

# La importancia de los Indicadores Educativos para la Educación Básica: información y decisiones\*

Alberto de Mello e Souza\*\*

---

## Resumen

Una característica sobresaliente de las sociedades contemporáneas es la disponibilidad creciente de índices aplicados a diferentes sectores económicos y sociales, que responden a la demanda por transparencia de la sociedad y a la necesidad de una mejor gobernabilidad. En el campo educacional, los indicadores pueden referirse a países, unidades federativas, sistemas educacionales y escuelas. Ellos son usados con tres finalidades principales: a) contribuir para el diagnóstico sobre problemas como repetición e inclusión educacional; b) Realizar comparaciones nacionales e internacionales que permitan identificar deficiencias importantes en los recursos humanos, físicos y financieros y en la gestión educacional, especialmente cuando son definidas por desigualdades educacionales y c) formular metas, principalmente para las escuelas, que focalicen el trabajo escolar en la obtención de resultados congruentes con desempeños aceptables. El uso de los indicadores exige una comprensión adecuada sobre su significado y sobre las imprecisiones existentes en los datos. Este trabajo se escribió con el objetivo de describir el significado de los indicadores educacionales más usados en la educación básica y mencionar algunas variables, ya sean escolares o familiares, que influyen el valor de estos indicadores. Existen ventajas cuando el uso de los indicadores está combinado con la utilización de modelos de evaluación educacional. Es posible afirmar que existe una fuerte complementariedad entre estos métodos sobre la construcción de políticas educacionales, especialmente aquellas dedicadas a la mejora de la calidad de la enseñanza.

**Palabras-clave:** Indicadores educacionales. Eficiencia. Diagnóstico y tendencias de sistemas educacionales. Metas y políticas educacionales.

---

\* Artigo publicado no livro *Dimensões da Avaliação Educacional* (MELLO E SOUZA, 2005).

\*\* Doutor em Economia, Universidade de Michigan; Professor da Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: amello@openlink.com.br.

## **A Relevância dos Indicadores Educacionais para Educação Básica: informação e decisões**

### **Resumo**

Uma característica marcante das sociedades contemporâneas é a disponibilidade crescente de indicadores aplicados nos mais diferentes setores econômicos e sociais, que responde à demanda por transparência da sociedade e à necessidade de uma melhor governança. No campo educacional, os indicadores podem se referir a países, unidades federativas, sistemas educacionais e escolas. São usados com três finalidades principais: a) contribuir para o diagnóstico sobre problemas como repetência e inclusão educacional; b) fazer comparações nacionais e internacionais que permitem identificar deficiências importantes nos recursos humanos, físicos e financeiros e na gestão educacional, especialmente quando expressadas por desigualdades educacionais; e c) formular metas, principalmente para escolas, que focalizem o trabalho escolar na obtenção de resultados mais congruentes com desempenhos aceitáveis. O uso dos indicadores exige uma compreensão adequada do que expressam e das imprecisões existentes nos dados. Este trabalho foi escrito com o objetivo de descrever o significado dos indicadores educacionais mais usados na educação básica e mencionar algumas variáveis, sejam escolares ou familiares, que influenciam o valor desses indicadores. Existe uma vantagem quando o uso dos indicadores é combinado com a utilização de modelos de avaliação educacional. É possível afirmar que existe uma forte complementaridade entre estes métodos no desenho de políticas educacionais, especialmente aquelas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino.

**Palavras-chave:** Indicadores educacionais. Eficiência. Diagnóstico e tendências de sistemas educacionais. Metas e políticas educacionais.

## **The Relevance of Educational Indicators for Basic Education: information and decisions**

### **Abstract**

A striking feature of contemporary societies is the increasing availability of indicators applied in many different economic and social sectors, which responds to demand for transparency of society and the need for better governance. In the educational field, the indicators can refer to any country, federal units, educational systems and schools. These are used for three main purposes: a) contribute to the diagnosis of problems such as repetition and educational inclusion, b) to make national and international comparisons for identifying major deficiencies in human resources, physical, financial and educational management, especially when expressed by educational inequalities, and c) formulates goals, especially for schools that focus on school work to obtain results more consistent with acceptable performance. The use of indicators requires a proper understanding of expressions and inaccuracies in the data. This work was written with the goal of describing the meaning of educational indicators commonly used in basic education, and to mention some variables such as school or family, which influence the value of these indicators. There is an advantage when the use of indicators is combined with the use of models of educational assessment. We can state that there is a strong complementarity between these methods in the design of educational policies, especially those aimed at improving the quality of education.

**Keywords:** Educational indicators. Efficiency. Diagnosis and trends in educational systems. Educational goals and policies.

### **1. Introducción**

Los indicadores tienen un papel destacado en las sociedades modernas porque facilitan la divulgación del comportamiento de los varios sectores y permitir el análisis, muchas veces comparativo, de su evolución. En el área de educación, la producción de estadísticas e indicadores sobre Brasil ha sido muy ampliada en los últimos años, permitiendo

diagnósticos más precisos. El objetivo de este trabajo es describir los indicadores educacionales usados con más frecuencia en la educación fundamental y media y el papel que desempeñan en el análisis educacional. Además de ésta, el trabajo se compone de cinco secciones. En la segunda sección se aborda el papel de los indicadores en general y las funciones específicas de los indicadores educacionales. En la tercera sección, después de ser presentadas las fuentes de los datos, se relacionan los indicadores educacionales con los aspectos del proceso educacional que retratan. A seguir, se describen los principales indicadores y se concluye con la cuestión de la desigualdad educacional. La siguiente sección discute algunos de los factores que condicionan los indicadores educacionales y los muestra mediante un análisis de las décadas de 1980 y 1990. En la quinta sección se indican algunas tendencias que muestran como la expansión educacional se reflejó sobre aspectos como género, pobreza, color y regiones. Finalmente, la conclusión reitera la importancia de los indicadores en el análisis y dimensionamiento de los problemas educacionales.

## **2. El uso de los indicadores en el mundo contemporáneo**

La importancia de los indicadores en el mundo contemporáneo es creciente y su uso en varias esferas de la correspondiente actividad se transforma en una necesidad, debido a su poder de expresar, de forma sintética, aspectos importantes del funcionamiento de sectores de la sociedad. Esta tendencia está reforzada por el desarrollo de la informática, que facilita el almacenamiento de datos y su trabajo estadístico, además de permitir el acceso instantáneo de los usuarios a través de Internet. En este sentido, la globalización requiere un conocimiento detallado de las condiciones políticas, económicas y sociales de un país, que permita decisiones muy informadas de las instituciones gubernamentales, multilaterales y privadas. En el plano interno, la democracia demanda transparencia e informaciones que favorezcan un amplio debate sobre políticas públicas, cuyas realizaciones puedan ser sistemáticamente acompañadas y evaluadas.

