Macro problema social	Descripción
Brasil		La desigualdad social y económica en Brasil sigue siendo todavía alta, aunque en los últimos años se registra su disminución. La desigualdad es producto de la mala distribución de la renta, profundizada fuertemente en los años 80 y 90, y también de la concentración histórica del capital (agrario, industrial y financiero). Sus resultados se expresan en varios campos, en particular en el bajo acceso a los derechos sociales, como la educación. La educación brasileña, en un contexto de profundo desequilibrio en las condiciones de financiamiento y en lo organizacional compleja y descentralizada, no logra hacer frente a los desafíos de la desigualdad en el país, generando una oferta educacional muy dispar, con algunas redes y escuelas bien logradas y otras tantas sin las mínimas condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje.
Chile	La desigualdad social y económica	En Chile la desigualdad se expresa conjuntamente con procesos históricos de segregación social y territorial. A partir de los años 80 ⁷ , la situación se ha hecho más crítica, pese a la reducción de la población en extrema pobreza, la desigualdad social intra-país ha aumentado, incorporándose la segregación socio territorial entre diversas regiones (territorios subnacionales) y en las ciudades de mayor tamaño. El sistema educativo refleja esa situación, dado que la educación se distribuye según el mercado, con diferencias menores: el sistema público provee educación gratuita de cobertura universal en los niveles obligatorios. No obstante tener grandes problemas de operación por razones estructurales: organizacionales, financieras y normativas, operando en forma asimétrica con el sector privado con subvención del Estado, que goza de mayores derechos que el público, traduciéndose en una competencia desleal y pernicioso para la población.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2b. Los macro problemas educacionales y sus efectos en el Sistema Educativo

País	Macro problema educacional	Descripción
Brasil	Ausencia de un Sistema	Ausencia de un sistema nacional integrado de educación, producto tanto de la falta de reglamentación más específica sobre la colaboración entre los

	Nacional de Educación	responsables de los sistemas, como de las dimensiones continentales del país, y por cierto, de una historia de eterna descentralización de la educación básica. Las desigualdades se expresan en: <ul style="list-style-type: none"> • En la financiación de la educación (a pesar de la política de mayores fondos ha disminuido el desequilibrio en los últimos 15 años); • En la calidad, fruto también de las asimetrías en la financiación; • En el perfil y en la carrera docente, dificultando políticas nacionales para los profesionales de la educación.
Chile	Que la educación por 35 años esté en el mercado, el cual además ha regido la asignación de los recursos públicos en todos los sectores de la sociedad.	Ello se evidencia de diversas maneras. Estructuralmente se cambió la organización del sistema de educación pública -hasta 1980 fue centralizado bajo el Ministerio de Educación-, pasando íntegramente y de manera súbita (personal, infraestructura y recursos financieros) a los Municipios, quienes no tenían experiencia ni preparación para esta función. Paralelamente, se transformó el sistema de financiamiento, de sustentar la oferta hacia financiar la demanda, basado en un subsidio por estudiante que resultó ser complejo e insuficiente. Adicionalmente, la reforma de 1980 tenía mecanismo de estímulo a la provisión de educación por privados, reforzado por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza que operó por 30 años, impidiendo cambios en esta materia y debilitando el accionar del Estado. En los hechos la sociedad chilena no puede garantizar a su población el derecho a educación de calidad en términos de equidad. Esta situación es socialmente compleja y fue motivo de los conflictos del 2006 y 2011, que han marcado la agenda, forzando un punto estratégico de definiciones, que implica adoptar caminos para mejorar o corregir el mercado, o realizar una transformación que considere a la educación como derecho social

Fuente: Elaboración propia

Tabla 3. Principales Metas – estrategias en educación – requerimientos de soporte

