

# Subdesarrollo y Programación de la Educación en una Provincia del Brasil

[Revista del Centro de Estudios Educativos (México), vol. IV, núm. 1, pp. 96-106]

**Luiz Navarro de Britto**  
Profesor de la Universidad  
Federal de Bahía (Brasil)

El estado de Bahía tiene una superficie de 561 026 km<sup>2</sup> ocupada por 7 195 000 habitantes, que corresponden al 6.59% del territorio nacional y al 7.6% de la población del Brasil, respectivamente.

La educación se halla en un estadio propio de una región subdesarrollada. En 1962, la escolarización alcanzaba solamente al 54.4% de los niños de siete a 14 años. Tres años más tarde, se redujeron las inscripciones en las escuelas estatales, en tanto que se incrementaba en más de un 2% anual la tasa de crecimiento demográfico de ese mismo grupo de edad. En 1965, el déficit escolar total ascendía a 685 976 niños (de siete a 14 años) y había 31 municipios que nunca habían tenido escuela. En ese mismo año, las escuelas con un solo maestro —generalmente en malas condiciones— correspondían al 78% de la red existente y el número de profesores no titulados se elevaba al 48.5%.

Según la Constitución Federal, compete a los estados organizar sus sistemas de enseñanza. Además, las leyes y la tradición brasileñas les otorgan la responsabilidad directa sobre los niveles primario y secundario, mientras que la Unión atiende prioritariamente la enseñanza universitaria.

En abril de 1967, fue elegido Gobernador de Bahía un escritor liberal y maestro. A partir de esa fecha, el Secretariado de Estado para la Educación y la Cultura fue confiado a un equipo nuevo compuesto por universitarios jóvenes, que estaban firmemente convencidos de que la educación debía jugar un papel esencial en el proceso de cambio estructural de la región. Eran conscientes, por otra parte, de que la operacionalización de esa idea dependía obviamente de los magros recursos disponibles.

Durante ocho meses de 1967 se ejecutó un “Plan de urgencia”, que comprendió la ejecución coordinada de algunos programas apremiantes; al mismo tiempo se trabajaba en el Plan Integral de Educación y Cultura (PIEC) con recursos técnicos más satisfactorios. En la primera parte de este trabajo describiremos la formación del PIEC y su desarrollo inconcluso. En la segunda, trataremos de identificar la resistencia que el sistema en turno opuso a este programa.

## I. GESTACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PIEC

En toda región subdesarrollada, la educación se enfrenta a la doble penuria de recursos económicos y de elementos humanos calificados. Esta situación por sí sola constituye un problema muy grave. Pero se vuelve aún más sombría cuando

---

\* Traducción castellana a cargo de Luis Guerrero H., del CEE.

a ella se suma el despilfarro de tal penuria. Este derroche se hace casi inconscientemente, sin apreciar con exactitud lo que representa, y el consenso general lo acepta sin protestar. Docenas y docenas de escuelas construidas en Bahía jamás fueron utilizadas. “Algunas envejecían y morían vírgenes” (Navarro de Britto, 1968: 1), porque habían sido construidas no para responder a las necesidades reales de la población escolar, sino para satisfacer caprichos de políticos influyentes o sus necesidades electorales. Por otra parte, mientras cientos de miles de niños en Bahía carecían de escuela por falta de maestros, en Salvador –capital del estado– había muchas escuelas con un número tal de profesores que les permitía absorber de 800 a 1 000 inscripciones más sobre las programadas originalmente. Esta situación se debía también a las exigencias de los “grandes electores”. La reforma administrativa que habría capacitado al Secretariado para ofrecer una resistencia mínima a estos abusos, había sido desechada tajantemente en 1966.

La distribución imprecisa que hacía el sistema federal de las atribuciones constitucionales estimulaba este despilfarro de la penuria. Los gobiernos federal, estatal y municipal tienen a su cargo diversas tareas educativas, cuya coordinación sólo existe en los textos legales o en los buenos deseos de algunos administradores bien intencionados.