### **a) Indicadores y sistemas de información**

Es importante reconocer que los indicadores son parte integrante de un sistema de información, que incluye otras variables, muchas veces usadas en el cálculo de estos indicadores. Los sistemas de información se definen como el registro sistemático de informaciones, actualizado periódicamente, y organizado como para facilitar las decisiones. Para informar satisfactoriamente, los indicadores deben poseer ciertas propiedades, como las de ser fidedignos y consistentes.

La fidedignidad expresa si el indicador está retratando, de forma adecuada, el fenómeno al cual está relacionado. La consistencia es una propiedad que tiene que ver con la medida del fenómeno ser objetiva y consecuentemente independiente de quien la mide. Los indicadores retratan, entre otras, actividades económicas, situaciones familiares, derechos políticos y sociales, condiciones ambientales y características poblacionales. Pueden clasificarse en demográficos, económicos y financieros, políticos y sociales (JANNUZZI, 2001). En este trabajo discutiremos un subconjunto de los indicadores sociales, compuesto de los indicadores educativos.

Los indicadores sirven para dimensionar la magnitud de un fenómeno y permitir conocer su evolución temporal, a través de la tasa de variación en el tiempo. Otro uso de los indicadores es el de observar el comportamiento de diferencias regionales o de diferencias entre grupos sociales. En este caso, se puede observar si a medida que pasa el tiempo disminuyen las diferencias, lo que señala la existencia de un proceso de convergencia, o si permanecen constantes. También se puede observar si el ritmo de convergencia es satisfactorio y estimar el tiempo necesario para la finalización del proceso.

El uso aislado de un indicador tiene limitaciones, pues representa sólo uno de los aspectos de una compleja realidad. Por eso es importante trabajar siempre con un grupo de indicadores, capaz de retratar varias dimensiones de la realidad y, de esta forma, propiciar una visión más amplia. Cuando ocurre una asociación entre dos indicadores, que puede ser positiva o negativa, es posible predecir el comportamiento de uno de ellos considerando la variación ocurrida en el otro.

En un plan más exigente, es difícil establecer relaciones de casualidad entre otras variables y los indicadores, aunque ese conocimiento favorezca la construcción de mejores políticas educacionales. Otro tipo de análisis consiste en observar, para estados o países, como la renta *per capita* afecta un indicador, como la tasa de analfabetismo. La curva determinada por esta proporción establece, para cada valor de renta *per capita*, el valor esperado del indicador. Podemos verificar si el valor observado para un estado difiere mucho o poco del valor esperado y si esa diferencia es o no deseable.

#### **b) Funciones de los indicadores educacionales**

Es posible definir las funciones principales de los indicadores como siendo las de monitorear, decidir y evaluar programas o proyectos sociales. El monitoreo se refiere al acompañamiento de la evolución de los indicadores, siendo útil para marcar situaciones indeseables que requieran acciones correctivas. Escuelas de una red de enseñanza pueden ser analizadas a través del comportamiento de algunos indicadores, generalmente relativos a los resultados del proceso de enseñanza, como la tasa de repetición. De esta forma, se pueden identificar las escuelas con peor desempeño, que están necesitando de un apoyo capaz de mejorar sus resultados. Observe que no necesariamente el peor desempeño de una escuela proviene de una deficiencia en la gestión o de la insuficiencia de recursos. En muchos casos, el problema reside en los alumnos, menos propensos a un aprendizaje debido al hecho de tener que trabajar o a estar en un ambiente familiar menos estimulante. Por consiguiente, el monitoreo es capaz de marcar situaciones indeseables, pero debe ser complementada con diagnósticos más precisos.

La gestión de un sistema educacional requiere una serie de decisiones regulares, y muchas son tomadas antes de comenzar el año escolar, como aquellas que se refieren, entre otras cosas, a la distribución de la matrícula de los alumnos entre las escuelas, a la alocação de maestros de acuerdo con el programa curricular y con el número de grupos, conservación de los edificios escolares, previsión de las necesidades de material pedagógico y de merienda escolar. Estas decisiones requieren informaciones, como la previsión de matrículas, que utiliza datos sobre el crecimiento y la distribución espacial de la población, o como las necesidades de obras en edificios escolares. Otras decisiones, como las de

entrenamiento de maestros y el de conservar las escuelas con equipos y libros, también deben hacer parte de las actividades de planificación de la secretaría de educación. Menos frecuente es la preocupación de realizar intervenciones en las escuelas en las cuales la actuación escolar, expresada por indicadores, es insatisfactoria, buscando mejores resultados. En estos casos, los indicadores pueden ayudar en la definición de intervenciones capaces de superar los problemas más específicos de un grupo de escuelas.

Finalmente, el uso de los indicadores es imprescindible en la evaluación de programas y proyectos sociales. Un aspecto central en la evaluación de programas es el de verificar si los objetivos propuestos, generalmente descritos a través de indicadores, fueron conseguidos o no y, en este caso, cuáles son las explicaciones para esa insuficiencia. Para eso es imprescindible que el programa tenga bien definidos los indicadores referentes a la situación inicial del programa, a los lucros esperados y, después, a los resultados obtenidos. Deben definirse los indicadores de éxito que expresan el límite mínimo establecido para los indicadores de objetivos. La comparación entre los criterios de éxito y los resultados obtenidos permite juzgar las realizaciones de un programa. Más que juzgar, la evaluación trata de entender las razones para lo que ha ocurrido. Lo deseable es conocer el impacto del programa sobre sus beneficiarios finales, pero frecuentemente no se dispone de esta información. En estos casos, se termina por emplear una información indirecta y menos apropiada, que guarda alguna relación como el número de beneficiarios.

### **3. Construcción y tipología de los indicadores educativos**

Los indicadores educativos, generalmente se expresan por medio de una razón o proporción entre dos variables. Así, la tasa de analfabetismo expresa la proporción de iletrados en relación a una población de la misma franja etaria. De esta forma, los indicadores se tornan comparables, lo que facilita su uso. Claro que también es importante conocer el número de iletrados para definir proyectos de combate al analfabetismo; pero solamente tiene sentido comparar situaciones diferentes a través de números relativos.

Generalmente, los indicadores educativos se obtienen a partir de variables derivadas de dos fuentes de datos: el Censo Escolar y el Censo Demográfico o encuestas anuales *pas Pnads*. El censo Escolar se realiza anualmente por el Instituto Nacional de

Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP), de Ministerio de Educación (MEC) y consiste en un cuestionario que deben contestar todas las escuelas, conteniendo informaciones sobre los alumnos, maestros, recursos, gestión e infraestructura. Las secretarías de educación agregan estas informaciones y las envían al Inep, que es el responsable por las tablas y por la presentación de los datos. Los indicadores se construyen a partir de estos datos, que deben obedecer las definiciones comunes y por consiguiente deben referirse a variables con una misma medida. Sabemos que el registro de muchas escuelas es imperfecto y que las imprecisiones ocurren al rellenar los cuestionarios. De cualquier forma, el Inep usa fórmulas de cálculo que ayudan a entender lo que miden los indicadores oficiales (INEP, 2004).