País	Metas	Estrategias
<i>Gestión de los Sistemas de Educación y de los Establecimientos Escolares</i>		
Brasil	Reglamentar el régimen de colaboración, y materializar un Sistema Nacional de Educación	Esta materia no está suficientemente tratada en el PNE, pues en Brasil no hay consenso sobre el formato tanto del régimen de colaboración, como del Sistema Nacional de Educación. No obstante, mínimamente, la estrategia en esta temática sería: <ul style="list-style-type: none"> • Ampliar los foros públicos de monitorización y evaluación de la acción (inter)gubernamental • Aumentar los espacios transversales entre esferas de gobierno (mesas temáticas permanentes) • (Re) definir de manera más precisa las responsabilidades hacia la educación de cada ente federado, estableciendo mecanismos que eviten la superposición de acciones, de manera de reestructurar la noción de autonomía educacional de cada ente federado. • (Re) establecer un padrón nacional de referencia sobre estructura de las construcciones escolares; parámetros mínimos de calidad para todas las etapas y modalidades; así como para la contratación docente y su carrera profesional.
Chile	Fortalecer la educación pública, como herramienta clave para reducir la	Cambiar los fundamentos y operación del sistema educativo hacia su provisión como derecho social, <ul style="list-style-type: none"> • Instalar una nueva arquitectura del sistema público subnacional, que sobre la base de “desmunicipalizar el sistema” genere condiciones adecuadas para el cumplimiento del derecho a educación. • Con componentes directivos y técnicos solvente, sistemas de carrera

	desigualdad y segregación social	<p>profesional docente y directiva, y oportunidades educativas para su población.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inserto en un proceso de descentralización de otros sectores del Estado. <p>Modificar en forma consistente las reglas de operación del sistema de enseñanza privado con subsidio público en lo que dice relación con: regulación del lucro, selección de estudiantes y eliminación del copago como elemento clave de la gratuidad, compensando el Estado en forma directa estos recursos a las empresas. Cambiar el sistema de financiamiento a un modelo de aportes basales con correctores eficientes de contexto socioeconómico y condiciones de desempeño.</p>
	Fortalecimiento de los equipos directivos escolares	Generar un sistema de formación, inducción y desarrollo de directivos y equipos directivos escolares.
Financiación de la Educación		
Brasil	Ampliar la inversión pública en educación	El desafío es mantener un ciclo de inversiones para garantizar más y mejores condiciones para el desarrollo educacional. El nuevo PNE define como meta, incrementar la inversión del PIB hasta el 7% el año 2019, y el 10% en el 2024. La cuestión más compleja, y por ello estratégica, es encontrar, detallar y vincular nuevas fuentes de financiación.
Chile	Incrementa recursos financieros y aumentar la eficiencia del gasto	Combinar los requerimientos de recursos financieros con criterios de eficiencia basados en la el derecho social de la educación
Acceso, permanencia y calidad		
Brasil	Ampliar el acceso para universalizar la educación básica	<p>Los dos extremos de la educación parecen ser los más complejos: guardería y enseñanza media. La meta nacional no es de universalización de la guardería, sino de ampliación de su cobertura para atender un 50% de la población. La conformación de instituciones en este caso es el gran dilema, pero también lo es la mantención de los centros de educación infantil, así es necesario ampliar la participación de la Unión en esta materia.</p> <p>En la enseñanza media la cuestión del acceso no puede ser olvidada, pero el centro del debate está en las condiciones de permanencia y aprendizaje.</p> <p>Es decisiva la inversión en nuevas políticas curriculares y en programas que focalicen la formación (inicial y continuada) de profesores para su desempeño en esta etapa de la enseñanza.</p>
	Ampliar las condiciones de calidad educacional	<p>Hay algunos ejes que han sido indicados como estratégicos para la calidad educacional en Brasil, especialmente en el nuevo PNE:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las políticas de valoración docente: <ul style="list-style-type: none"> - Salario; - Hora de trabajo; - Formación inicial y continuada; - Plan de Carrera • Jornada escolar: <ul style="list-style-type: none"> - Ampliación de la jornada escolar diaria - Diversificación de la jornada • Condiciones materiales y estructurales de las escuelas: <ul style="list-style-type: none"> - Programa de recuperación de las escuelas - Planeamiento de construcciones y ampliación de los edificios escolares,