Esta situación se deriva del conjunto de un sistema oligárquico, del que el despilfarro es simplemente una proyección. En 1967 se pensó que si se establecía en el estado de Bahía un programa educativo, éste podría no sólo contribuir a optimizar el empleo de los recursos existentes, sino también a estimular la acción en favor de los cambios estructurales. De hecho, ya sea que las dificultades de su implementación hayan sido superadas o subestimadas, el PIEC casi se convirtió en un programa frustrado.

## A. LAS DIFICULTADES DE LA PROGRAMACIÓN

Es un hecho conocido que en las regiones subdesarrolladas la programación es sumamente necesaria y a la vez muy difícil de elaborar. En el caso del PIEC de Bahía, las dificultades que planteaba el binomio programación-subdesarrollo se encontraban aún en la etapa de “la investigación de los polos de crecimiento”.

### 1) Programación y subdesarrollo

Se empezó de la nada. El Secretariado de Estado para la Educación y la Cultura no tenía ninguna tradición de trabajo programado. Además, la mayoría de los expertos encargados de elaborar el “Plan” no podían abandonar sus tareas de ejecutivos y, mientras tanto, el tiempo apremiaba. El mandato del gobernador concluía a principios de 1971, por lo que era absolutamente urgente implantar el PIEC a partir de enero de 1968.

Las dificultades fueron de todos tipos. Las más importantes se pueden catalogar como: a) técnicas, b) institucionales y c) psicológicas.

a) *Las dificultades técnicas.* Las primeras surgieron de las informaciones disponibles; se carecía simplemente de datos. A menudo resultaba imposible superar el cúmulo de trampas estadísticas. A la imprecisión de los números se añadía su estimación arbitraria o sobrepasada. Frecuentemente reflejaban condiciones transitorias ya desaparecidas (antiguas bodegas de ferrocarriles, cultivos para exportación ya agotados o reemplazados, etc.) o situaciones artificiales (usurpación de importantes servicios públicos por políticos influyentes).

Por otra parte, las investigaciones en el terreno mismo se habían realizado sobre muestras inexpressivas. La administración pública carecía de suficientes medios materiales y del personal necesario. Además, las convocatorias dirigidas a

algunas empresas que trabajaban en planificación, numerosas ya en Brasil, nunca tuvieron respuesta.

En estas condiciones, el diagnóstico de la situación educativa del estado de Bahía reflejó necesariamente las deformaciones a que daban pie las informaciones entonces a la mano. Lo mismo aconteció con la elaboración de los programas, tanto más que la inexperiencia de los caducos órganos administrativos del Secretariado, y su ineptitud para reunir y seleccionar los indicadores más simples tornaban aún más imperfecto el tratamiento manual de las informaciones. Por ejemplo, cuando se publicó el primer prospecto del Plan, muchos alcaldes y diputados de la Asamblea legislativa del estado pidieron se le hicieran revisiones en lo concerniente a sus municipios, e impugnaron la veracidad de las cifras que sirvieron de base para diagnosticar las necesidades de sus respectivas jurisdicciones. En la mayoría de los casos, estas quejas provenían de pequeñas localidades que andaban a la caza de inversiones suuntuarias de prestigio político; en otros casos, se trataba de municipios nuevos creados a raíz del último censo de 1960, cuyos límites geográficos no habían sido precisados por la ley.

Las previsiones financieras, a su vez, presentaban un doble aspecto negativo. Por una parte, la evaluación de las disponibilidades discrepaba de las estimaciones totalmente empíricas de la recaudación fiscal del estado y de los cambios frecuentes que sufría la política de distribución o de redistribución de los recursos federales. Por otra parte, debido a las antiguas costumbres burocráticas y a las técnicas presupuestarias tradicionales, la medida cuantitativa de los ingresos y egresos resultaba bastante aleatoria. Particularmente los costos de mantenimiento de servicios constituían un verdadero desafío a la imaginación.

En lo que respecta al personal encargado de elaborar el Plan, se presentó el mismo problema que es común a las regiones subdesarrolladas: un equipo serio, altamente calificado, pero escaso en número. A la docena de expertos que trabajaban en condiciones materiales muy insatisfactorias, aún se pedía desempeñar cargos de dirección o de docencia, ya que era necesario hacer rendir los salarios que se les pagaban, y no destacar para esos menesteres a los directores de otras dependencias clave de una administración tan pobre.