La otra fuente de datos es el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), que divulga entre otras, informaciones demográficas, relativas a la renta familiar, al analfabetismo y a la escolaridad de la población. Como el Censo Escolar se refiere a la totalidad de los alumnos matriculados y el Censo demográfico se refiere al universo de la población o, como en el caso de las *Pnads*, pueden expandirse de forma que retraten este universo, no hay grandes inconvenientes en construir los indicadores usando simultáneamente variables de estas diversas fuentes.

Sin embargo, esto no es verdad para las informaciones relativas a los sistemas de evaluación de escuelas, como el Sistema de Evaluación de la Educación Básica (Saeb) y los sistemas de evaluación estatales. El Saeb no es censatario, es decir, se realiza en un muestreo de escuelas cuyo tamaño sólo permite comparaciones entre estados o entre regiones metropolitanas. Los sistemas estatales de evaluación son censatarios sólo para las escuelas de la red estatal; las redes municipales y la red particular pueden no estar cubiertas de forma adecuada. La cuestión de la representatividad de la muestra es crítica para definir la amplitud y exactitud de las medidas, dando de esta forma el objetivo de las afirmaciones posibles.

Aún así, los resultados de estos sistemas de evaluación deben incorporarse a los sistemas de información de estados y municipios, por ser indicadores del aprendizaje de los alumnos, medida por la habilidad o puntaje de los alumnos en las pruebas aplicadas. En estos casos, son indicadores de la calidad de la enseñanza. Los sistemas de evaluación

frecuentemente ofrecen informaciones sobre aspectos socioeconómicos y culturales de los alumnos y de sus familias, que no hacen parte del Censo Escolar. Pero las informaciones sobre la infraestructura de la escuela, las características de los maestros y la gestión escolar, generalmente, son de naturaleza común. Los estudios de evaluación se realizan con intervalos mínimos de dos años, pues requieren una metodología más elaborada y son poco usuales los cambios bruscos en los indicadores de calidad de la enseñanza.

#### **a) Indicadores y el proceso educacional**

Es útil entender que cualquier actividad utiliza insumos, que se transforman a través de un proceso en productos. El proceso educacional también puede verse de esta forma. Los llamados insumos escolares comprenden el tiempo de los maestros y de los alumnos, los recursos utilizados en el aula, la participación de los funcionarios, las instalaciones de la escuela y, principalmente, el desarrollo cognitivo previo del alumno. El proceso educacional actúa en el sentido de ampliar el conocimiento del alumno, *pari passu* a su desarrollo afectivo. Se puede decir que el proceso educacional no está restringido a la escuela. Como ya vimos, el ambiente familiar también influye el aprendizaje de los alumnos, aunque sea difícil definir el grado de esta influencia y compararlo con los efectos de la escuela. En lo que se refiere al producto educacional, aún siendo multidimensional, generalmente predominan los indicadores de calidad de la enseñanza y, en éstos, la dimensión cognitiva, expresada por la habilidad del alumno. Indicadores sobre la calidad de la enseñanza no siempre están disponibles. En estos casos, se utilizan indicadores, como las tasas de repetición y de conclusión, para representar al producto escolar.

Los indicadores educativos pueden clasificarse en indicadores de insumos, de proceso y de productos. Mientras los insumos expresan los medios utilizados, los productos se relacionan con los objetivos. Indicadores de insumo pueden referirse a la disponibilidad de material pedagógico, a la calificación de los maestros y a las instalaciones y equipos existentes. Ya los indicadores de procesos están preocupados con la eficacia (eficiencia), porque describen una relación entre insumo y producto. En estos casos, la preocupación es con la eficacia interna, que es relativa a la escuela y diferente de la eficacia externa o eficacia social, que expresa el grado de importancia para la sociedad de los egresados de la

escuela. Es decir, si la educación posee el contenido y calidad exigidos por la sociedad, en especial por el mercado de trabajo. En estos casos, la calidad de la enseñanza y el éxito en la adaptación de los egresados a los empleos son evidencias sobre la eficacia externa.

Entre los indicadores de proceso se puede mencionar la tasa de evasión, el número medio de años de estudio por graduado, la proporción alumno-maestro y el uso del tiempo en la escuela. Se debe reconocer que la proporción entre los insumos y el producto conseguido puede variar mucho, pues está influenciada por las condiciones del proceso educacional. La intensidad del uso de un insumo, la existencia de insumos complementarios, el ambiente proporcionado por la escuela y la formulación de objetivos claros y dominantes relacionados al éxito de los alumnos, son condiciones que varían entre las escuelas, definiendo resultados diferentes.

La agregación de indicadores puede ocurrir, por ejemplo, cuando se consolidan los indicadores de un grupo de escuelas en un único indicador, que representa el valor medio de estas escuelas. Los niveles de agregación de las escuelas pueden ser el barrio, una red municipal o estatal, un estado, una región y un país. La agregación facilita la comparación entre una escuela y un grupo de escuelas que le son cercanas o pertenecen al mismo nivel administrativo. Otro tipo de agregación consiste en acoplar indicadores diferentes. Se puede crear un indicador compuesto, como es el caso del Índice de Desarrollo Humano (IDH), desarrollado por las Naciones Unidas que combina, en su versión más simple, indicadores de educación (tasa de alfabetización), salud (esperanza de vida al nacer) y renta *per capita*<sup>1</sup>. Para valores del IDH y de otros índices semejantes, cubriendo diferentes años y regiones brasileras, ver Albuquerque, 2004.

## b) Clasificación de los indicadores educacionales

Los indicadores educacionales pueden dividirse en dos grandes grupos: aquellos que describen la situación educacional de la población como un todo y aquellos que toman como referencia solamente los que están estudiando. En el primer caso son indicadores de analfabetismo y de acceso, como las tasas de analfabetismo y de escolarización; en estos

---

<sup>1</sup> Es útil, antes de obtener la media de los indicadores, establecer su evaluación entre 0 e 1, aplicando la fórmula  $I = (X - X_{\min}) / (X_{\max} - X_{\min})$  en el caso de desear valores crecientes. En el caso inverso, la fórmula es  $I = (X - X_{\max}) / (X_{\min} - X_{\max})$ . El índice compuesto es la media, aritmética o ponderada, de los indicadores.

casos, la preocupación consiste en identificar la extensión del analfabetismo en una franja etaria de la población (también llamada de coorte) o el acceso de un nivel educacional, medido por la proporción entre las matrículas y la población en la franja etaria correspondiente a este nivel.

Otros ejemplos de indicadores relativos a ese grupo son la escolaridad media de la población y el porcentual que completó por lo menos determinado nivel educacional. El dinamismo del sistema educacional torna importante que indicadores como la tasa de analfabetismo, se descompongan para diferentes franjas etarias. Así, es posible percibir como la expansión del sistema beneficia de forma más intensa a la población más joven.

Cuando el indicador abarca grupos poblacionales amplios, como la escolaridad media, los cambios son más lentos con el avanzar del tiempo (en este caso, aumenta cerca de un año por década).