		<p>vinculándolo a ejes pedagógicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestión democrática: <ul style="list-style-type: none"> - Garantizar la realización de espacios colectivos de gestión de los sistemas de enseñanza, respetando las decisiones tomadas en esos espacios. - Ampliación de la participación de la sociedad en la gestión de los sistemas de enseñanza y en las escuelas.
Chile	Universalizar la Enseñanza preescolar de 0 a 3 años y terminar de universalizar la de 4 y 5 años	<ul style="list-style-type: none"> • Reorganizar la institucionalidad de la enseñanza preescolar pública, para optimizar los recursos y mejorar la cobertura territorial • Impulsar campañas de estímulo a la familia para la integración a la enseñanza preescolar de los niños pequeños. • Diseñar una estrategia territorial de cobertura gradual de la meta
	Fortalecimiento de la profesión docente	Generar una carrera profesional docente para el sector público acorde con la nueva institucionalidad y las exigencias de profesionalización ya identificadas, que considere, indispensablemente, mejoras sustantivas en sus remuneraciones.

Fuente: Elaboración propia

4. CONSIDERACIONES FINALES

El texto busca evidenciar, a la luz de las especificidades inherentes a cada contexto histórico, que ambos casos en análisis comparado propician reflexiones importantes acerca de los desafíos a enfrentar para cumplir con la garantía del derecho a educación en las sociedades capitalistas contemporáneas.

El punto en común de la sociedad chilena y brasileña es, sin duda, la desigualdad social, la que pese a ser fundamentalmente económica, tiene expresiones complejas en las formas de acceso a los bienes materiales, culturales y ciertamente educacionales. En los dos casos se encuentran aspectos territoriales de desigualdad de distribución de los bienes educacionales, sea por el mercado en el caso chileno, o bien en el caso brasileño, por imposibilidades históricas de desarrollo local en diferentes puntos del territorio.

Es correcto considerar que las desigualdades en que están inmersas estas sociedades no pueden ser superadas solamente por políticas educacionales, ya que se trata de fenómenos multicausales, sin embargo, con la misma intensidad parece correcto afirmar, que el sistema educacional podría dar una contribución más profunda a la justicia social, en la medida en que tuviese la capacidad de reducir significativamente el impacto de las desigualdades socioeconómicas en el ámbito educativo.

Las razones para que el sistema educacional en ambos países no sea lo suficientemente efectivo para combatir tamañas desigualdades, parecen relacionarse con aspectos históricos e institucionales, expresados en la forma se han organizado para proveer la garantía de educación. En los dos casos, la historia de desarticulación entre la política

educacional y otras políticas sociales marcan un trayecto lento de atención del derecho a la educación que, tanto con los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile, o más recientemente con los gobiernos del Partido de los Trabajadores en Brasil, presentan dificultades para responder lo suficientemente rápido al necesario fortalecimiento del sistema público de enseñanza para la superación de esta larga historia de exclusión educacional.

Asociada a los aspectos históricos y, de cierta forma producto de ello, la institucionalidad de los sistemas educacionales en ambos países es un obstáculo para la superación del escenario señalado. En el caso brasileño, se refiere a la falta de una perspectiva nacional en el contexto de un país continental, lo que puede sintetizarse en la ausencia de un Sistema Nacional de Educación, pero la estrategia para superar este problema no es simple, pues no se refiere exclusivamente a la formulación de la idea de tal sistema, aunque esto sea parte del desafío, sino que se relaciona sobretodo, en el contexto de este país-continente diverso, y la forma cómo construir una institucionalidad legal, financiera y quizás pedagógica, que sea capaz de cumplir de forma más justa con el derecho a educación para todos.