Así pues, un lastre adicional lo constituyeron estas dificultades técnicas, que frecuentemente eran meras consecuencias de dificultades institucionales ya muy arraigadas.

b) *Dificultades institucionales.* Toda unidad espacial emergente organiza su administración bajo el signo del "patronazgo". Los modelos jurídicos que importa de fuera se transforman así en temibles monstruos híbridos, deformes en su estructura y en sus procedimientos. El Secretariado de Educación y Cultura (SEC) de Bahía, desde 1947 y de manera más desatinada desde 1963, ha copiado muy mal uno de los sistemas norteamericanos de administración educativa. Convertido en una entidad autárquica, el Secretariado era regido simultáneamente por tres polos —el Secretariado de estado, el Director de Educación y el Consejo de Educación— que se disputaban atribuciones paralelas y facultades reales de decisión. En estas circunstancias, fueron inevitables los conflictos de competencia y la parálisis de la maquinaria administrativa. Con el pretexto de flexibilizar el Secretariado, las atribuciones de los departamentos técnicos (Superintendencias) se transfirieron a innumerables órganos "autónomos" que intentaron desarrollar sus tareas bajo la exclusiva autoridad del Secretario de estado. De hecho, sin embargo, la mayor parte de esos nuevos órganos estaban integrados por una clientela política más reciente y vinieron a disociar aún más las actividades del Secretariado. El conjunto daba la impresión de una pirámide invertida. La cima, saturada de "jefes de prestigio", contrastaba con las tres Superintendencias cuyo personal, formado por un promedio de seis funcionarios, debía administrar más de 2 500 unidades de enseñanza (1966) diseminadas en un territorio tan extenso como Francia. Otro

ejemplo era el servicio de contabilidad formado por dos funcionarios, uno de los cuales era el mecanógrafo.

En estas condiciones, es explicable que no hubiera registro preciso ni del personal docente ni de las escuelas en funciones. Así pues, la evaluación de los *inputs* (costos y recursos) o de los *outputs* (servicios, actividades) se enfrentaba a dificultades institucionales internas, muy difíciles de franquear.

Asimismo, hay que agregar la escasez de información y de control sobre los sistemas escolares tanto municipales como privados. Estos últimos, por ejemplo, apoyados en la legislación federal que les permitía escoger entre estar supeditados a la vigilancia directa de la Unión o a la del estado respectivo, en ocasiones lograban sustraerse a la acción de ambos. Por su parte, el sistema municipal, que absorbía alrededor del 50% de la población escolar de primaria, no veía con agrado la posibilidad de quedar bajo el control del Secretariado, ya que esta acción se conceptuaba como contraria al principio constitucional de la autonomía de los municipios.

En suma, las entidades y los recursos institucionales de la Administración, por su misma naturaleza, obstaculizaban los trabajos de programación en marcha.

c) *Las dificultades psicológicas*, a su vez, en consonancia con el contexto socioeconómico, se manifestaban bajo dos formas casi paradójicas.

Por una parte, la palabra "Plan" no despertaba la curiosidad y menos aún el entusiasmo de la opinión pública nacional o del estado de Bahía; se trataba de un término muy manipulado con el que se había engañado a muchos. Era de sobra conocida la apatía de los gobiernos por el trabajo de planificación, que consumía los periodos de sus respectivos ejercicios. Además, en otras ocasiones, mediante un gigantesco despliegue publicitario, se habían distribuido hermosos folletos que anunciaban futuros programas que nunca llegaron a realizarse. Por estos motivos, el pueblo comenzó a desconfiar de "los planes" y a tomarles inquina a los planificadores. Este desencanto indudablemente perjudicó el avance de las investigaciones y la recolección de los datos necesarios para la elaboración del PIEC.

Por otra parte, la estricta ejecución del "Plan de urgencia" durante el año 1967 despertó los temores de las clases dominantes. Al ver perturbados sus hábitos y algunos de sus privilegios, se percataron del riesgo que para ellos implicaba la posible prolongación de esa política educativa por tres años más.

El desagrado, según proviniera de falta de fe o de temor, engendraba actitudes distintas que, sin embargo, se identificaban en la adopción de una actitud contraria a toda estrategia de programación.