En el segundo caso, las variables usadas en la construcción de los indicadores son relativas a los alumnos matriculados y se obtienen a partir del Censo Escolar, realizado anualmente en todas las escuelas. Estos indicadores pueden referirse a cuatro aspectos del proceso escolar: transición o flujo, atraso, conclusión y productividad. El proceso educacional consiste en transiciones al finalizar el año, o sea, el alumno puede ser aprobado o reprobado. En cualquier caso, puede o no continuar en la escuela. Los aprobados y que continúan, son promovidos a la serie siguiente; los reprobados y que continúan, repiten y todos los que abandonan son evadidos. Como será discutido después, pueden ocurrir abandonos durante el año; en estos casos, frecuentemente, éstos representan una forma de repetición, cuando los alumnos vuelven a la escuela el año siguiente.

Las tasas de promoción, repetición y evasión son conocidas como tasas de transición (o de flujo) y suman cien por ciento, por acabar con las alternativas posibles, salvo cuando los alumnos son transferidos para otro sistema educacional. Además de las tasas de transición entre series, existe una tasa de transición entre niveles educacionales, que informa, por ejemplo, el porcentual de los concluyentes de la enseñanza fundamental que ingresan en la enseñanza media. En estos casos, se debe tomar en cuenta que muchos de los que ingresan en la enseñanza media o secundaria estaban fuera de la escuela, terminando la enseñanza fundamental en años anteriores.

El atraso escolar es un fenómeno bastante común en Brasil y resulta de la conjunción de tres factores. Primero, el atraso del alumno a entrar al primer grado de la primaria, cuando tiene una edad superior a siete años. Segundo, cada repetición adiciona un año al atraso escolar. Tercero, el alumno sale de la escuela por algunos años y después vuelve. Las evidencias son claras en dos direcciones: cuánto más grande es el atraso escolar, peor es el desempeño del alumno en las pruebas, y es común encontrar alumnos que sufren las tres formas de atraso. En estos casos se puede decir que el atraso en la entrada favorece la repetición y la salida prematura de la escuela. Las políticas de corrección del flujo, como la promoción automática o la aceleración del aprendizaje, atenúan el, aún elevado, atraso escolar.

La tasa de conclusión se refiere al porcentual de aquellos que ingresan en un nivel educacional en un determinado año, y por consiguiente pertenecen a una franja etaria, que se convierten en concluyentes. Note que la tasa de conclusión puede referirse a los que terminan un nivel educacional en el período correcto, como, por ejemplo, ocho años en la enseñanza fundamental, o también a los que terminan en un tiempo mayor, debido a las repeticiones. Es conveniente separar la tasa de conclusión para los dos segmentos de la enseñanza fundamental o primaria, porque la conclusión aún está lejos de ser universal en estos segmentos. Sobre la enseñanza media o secundaria, la tasa de conclusión generalmente se refiere a una franja etaria que ya completó la enseñanza fundamental e ingresó a este nivel de enseñanza. Pero hay casos en los que la pregunta apropiada es más amplia: saber, entre aquellos que entraron en la enseñanza fundamental, cuántos consiguen terminar la enseñanza media.

Los indicadores de proceso o de productividad tratan de describir la eficacia interna del sistema educacional. Una forma de medir la eficacia es interrelacionar los concluyentes con el esfuerzo para alcanzar este objetivo, representado por las matrículas utilizadas. Con suerte, para cada concluyente de la enseñanza fundamental son necesarias ocho matrículas, referentes a los ocho grados que fueron completados. Este número aumenta en función de las repeticiones. Además, con frecuencia, la repetición origina la evasión, al desanimar a los que repiten, especialmente a aquellos con múltiples repeticiones. La evasión disminuye el número de concluyentes. En estos casos, la eficacia del proceso

disminuye al aumentar sensiblemente el número medio de matrículas por concluyente, conocido como tasa de productividad.

Otro indicador del proceso estima el tiempo medio de permanencia en la escuela de aquellos que concluyeron un nivel educacional; cuánto más grande este tiempo, mayor ineficiencia. También es posible comparar la media de los años de estudio con la media de la escolaridad, siendo la diferencia la permanencia en la escuela debido a la repetición. Por consiguiente, la tasa de repetición también es un indicador de eficiencia, porque se ve la repetición como causada fundamentalmente por la escuela, siendo sintomática del fracaso escolar.

### **c) Indicadores y desigualdad educacional**

Los indicadores educacionales pueden utilizarse para focalizar la cuestión de la desigualdad educacional. Los cinco grupos más estudiados dividen la población por género, etnia o raza, local de vivienda, clases de renta y franjas etarias. Aunque otros identificadores también puedan usarse, la escolaridad es el de uso más frecuente por expresar, de forma sintética, los resultados del proceso educacional. Así, se puede observar la escolaridad de hombres y mujeres, comparándolas incluso para verificar la tendencia histórica. Lo mismo puede ser hecho con la clasificación de las etnias utilizadas por el IBGE (blancos, amarillos, negros y pardos).

En lo que se refiere a la distribución espacial de la población, los estudios pueden comparar, estados, regiones e, incluso, países<sup>2</sup>. En una comparación internacional, es importante verificar que el indicador tiene la misma medida. En este sentido, los países se han esforzado en utilizar definiciones comunes. Lo mismo en el caso de la evaluación, existen estudios en conjunto, realizados en diferentes países, lo que permite comparar resultados obtenidos en las pruebas de desempeño de los alumnos.

Una pregunta de gran interés, provocada por la evidencia de que la mala distribución de renta en el país está muy influenciada por las desigualdades educacionales, consiste en verificar de que forma los porcentuales de alumnos matriculados están

---

<sup>2</sup> Ver, para datos brasileiros, Klein (1997).

distribuidos en cada nivel de enseñanza. Para distribuir la población en clases de renta, generalmente son usados los deciles, formados por diez grupos poblacionales de igual tamaño, ordenados por orden de renta. Así, el decil inferior consiste en la población más pobre; el decil siguiente está compuesto por la población con renta entre el decil inferior y el tercero decil. Continuando este proceso, se llega al último decil, que contiene a la población más rica. Una distribución igualitaria de la educación tendría un porcentaje de los alumnos igual en cada decil.

Estas distribuciones entre estados entre regiones o entre países pueden ser comparadas entre sí. Generalmente, la desigualdad se manifiesta en los deciles de renta más baja por el bajo porcentual de matrículas. Así, la tasa de conclusión de la enseñanza media en Brasil varía entre el 73% en el decil de renta más elevado y un promedio de 6% en los cinco deciles de menor renta. Los mismos datos para Chile revelan tasas de conclusión de 83% y 36%, mostrando como el filtro de la enseñanza media en Brasil afecta las poblaciones más pobres (PREAL, 2002, p. 31). De la misma forma se pueden comparar las distribuciones de las matrículas entre los niveles de enseñanza de un estado o de una región. Se espera que cuanto más elevado sea el nivel educacional, la distribución de las matrículas se concentre más en los deciles superiores, retratando la creciente desigualdad de acceso, fruto de la selectividad educacional.