En el caso chileno, el desafío más complejo para el financiamiento es proveer el soporte adecuado para aplicar los principales fundamentos bajo los cuales se ha de distribuir la educación, desde una visión de mercado a una de derecho social. Esto origina una transformación absoluta del sistema educativo chileno, con implicancias en todos los sentidos, incluyendo los criterios de asignación y de evaluación de estos mismos recursos.

Hay que entender que las debilidades de la institucionalidad pública central y subcentral del país, esta última referida a los municipios, son factores claves que explican en grado sustantivo los resultados alcanzados y por ende, la necesidad de transformarles, en paralelo con los cambios en el sistema de financiamiento, sus bases e instrumentos, pues en caso contrario no será posible garantizar el derecho a educación en los términos expuestos.

No obstante, esta tarea también necesita regular al sector privado que recibe subsidio público, por cuanto –esencialmente en el caso chileno– se encuentran en una relación asimétrica, donde este sector posee más derechos que el público, por ende toda transformación del sector público, en un plano relacional necesita igualar las condiciones: en este caso de los privados con los públicos, para así garantizar el derecho a educación en cualquier circunstancia.

Para ambos países son muy relevantes los desafíos para la financiación de las políticas educacionales escolares. Para Brasil ya existe una previsión de crecimiento constante de recursos para la educación en la próxima década, y para Chile, hay plena conciencia de que la educación pública requiere un incremento sustantivo, materia que

está en debate actualmente en el contexto del planeamiento presupuestario del año 2015 y siguientes.

Analizar las realidades de Brasil y de Chile, invita a incluir otros desafíos, sea con los riesgos de tratar a la educación como un producto del mercado, dada la incapacidad de éste para asegurar la posibilidad de reconocimiento del otro como un sujeto de derechos equivalentes; pero también significa ahondar en el complejo tema de la defensa del sistema público, que requiere una institucionalidad capaz de ser eficiente y efectiva para la protección al ciudadano. De toda forma, esta conversación entre dos realidades no busca superponer modelos, sino esencialmente motivar para que cada país pueda conocer mejor el proceso de construcción de la defensa del derecho a la educación para todos: y en este campo parece que los desafíos de Brasil y Chile son urgentes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTUNES, R. E BRAGA, R. (2104): Os dias que abalaram o Brasil. *Revista Políticas Públicas*, Número Especial, pp. 41-47, Julho.
- ARAÚJO, G.C. de (2010): A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. *Educação e Pesquisa*, v. 36, pp. 389-402.
- ARELARO, L. R. G. (1999): A Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. Vários Autores. (Org.). *Municipalização do Ensino no Brasil - Algumas Leituras*. (Belo Horizonte: Editora Autêntica, v. 1), pp. 61-89.
- ATRIA, F. (2014): Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público. (1º ed.) (Santiago de Chile: LOM Ediciones).
- BEYER, H.; VELASCO, C. (2010): *Una educación pública más efectiva ¿los árboles no dejan ver el bosque?* En: Bellei, C., Contreras, D.; Valenzuela, J. P. (eds.) *Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios de la reforma educacional*. (Santiago de Chile Universidad de Chile-UNICEF, pp: 183-224.
- BRASIL (2010): Conferência Nacional de Educação. Resoluções Finais. Extraído de http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documetos/documento_final.pdf
- BRASIL (2014): Lei Federal 13005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação. Extraído de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm
- BURTON, G. (2012): Hegemony and Frustration: Education Policy Making in Chile under the Concertación 1990-2010. *Latin American Perspectives*, 39:34.
- CASTRO (2011): Financiamento da Educação Pública no Brasil: evolução dos gastos. Gouveia, A B; Pinto, J M R e Corbucci, P. R. Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil. (Brasília: IPEA), pp.39-51.