Había que hacer frente a estas dificultades técnicas, institucionales y psicológicas en un plazo de tres años, periodo al que había que limitar la acción del PIEC. Este conjunto de variables negativas jugaba un papel decisivo en la investigación de los polos de crecimiento.

## 2) Investigación de los polos de crecimiento

La observación superficial de los problemas concernientes al estado de Bahía bastaba para evidenciar dos fenómenos complementarios. El primero lo constituía la gran mayoría de su población, condenada a una especie de "marginación" socioeconómica. El segundo consistía en la total disociación entre las inversiones gubernamentales en educación y el proceso de desarrollo económico.

En 1967 se pensó que el esfuerzo por corregir esta distorsión debía implicar una nueva división espacial interna del estado, a la que debían adaptarse las redes del sistema educativo y cultural.

Indudablemente, se trataba de una empresa sumamente difícil. Además de las dificultades para recoger las informaciones indispensables, se tenía el convenci-

miento de que “conforme intervienen más factores en la delimitación de los espacios, se reducen más las posibilidades de poner en evidencia entidades comparables” (Claval, 1968: 299). A pesar de todo, el aislamiento de los indicadores más significativos podría conducir a identificar algunas polarizaciones espaciales. Estas polarizaciones, en la medida en que dependieran de la unión o coincidencia de los indicadores, permitirían asimismo planear una política de inversiones en educación más conforme con la vocación al desarrollo y capaz, por tanto, de abarcar a un número mucho mayor de beneficiarios.

En esta forma, se eligieron seis indicadores cuyo “sentido prospectivo” o “de decisión” —según diría Baudeville (1970: 20)— determinaría la localización de los espacios más receptivos a las metas políticas del PIEC: 1) densidad demográfica por municipios; 2) tasa promedio anual de crecimiento de la población; 3) declive de los terrenos (posibilidad de agricultura mecanizada); 4) red de carreteras; 5) clima; 6) recaudación fiscal del estado.

A cada indicador se asignaban dos puntos y el color amarillo si su incidencia era positiva, o sea superior al promedio convencional; un punto y el color blanco para señalar incidencia neutra, y cero puntos y un color oscuro para los casos de incidencia negativa. Mediante la superposición de seis tarjetas transparentes que correspondían a los seis indicadores, se pudieron observar sombras que revelaban la presencia de polos probables de desarrollo y su correspondiente irradiación.

Sin embargo, con frecuencia aconteció que las sombras observadas cubrían una zona que abarcaba dos o más municipios. En tales casos se utilizaron otros indicadores tendientes a determinar en forma más palpable el cuadro geográfico-administrativo: riquezas minerales, fuentes de energía, puertos y aeropuertos, depósitos bancarios, movimiento postal, etcétera.

En seguida se procedió a reagrupar los 366 municipios del estado en cinco categorías según su “potencial para el desarrollo”, medido por los puntos obtenidos de la suma total de los indicadores: 1) 12 puntos; 2) 10 a 11 puntos; 3) 7 a 9 puntos; 4) 4 a 6 puntos; 5) menos de 4 puntos.

Esta clasificación autorizaría cinco programas educativos diferentes en favor de los municipios según su potencial de crecimiento.

Pero inmediatamente se advirtió que numerosos municipios clasificados en las primeras categorías no tenían aún la población suficiente que justificara las inversiones previstas. Por tanto, se debieron ajustar los resultados finales introduciendo como último indicador la población existente en los municipios. De este “ajuste” dependieron tanto la elección de los centros regionales como la ubicación geográfica de todo el programa del PIEC.

## B. ¿UN PROGRAMA FRUSTRADO?

El artículo 176 de la Constitución Federal de Brasil declara que “la educación, inspirada en el principio de la unidad nacional y de los ideales de libertad y solidaridad humana, es un derecho de todos y un deber del Estado...”. Conforme a esta norma, se estableció como objetivo del PIEC la sistematización de los esfuerzos y recursos de la comunidad de Bahía a fin de contribuir a “la realización efectiva del principio de igualdad de oportunidades educativas” y culturales (PIEC, 1969, 1:26). A este objetivo correspondían tres fines esenciales: 1) incremento de la población escolar y revisión cualitativa del sistema educativo del estado; 2) valorización del personal docente; 3) mejoramiento de la aptitud administrativa del Secretariado, en sus atribuciones educativas y culturales. La realización de estos fines estaba ligada a la adopción previa de tres nuevas leyes: la ley orgánica de la enseñanza,

el estatuto del profesor y la reforma administrativa del Secretariado (PIEC, 1969, 1:27). El PIEC siempre conformó sus objetivos y programas a esos tres fines.