Otra forma de comparación es observar el comportamiento de las distribuciones de matrículas en la enseñanza pública y privada para un mismo nivel de enseñanza. Como la enseñanza pública, debido a ser gratuita, está fuertemente subvencionada, su distribución entre clases de renta permite ver donde se concentran los subsidios en cada nivel de enseñanza. Discusiones sobre la financiación pública de las universidades generalmente se utilizan de este tipo de datos.

Finalmente, se puede distribuir la población en estudio por franjas etarias. Una comparación entre ellas permite observar, por ejemplo, la rapidez con que crece el acceso a la educación en las coortes más recientes o con la que el analfabetismo disminuye entre los más jóvenes. Muchas veces es útil comparar dos o más de las categorías mencionadas anteriormente, lo que permite un análisis más detallado de la variación de un indicador educacional. Así, se puede realizar una tabla cruzada entre género y región, para saber

como varía regionalmente la escolaridad de hombres y mujeres. De cualquier forma, los indicadores tienen una finalidad clara, la de identificar la intensidad de las desigualdades educativas y, así, sugerir medidas de intervención.

#### **4. Los indicadores educativos y su contexto**

El cambio ocurrido en los indicadores educativos durante las décadas de 1980 y 1990, que será vista en la próxima sección, requiere una discusión previa de los factores que, de alguna forma, contribuyeron para obtener aquellos resultados. En primer lugar es preciso entender la centralidad de la educación básica para conseguir el usufructo de las varias formas de ciudadanía en la sociedad contemporánea. El ejercicio de la ciudadanía, en sus múltiples facetas, es el indicador menos cuestionable del bienestar social de una sociedad. Por eso la importancia de dominar este indicador, a pesar de las claras dificultades de establecer medidas rigurosas al respecto.

La educación, vista como un derecho social, acaba por limitar la población con baja o ninguna escolaridad al acceso a los derechos civiles y sociales, así como la capacidad de discernimiento relativa al ejercicio del voto y demás derechos políticos. Así, la ciudadanía se limita a una parcela pequeña de la población, capaz incluso de apropiarse de privilegios. Además, producen las políticas populistas, como el asistencialismo y el clientelismo, que reflejan la precariedad de la máquina gubernamental, reduciendo el impacto a largo plazo de inversiones sociales, como educación y salud.

El período inicial de la educación de masa, que se caracterizó por la universalización al acceso a la enseñanza fundamental ocurrió durante la década de 1990. Es síntoma de la extensión de la ciudadanía, aunque de forma precaria, a las capas poblacionales antes desheredadas (CARVALHO, 2001). Otra fase, de mayor dificultad, consiste en conseguir simultáneamente una corrección apreciable del flujo escolar, reduciendo acentuadamente el atraso escolar, y un nuevo alcance (meta) de aprendizaje de la enseñanza media superior a 80%. Para conseguirlo, los gastos con la educación básica deben crecer, ya sea para asegurar una protección mayor de la enseñanza media como para aproximar sus costos unitarios a los costos de las universidades públicas, medida imprescindible para relacionarse con el *déficit* de aprendizaje que existe.

Las ganancias de la escolaridad en el presente se reflejan directamente sobre la educación de generaciones futuras e, indirectamente, a través de las ganancias de ciudadanía, sobre la eficacia de las inversiones sociales. Pero estos efectos, aunque progresivos, son lentos, porque dependen del acceso a la información que es fuertemente limitado en las poblaciones que viven abajo del nivel de pobreza. La extrema desigualdad de renta en el país es sintomática de las limitaciones existentes a un ejercicio más amplio y más intenso de la ciudadanía, especialmente en lo referente a sus derechos sociales, como el derecho al trabajo y a una vida digna. Los estudios revelan que cerca del 40% de la desigualdad salarial puede atribuirse a la mala distribución de la educación en la población, lo que transforma el país como singular en esta consecuencia indeseable (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000).

Existe una dupla tarea. Primero, la de corregir la subinversión en educación realizada en el pasado, que fue generadora de problemas sociales que afectan a la educación en el presente, como los problemas del trabajo infantil, de las adolescentes gestantes y de la carencia cultural. Segundo, la de invertir en la educación básica para abreviar el tiempo necesario para completar el segundo período, que caracteriza el período de una ciudadanía más plena. A lo largo de este proceso, los efectos sobre la ciudadanía se hacen sentir en la educación, a través de una mayor cobranza de resultados y de transparencia. Cuando esto ocurre, surge un círculo virtuoso, traducido en una mayor eficacia interna de la escuela y una mejor calidad de la enseñanza. Estar cerca del segundo período significa reducir drásticamente la desigualdad educacional, con la disminución, para niveles tolerables, de la concentración de renta.

#### **a) Factores condicionantes de los indicadores educacionales**

Aunque no se pueda interrelacionar, de forma estrecha y directa, el comportamiento de los indicadores educacionales con los factores causales que les son subyacentes, es útil tener una comprensión de estos factores explicativos. La demanda de las familias por educación está determinada por las aspiraciones educacionales, por la renta y por la disponibilidad de vacantes en escuelas con un mínimo de ventajas. Esas aspiraciones influyen en la decisión de poner un hijo en la escuela y definen el acercaamiento familiar en

el proceso educacional, expresado en el apoyo a los estudios. Como se sabe, este es un insumo crítico para el éxito educacional de los hijos al retratar influencias como el ambiente cultural familiar y el grado de los estímulos favorables al estudio. De esta forma, las aspiraciones de los padres definen el deseo de aprender de los hijos. Normalmente, una baja escolaridad de los padres condiciona las aspiraciones a un nivel modesto, limitando de esta forma, la escolaridad de los hijos.

La renta familiar puede ser insuficiente debido a los gastos educacionales, ya sea en la escuela pública como en la escuela particular. Estos casos son más comunes en familias monoparentales, donde, generalmente, la madre es la que dirige la familia. La situación se agrava cuando el niño(a) trabaja y los costos de reducir este trabajo son excesivos para el presupuesto familiar. En estos casos, la frecuencia irregular a la escuela es seguida de repeticiones que llevan al atraso escolar y a la renuncia a estudiar.

En muchas situaciones, la reducida importancia de la escuela frente al mundo del trabajo fuerza el abandono escolar. Una realidad semejante es la de las condiciones de funcionamiento de las escuelas poco interesantes. Estos casos pueden reflejar salas de clase llenas, maestros omisos o incapaces de motivar los alumnos, falta de material didáctico y escuelas improvisadas. Se puede notar que las escuelas en situaciones precarias, generalmente, atienden a niños que vienen de familias con aspiraciones y renta reducida. Cuando esto ocurre, existe una interacción entre las condiciones familiares y las condiciones de la oferta escolar, que acentúa los efectos negativos considerados aisladamente. La permanencia en la escuela se torna inútil frente al bajo nivel de aprendizaje que la repetición es incapaz de alterar.