- CONED. (1997): Plano Nacional de Educação - A Proposta da Sociedade Brasileira. Extraído de <http://www.fedepsp.org.br/documentos/PNE%20-%20proposta%20da%20sociedade%20brasileira.pdf>
- DONOSO, S. (2013): *El derecho a la educación en Chile. Nueva ciudadanía tras el ocaso neoliberal*. (1° ed.) (Santiago, Chile: Bravo y Allende Editores).
- DRAGO, J.P. Y PAREDES, R. (2011): La brecha de Calidad en la Educación Chilena. *Revista Cepal*. N° 104, agosto, pp.167-180.
- EYZAGUIRRE, S. (2012): Fortalecimiento de la educación escolar pública: ¿Desmunicipalización? Puntos de Referencia, N°340. Extraído de http://www.cepchile.cl/dms/archivo_4958_3061/pder340_SEyzaguirre.pdf
- FARENZENA, N. (2006): A Política de financiamento da Educação Básica: rumos da Legislação Brasileira. (Porto Alegre: Editora UFRGS).
- GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. (2014): A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. (en prensa).
- JOFRÉ, G. (1988): Subvenciones en educación. *Estudios Públicos*, 32, pp. 31-55.
- LE GRAND, J. (1991): Quasi-market and social policy. *The economic journal*, Vol. 101, Nro. 408 (Sep., 1991), pp. 1256-1267.
- MINEDUC (2013) Ministerio de Educación, datos de matrícula. Extraído de www.mineduc.cl
- MIZALA, A., TORCHE, F. (2012): Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system. *Int. J. Educ. Dev.* 32 (2012), pp.132–144.
- MORAES, L. E SAAD FILHO, A. (2011): Da economia política à política econômica: o novo desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, v 31 n. 4, 124, out-dez, 2011, p. 507-527.
- OCDE (2013): *Panorama de la Educación 2013*. (Madrid: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. OCDE – Santillana).
- OCDE (2014): *Education at a Glance 2014*. (París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. OCDE).
- PISA (2009): *Análisis de los resultados de las Pruebas PISA - 2009*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación).
- ROEMER, J. (2000) Variantes de la igualdad de oportunidades. *Revista Fractal*, N° 16 enero-marzo. 2000 Año IV volumen V. Extraído de <http://www.mxfractal.org/F16roeme.html>
- SENDEL, M, (2012); *Lo que el dinero no puede comprar. Los límites morales el mercado*. (Barcelona: Ramdon House Mondadori).
- TREVIÑO, E. Y DONOSO, F. (2010): *Agrupación de escuelas para intervenciones de política: análisis del caso chileno*. (Santiago de Chile: Universidad Diego Portales, Facultad de Educación).
- VALENZUELA, J. P., BELLEI, C., Y DE LOS RÍOS, D. (2008): *Evolución de la*

Segregación Socioeconómica de los Estudiantes Chilenos y su Relación con el Financiamiento Compartido. (Santiago de Chile: FONIDE –CIAE).

PROFESIOGRAFÍA

Sebastián Donoso-Díaz

Doctor en Educación, Profesor e investigador del Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional de la Universidad de Talca (Chile), es especialista en política educativa, sus investigaciones y publicaciones se relacionan con la evolución de los sistemas educativos, la educación pública y la equidad. **Datos de contacto:** E-mail: sdonoso@utalca.cl

Ângelo Ricardo De Souza

Doctor en Educación, Profesor e investigador del Núcleo de Políticas Educativas de la Universidad Federal de Paraná (Brasil), es especialista en política educativa, siendo que sus investigaciones y publicaciones se relacionan con la organización, planificación y financiamiento de la educación. **Datos de contacto:** E-mail: angelo@ufpr.br

Andréa Barbosa Gouveia

Doctora en Educación, Profesora e investigadora del Núcleo de Políticas Educativas de la Universidad Federal de Paraná (Brasil), es especialista en política educativa, siendo que sus investigaciones y publicaciones se relacionan con lo financiamiento de la educación, la remuneración de los maestros y los sindicatos de docentes. **Datos de contacto:** E-mail: andreabg@ufpr.br

Fecha de recepción: 27 de abril de 2015.

Fecha de aceptación: 10 de diciembre de 2015.