### 1. Objetivos y programas

No parece que los responsables del PIEC hayan desestimado la experiencia según la cual “los planes de desarrollo ambicioso propenden a lo grandioso y a lo imposible cuando no tienen en cuenta lo que cada organización puede realizar” (ONU, 1970: 12). Sin embargo, aun cuando sus objetivos eran ambiciosos, tenían una fuerte dosis de realismo. Estos objetivos comprendían las enseñanzas preprimaria, primaria, secundaria y superior, así como los aspectos cultural y administrativo.

En lo relativo a la enseñanza preprimaria y primaria, las metas esenciales eran las siguientes: 1) escolaridad preprimaria en las zonas industriales de Salvador (capital del estado); 2) absorción del déficit escolar primario en las sedes municipales; 3) regularización, en los tramos respectivos de edad, del 70% de las inscripciones y reducción en un 30% de la tasa de repetidores; 4) perfeccionamiento del 80% del personal docente del estado y de 12 000 maestros municipales no titulados; 5) formación profesional de 3 000 adolescentes y adultos.

La realización de estos objetivos estaba ligada a 39 programas y subprogramas. Éstos son algunos ejemplos: 1) construcción de 1 900 salones de clase para 212 057 nuevas inscripciones; 2) cierre de escuelas con un solo maestro y reemplazo de las mismas por 641 salones de clase en escuelas debidamente estructuradas; 3) nombramiento de 6 608 maestros; 4) creación de seis centros de perfeccionamiento de profesores, etcétera.

Para la enseñanza secundaria se fijaron cuatro objetivos: 1) duplicar el número de inscripciones en el primer y segundo ciclos de los establecimientos del estado; 2) impartir enseñanza técnica “exploratoria” en el primer ciclo, y profesional en el segundo; 3) capacitar 1 413 profesores del estado, y 1 189 profesores municipales y privados; 4) reunir física y pedagógicamente –atendiendo a las demandas del mercado de trabajo– las unidades escolares con distinto currículo en “Centros integrados de educación” (Amaral Leal, 1970: 16-17). Estos objetivos se desarrollaron mediante 35 programas y subprogramas.

La enseñanza superior, debido a que el estado-miembro la impartía con carácter supletorio, tenía sólo dos objetivos: 1) formación de profesores para el primer ciclo de la enseñanza secundaria y extensión de la enseñanza superior al interior del estado; 2) estímulos financieros, debido al aumento de las inscripciones. Se previeron siete programas y subprogramas.

En lo que respecta al marco de la cultura, se precisaron seis objetivos: 1) creación de un sistema de bibliotecas; 2) estímulos para emprender actividades literarias y artísticas, incluidas las relativas a la industria cinematográfica; 3) creación de campos deportivos municipales y escolares; 4) protección del patrimonio histórico e institución de nuevos museos; 5) turismo escolar; 6) creación de un sistema de empleo de los medios de comunicación masiva para mejorar la educación y la cultura. Todo esto se hallaba comprendido en 45 programas y subprogramas.

Finalmente, en lo concerniente a la administración, el PIEC se fijó tres objetivos: 1) tratamiento mecanizado de los datos; 2) perfeccionamiento y reciclaje del personal; 3) institucionalización permanente de la planificación. Estos objetivos se desarrollarían mediante 13 programas.

Los objetivos, los programas y los subprogramas de todas las categorías fueron distribuidos geográficamente en el estado, de acuerdo con el estudio ya mencionado sobre los polos de crecimiento. Esto permitiría, por una parte, utilizar en forma rentable las inversiones en educación y, por otra, configurar las numerosas redes educativas secundarias en el interior del estado, concentradas en los municipios más receptivos del desarrollo.

El costo global del PIEC ascendía a 270 millones de cruzeiros (alrededor de 80 millones de dólares), 30% de los cuales serían suministrados por el Gobierno federal y por organismos internacionales.