Situaciones como las descritas anteriormente, que ocurren en el plano micro, son definidas por los indicadores educacionales de eficiencia y de aprendizaje en el plano macro. El esfuerzo en convertirlos más aceptables debe producir resultados en tres áreas. Primero, corregir flujos a través de la reducción de la tasa de repetición y, secundariamente, a través del mayor ingreso en la escuela a los siete años. Segundo, ampliar el tiempo de permanencia en la escuela, de tal manera que permita universalizar la tasa de conclusión en la enseñanza fundamental y así duplicarla en la enseñanza media. Tercero, cambiar radicalmente el perfil del puntaje (calificación) de los alumnos en las

pruebas de aprendizaje, reduciendo drásticamente el porcentual de los alumnos con aprendizaje insatisfactoria.

Esta transformación de la educación tendrá grandes repercusiones sociales, con impactos en la renta y su distribución, en el bienestar y en la ciudadanía. No es hipérbole hablar en masificación de la ciudadanía, *pari passu* a la educación de masa. Para que esto ocurra es preciso que esta educación registre mejorías significativas en los indicadores. Además de políticas eficaces, es necesario realizar mayores inversiones por alumno.

En este sentido, la disminución poblacional que viene ocurriendo recientemente en la franja etaria de 7-14 años, cuando combinado con la tasas líquidas de escolarización cercanas al 100% en la enseñanza fundamental, esto señala una necesidad decreciente de vacantes. Las ganancias en la tasa de repetición también tienen un fuerte impacto en el número de vacantes. La reducción en el número de matrículas así obtenida, libera recursos que pueden aplicarse en la mejora de la enseñanza fundamental o en los otros niveles de enseñanza. Note que la enseñanza media también se beneficia de esta reducción de matrículas. La diferencia con la enseñanza fundamental es que el aumento de la tasa de escolarización puede provocar una expansión líquida de matrículas. Las tasas de repetición, hoy en torno del 20%, pueden reducirse por la mitad en pocos años, ya que la reducción de la población es más lenta (1% al año), pero más persistente.

El desafío de la escuela pública en la próxima década es grande porque la reducción de la natalidad es más nítida en las familias de origen social más elevado y la universalización incorpora alumnos provenientes de las familias más pobres. La incorporación de los alumnos socialmente desprotegidos reduce las posibilidades de éxito escolar, ya que son pocas las escuelas que saben trabajar con las mayores dificultades de aprendizaje que generalmente presentan estos alumnos. Los recursos proporcionados por la reducción de las matrículas pueden aplicarse en los alumnos más necesitados, favoreciendo un círculo virtuoso, que lleva de forma creciente a mayores gastos por alumno. Esta posibilidad va a depender de políticas fundamentadas y eficaces.

La expansión de la oferta de vacantes para asistir a la universalización de la enseñanza fundamental transforma este nivel de enseñanza en educación de masa. Esa incorporación requiere inversiones en las escuelas para tornarlas más interesantes y capaces de retener a

esos alumnos. Por otra parte, el desnivel poblacional, que viene ocurriendo recientemente en la franja etaria de 7-14 años, cuando está combinado con las tasas líquidas de escolarización cercanas al 100%, señala una menor necesidad de expansión de las vacantes y consecuentemente la liberación de recursos para otras finalidades. Estas necesidades disminuyen aún más cuando se reduce la repetición, a través de políticas de corrección del flujo como la promoción automática.

El cambio de la composición del alumno que los mayores gastos *per capita*, posibilitados por la menor población en edad escolar, sean eficientes para enfrentar las nuevas demandas del aprendizaje. Una inversión crítica es la formación de profesores capaces de utilizar mejor el tiempo en el aula. Otro aspecto que merece atención son las actividades extracurriculares y de apoyo al aprendizaje de los alumnos de menor desempeño. La escuela precisa definir mejor sus objetivos y estimular a todos, superando la inercia burocrática, que tulle las iniciativas y vacía el compromiso con el éxito escolar de sus alumnos.

#### **b) Décadas de 1980 y 1990: ¿Qué causó el cambio en los indicadores?**

Como veremos más adelante, los indicadores revelan que los beneficios con el desempeño educacional en la década de 1990, especialmente en su segunda mitad, fueron mayores que los observados en la década de 1980. Es importante conocer las razones para estos resultados contrastantes, lo que permitirá el delineamiento de políticas más eficaces. Ya vimos algunos factores que influyen en la demanda de la educación. La oferta de vacantes en las escuelas públicas y, principalmente, los recursos materiales y humanos existentes en estas escuelas requieren una serie de decisiones en la esfera pública. La disponibilidad de recursos y la forma de gastarlos son importantes. Pero, por sobre todas las cosas, su eficacia interna depende de cómo la escuela los utiliza.

Aquí vamos a concentrar las explicaciones en algunos factores económicos y en aquellas políticas definidas por el MEC y que, puede decirse, tuvieron un impacto suficientemente amplio como para provocar la aceleración de los cambios entre oferta y demanda de la educación en la década de 1990. Primero, la desorganización provocada por la hiperinflación y por los choques heterodoxos, como el *Plan Cruzado* (proyecto económico implantado en la época en Brasil), en la década de 1980 y comienzos de la década de 1990,

que afectó dramáticamente la eficacia del presupuesto público. Los gastos reales de la educación fueron sustancialmente reducidos, llevando a continuas huelgas de los profesores, tratando, inocuamente, de impedir la corrosión de sus salarios, y un imprevisible aumento de los gastos, originando atrasos y pérdidas constantes. Los desembolsos de los programas educacionales no obedecían más al ciclo del año escolar, y truncaban, así, el funcionamiento de la escuela. Frecuentemente se abandonaban programas de mayor alcance en el tiempo por falta de continuidad presupuestaria.

Con la estabilidad monetaria, proveniente del *Plan Real* (proyecto económico implantado en la época en Brasil), empezó la recuperación de la capacidad de programación de las escuelas públicas. Las tratativas de ajuste fiscal, bien-sucedidas o no, no afectan sustancialmente los gastos educacionales planificados. Creció el número de préstamos externos contratados junto al Banco Mundial, destinados, principalmente, a la enseñanza fundamental o primaria, y junto al Banco Interamericano de Desarrollo, para la enseñanza media o secundaria. Esto porque el gobierno federal era capaz de ofrecer la contrapartida de recursos nacionales sin los atrasos de costumbre. Estos préstamos significaron un aumento de recursos para la educación básica y permitieron concentrar su utilización en acciones prioritarias, principalmente en áreas pobres del Nordeste.

Otras ventajas derivadas de la estabilidad monetaria fueron la regularidad de las políticas del MEC de transferencia de recursos, como para la merienda escolar, y la iniciativa del *Fundef* (Fondo de Manutención y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental). El *Fundef* estimuló la oferta de la educación en la enseñanza fundamental, al establecer un mecanismo, proporcional a las matrículas en cada red escolar, de distribución de recursos educacionales entre los sistemas provinciales y municipales. Con esta base asegurada por el *Fundef* para el costo-alumno, crece el interés de una red escolar en la expansión de las matrículas. También muchos municipios pobres acaban recibiendo más por alumno de lo que les gustaría. En estos casos, existe un efecto redistributivo importante.

Otro cambio económico ocurrido en la década de 1990 se refiere a la apertura de la economía y a la búsqueda de competitividad por las empresas en un mercado global. En consecuencia, hubo ganancias en la productividad del trabajador, como reflejo de la introducción de tecnologías más avanzadas. Esas ganancias, por estar acompañadas de un

bajo crecimiento económico, condujeron a una reducción del empleo con contrato de trabajo, restando las alocaciones en el sector informal de la economía, donde los salarios son, generalmente, menores, así como las exigencias educacionales.

En la situación anterior, la producción industrial tenía acceso a los mercados internos protegidos, lo que no exigía fuertes inversiones en tecnología y era compatible con una menor calificación de los trabajadores. El avance tecnológico dispensó a los trabajadores y aumentó la percepción de la importancia de la educación y del entrenamiento, ya sea como reciclaje de aquellos que buscan otras ocupaciones, o como exigencia para el ingreso de los jóvenes al mercado de trabajo en mejores ocupaciones y en empresas que también ofrecen la protección de las leyes a los trabajadores.

En el sector de servicios, la informática ampliaba las exigencias de calificación para la contratación de trabajadores en empresas privadas y el gobierno establecía requerimientos educacionales crecientes para los concursos públicos. Y aún más, en la década de 1990 se enfatizó la importancia estratégica de la investigación y del conocimiento, cuyos recursos humanos necesitan tener una extensa formación educacional. En este caso, el papel de la educación fue prominente, como quedó evidenciado por la demanda de cursos de posgrado y por el prestigio de instituciones de investigación.

Así, la escolaridad se convierte en el mecanismo más importante de ascensión social, transformación importante por la mayor diferenciación de las ocupaciones en términos salariales, con dificultades debido a las exigencias educacionales. Anteriormente, el mecanismo de movilidad predominante ocurría a través de la migración rural-urbana, que posibilitaba el acceso a empleos en el sector industrial, después de cortos entrenamientos. Actualmente, el proceso de urbanización bastante avanzado, combinado con el progreso tecnológico, confiere al diploma el principal mecanismo de movilidad ascendente. Esta percepción tiene mucha aceptación en las familias y se transforma en aspiraciones crecientes con relación a la educación de los hijos. Así, la demanda de educación sufre cambios debido a la influencia del comportamiento del mercado de trabajo. Otros factores, como la demanda de educación de la mujer, actúan en el mismo sentido.

Se puede argumentar que el débil crecimiento de la economía frena el cambio del perfil del empleo y, consecuentemente, la demanda de escolaridad. Sin embargo, dos

argumentos deben ser considerados. Primero, la inversión en tecnología continúa presionando para haber cambios en la calificación de los trabajadores, restando a los menos calificados el desempleo o la informalidad. Segundo, la demanda por escolaridad, en este panorama de crecimiento económico poco expresivo, puede ser grande, porque un costo educacional importante, especialmente en la educación media y superior, es la pérdida de renta provocada por el tiempo destinado a los estudios. Con el desempleo elevado esas pérdidas son menores debido a los salarios más bajos.

Los reflejos de la apertura de la economía, que favoreció a los cambios tecnológicos, y de la estabilidad sobre la expansión educacional en la década de 1990, podrían ser menores, si no hubiera en el gobierno federal un conjunto de políticas educacionales articuladas, orientadas hacia cambios importantes en la gestión de la escuela. Esas políticas incluyen el Programa del Libro Didáctico, que obtuvo reducción en los gastos de producción y distribución, mejora en la calidad del texto y su oferta ampliada. Paralelamente, se definieron en la educación los Parámetros Curriculares Nacionales, con reflejos favorables en el esquema curricular en varios estados y en la elaboración de las Matrices de Referencia, usadas en la elaboración de las pruebas de rendimiento escolar.

Otra realización expresiva consistió en la implantación y perfeccionamiento del Sistema de evaluación de la Educación Básica (*Saeb*), hoy consolidado en su cuarto ciclo bianual. La cultura de la evaluación empieza a ser arraigada y muchos estados ya realizan evaluaciones de sus sistemas educacionales, usando procedimientos semejantes a los de *Saeb*. El *Fundef*, ya mencionado anteriormente, tiene características innovadoras, como la de ser un mecanismo universal, automático en su implementación y con efectos redistributivos, además de establecer un control social en cada municipio. El programa *Bolsa Escuela* también tiene aspectos innovadores y bien-sucedidos, como el de aumentar la frecuencia del alumno a la escuela. Esas políticas tienen en común el poseer pocas controversias y una eficacia poco cuestionada, garantizando así su continuidad.

El MEC amplió los papeles normativos y evaluativos, redujo la interferencia en la transferencia de los recursos federales, como es el caso del *Programa Dinero en la Escuela*, y relegó para las provincias y los municipios las tareas de manejar las escuelas. Esa política de descentralización se desdobló, en el ámbito de los sistemas educacionales provinciales y

municipales, tratando de enfatizar la autonomía de la escuela, favorecida por la mayor autonomía financiera y viabilizada por una gestión compartida por las comunidades, cuyo instrumento de acción es el proyecto político-pedagógico. No siempre los beneficios fueron las esperadas. Un ejemplo notable es la política de promoción automática que fue favorecida en la corrección del flujo, y falló en términos del aprendizaje de muchos alumnos. También es cuestionable si la descentralización, por sí sola, resolverá los problemas más imperiosos de gestión de la escuela pública.

## **5. Tendencias de la educación básica**

La educación brasileña atraviesa una fase, donde cambios importantes, no siempre representados de forma nítida por los indicadores, conviven con problemas históricos y persistentes. Los rasgos sobresalientes de la educación básica son un acceso universal a la enseñanza fundamental, que se está transformando lentamente en tasas de conclusión aceptables. Esto porque la transición escolar aún presenta un desempeño insatisfactorio. Además de los concluyentes, existen los alumnos atrasados, que abandonan el sistema regular y, más tarde, buscan la alternativa de cursos más rápidos y, generalmente, más precarios. Por otro lado, la barrera de la enseñanza media o secundaria está siendo crecientemente superada, conduciendo a una acentuada expansión de sus matrículas.

La expansión del acceso en las cohortes más recientes acentúa el hiato entre generaciones educacionales. Se constató este hiato con más facilidad en las tasas de analfabetismo por grupos de edad. Generaciones educacionales más antiguas tuvieron menos oportunidades que la escuela las alfabetizara. Esto se traduce en una tasa de analfabetismo en la población mayor de 15 años de 13,6% en 2000, más del doble de la misma tasa en la cohorte de 15-24 años (4,9%). A cada década se registra un aumento de un año en la escolaridad promedio del brasileño, que pasó de 3,9 en 1980 para 4,8 en 1990 y 5,7 en 2000. Continuando con ese ritmo serían necesarias cinco décadas para alcanzar a los países de reciente desarrollo.

En lo que se refiere a las diferencias regionales, como los mayores beneficios del acceso ocurren en las regiones más pobres, esas diferencias tienden a disminuir. Sin embargo, la convergencia en la escolaridad depende también de la mayor permanencia de los alumnos

en la escuela y de que progresen con menos repetición. En el Nordeste, por ejemplo, aquellos beneficios en la eficacia aún no son suficientes como para provocar una mayor rapidez en la convergencia con el Sudeste (CASTRO, 2000).

No es posible afirmar que mayores beneficios en la eficiencia reflejan necesariamente un mejor aprendizaje. Sería necesario observar el rendimiento escolar de los alumnos, evidente en los resultados de las pruebas educacionales. Existen dos tendencias. En el primer caso, una mayor eficacia resulta de cambios en el rigor usado por la escuela para aprobar a sus alumnos. Las políticas relacionadas con la promoción automática, con frecuencia, reducen ese rigor. En la otra situación, se sabe que en los sistemas educacionales que presentan niveles mayores de aprendizaje, la ineficiencia aún permanece elevada, indicando un aumento de rigor a lo largo del tiempo en la aprobación de los alumnos. De cualquier forma, la permanencia de los alumnos por más tiempo en la escuela es la expresión de una demanda de escolaridad mayor. Abreviar el hiato entre la escolaridad obtenida y el nivel cognitivo alcanzado se torna, así, uno de los problemas más desafiantes de la enseñanza fundamental y media.

La división de la población entre pobres y no-pobres permite observar la incidencia de la educación en estos dos grupos. La disminución expresiva de la proporción de pobres en la población entre 1970 y 2002, de 68,4% para 20,7%, ocurrió predominantemente en la década de 1970, porque ya en 1981 esa proporción cayó para 34,0%. Aunque ese declive se deba en especial al comportamiento de la economía, los que dejan de ser pobres generalmente están entre los que tienen una escolaridad mayor. Considerando el acceso a la educación de los pobres, aquí medido por la proporción de la población de 25 años o más que tenga por lo menos 5 años de escolaridad, puede observarse que esa proporción creció de 9,4% para 33,1% entre 1981 y 2001. En contraste, la proporción para los no-pobres en este último año fue 51,8% (ROCHA, 2004, p. 19).

Con respecto a la educación de hombres y mujeres, la tendencia de convergencia a favor de las mujeres, observada desde los años 1980, mostró una rápida igualdad de los géneros, registrada en las cohortes más jóvenes. El significado social de esta igualdad no puede despreciarse. Sin embargo, en los últimos años, se observa una divergencia preocupante, expresada por la escolaridad masculina crecientemente menor. El menor

ritmo de expansión de la escolaridad masculina refleja decisiones familiares, probablemente relacionadas al trabajo infantil remunerado, que penalizan la permanencia por más tiempo de los chicos en la escuela. En otras palabras, el gravamen de la pobreza parece recaer más en los chicos, lo que dificulta la continuación de sus estudios.

Sobre el color, no ocurre aún una atenuación de la diferencia de escolaridad entre blancos por un lado, y negros y pardos, por otro. Esa diferencia permanece en una proporción aproximada de dos años de escolaridad, de lo que se concluye que entre aquellos que salen prematuramente de la escuela predominan proporcionalmente los negros y pardos. Además de los efectos de la elevada proporción de pobres entre los negros, también debe estar contribuyendo para este resultado un efecto regional. Por ejemplo, en la región Sur, donde la escolaridad es mayor, predominan los blancos en la población y, en Bahía, donde la escolaridad es baja, la proporción de negros es muy alta. Es interesante notar que los amarillos presentan una erudición mayor que los blancos.

## 6. Conclusiones

La expansión del sistema educacional en Brasil fue tardía, si se considera el fuerte crecimiento económico nacional ocurrido en las décadas de 1940 a 1970, al contrario de países como Chile y Corea. Las fuertes desigualdades regionales y de renta familiar acentuaron el acceso educacional marcado por contrastes, que repercutió sobre las oportunidades de ocupación y renta de los brasileños. Este cuadro y la dinámica de su cambio sólo pueden comprenderse mediante el análisis de los indicadores educacionales, asociados a otros datos. Hasta comienzos de la década de 1990, las estadísticas educacionales tenían fallas y eran insuficientes y su divulgación atrasada. A lo largo de esta década hubo un esfuerzo notable para ampliar la cobertura de la estadística, complementada por las informaciones del *Saeb*, y de dejarlas disponibles en los medios electrónicos que los diferentes gobiernos mantienen.

Este cambio se relaciona con la percepción de que los errores en las políticas educacionales eran inducidos por fallas en el entendimiento y en el dimensionamiento de los problemas. Así, la calidad de los proyectos educacionales, hechos por los gobiernos y agencias multilaterales, tropezaba en la información insuficiente y frecuentemente

conflictiva. Al mismo tiempo, los gobiernos necesitaban informaciones para definir sus acciones. Un ejemplo de esto ocurre cuando los municipios comienzan a ejercer un papel importante en la oferta de matrículas, lo que exigiría el desarrollo de mecanismos de articulación entre el estado y sus municipios, calcados en la transferencia de alumnos para las redes municipales. Varias políticas federales, como *la merienda escolar* y el *Fundef*, exigían datos veraces sobre las matrículas en las diferentes redes.

Después que las definiciones de las estadísticas educacionales se revisaron y adecuaron, mejorando también sus instrumentos de colecta y reduciendo los plazos de procesamiento, se pudo detallar las informaciones de tal forma que se pudo disponer de un sistema de informaciones rico y amplio, lo que permitió realizar proyectos y esquematizar políticas de intervención bastante precisas. Actualmente queda una cuestión, que es hacer que los sistemas educacionales utilicen esas informaciones para microanálisis, capaces de orientar sus decisiones. Es decir, la realización de diagnósticos que permitan conocer los puntos críticos de esos sistemas y monitoreos de las escuelas a través de indicadores, capaces de identificar situaciones indeseables, son necesarios para mejorar las decisiones educacionales. Por estos motivos, es importante conocer el conjunto de los indicadores educacionales y saber cómo interpretarlos. Este trabajo tiene la finalidad de contribuir para este objetivo.

## Referências

- ALBUQUERQUE, R. C. *A questão social no Brasil: um balanço do século XX*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, 2004. (Estudos e Pesquisas; n. 82).
- BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CASTRO, M. H. G. As desigualdades regionais no sistema educacional brasileiro. In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- INEP. *Dicionário de indicadores educacionais*. Brasília, DF, 2004.
- JANUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil*. Campinas, SP: Alínea, 2001.

KLEIN, R. Indicadores educacionais: disparidades regionais e socioeconômicas no Brasil. In: BOMENY, H. (Org.). *Avaliação e determinação de padrões na educação latino-americana: realidades e desafios*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

MELLO E SOUZA, A. (Org.). *Dimensões da avaliação educacional*. Petrópolis: Vozes, 2005.

PREAL. *Ficando para trás: um boletim da educação na América Latina*. Santiago, Chile, 2002. Disponível em: <<http://www.preal.org>>. Acesso em: 26 jul. 2010.

ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: o que mudou nos últimos 30 anos?*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, 2004. (Estudos e Pesquisas; n. 83).