## 2. Los resultados del PIEC

A pesar de la inexistencia de una evaluación global y de datos precisos, parece legítimo conceptuar como un éxito la implementación del PIEC. Se logró su finalidad consistente en aumentar las oportunidades de educación y cultura. De 1966 (621 111) a 1970 (801 262), se elevó en un 29% el número de inscripciones en la enseñanza primaria. A nivel de secundaria, los 110 343 alumnos inscritos en 1966 ascendieron a 175 881 en 1970, lo que significó un incremento del 62%.<sup>1</sup>

Sin embargo, la programación en cuanto tal se quedó de hecho a medio camino. Muchos programas no se llevaron a cabo; por ejemplo, la creación de nuevas escuelas de primaria en las zonas industriales de la capital. Otros programas se suspendieron en 1969, como la implantación de la televisión educativa, cuyo proyecto técnico llegó a elaborarse totalmente. Por otra parte, un gran número de medidas cualitativas quedaron incompletas y las nuevas pautas administrativas fueron abandonadas.

Así pues, la ausencia de ciertos dispositivos tácticos y la destrucción o desacele- ración de algunos programas, sobre todo de naturaleza cualitativa, provocaron un desequilibrio de conjunto que pusieron en entredicho el éxito del PIEC. A este respecto, parece muy significativo el resultado que se obtuvo en el área de la enseñanza secundaria. El crecimiento alcanzado, aunque por debajo de lo planteado, representó de todos modos un aumento considerable. No obstante, fueron muy modestas la diversificación de los currículos y la "profesionalización" previstas para el segundo ciclo. En 1970, fueron 12 375 los candidatos inscritos para el examen de admisión a la universidad federal, que sólo podía dar cabida a 3 000 alumnos (en 1967, se registraron 3 893 candidatos para 1 200 inscripciones).

En suma, son innegables los beneficios del PIEC. Sin lugar a dudas, amplió las bases del sistema educativo y provocó la revisión de algunos valores y actitudes. Pero las resistencias que se opusieron a su ejecución casi frustraron sus programas.

## II. RESISTENCIAS A LA PROGRAMACIÓN

Las primeras palabras de la "Presentación" del PIEC declaraban que éste "ha sido concebido como un agente de cambios". Esta afirmación bastaría por sí sola para explicar la saña de las fuerzas coligadas contra su ejecución global. Pero en casos como el del PIEC, por motivos pedagógicos parece absolutamente necesario tratar de describir este mecanismo de resistencias. Porque una tendencia que se ha hecho frecuente en las regiones subdesarrolladas consiste no solamente en abandonar a mitad del camino los programas educativos, sino también en justificar tal abandono y reducirlo a simples diferencias de orden personal o a fenómenos circunstanciales. Por el contrario, en el caso de Bahía, parece que las resistencias provinieron más bien de la contradicción entre la estructura del sistema sociopolítico y la programación misma. Esta tentativa de explicación parte del análisis de dos aspectos fundamentales: a) programación y cambios; b) los apoyos de las resistencias.

---

<sup>1</sup> Se tomó el año 1966 como punto de referencia, debido a que el "Plan de urgencia" comenzó a ejecutarse desde comienzos del año escolar 1967. Por otra parte, aún ahora se desconocen los datos concernientes a 1971.

## A. PROGRAMACIÓN Y CAMBIOS

Toda acción política implica una estrategia, aun la acción "dispersa", o sea el conjunto de actos fragmentarios o aislados que integran la política de un gobierno y que carecen de articulación previa y prospectiva. La realización de tales actos modifica el panorama y, según la medida de su importancia, engendra, estimula o aniquila sectores y actividades distintas. Pero esta acción siempre será conservadora. Ello se debe, por una parte, a que se limita a responder a las necesidades más palpables, más urgentes y más socorridas; esta percepción empírica de las necesidades en realidad está condicionada por los intereses y valores que profesan las clases dominantes. Por otra parte, todo tipo de acción dispersa está sujeta al proceso "natural" de los bloqueos operativos que salvaguardan el equilibrio del sistema social. Esto no acontece necesariamente cuando se trata de acciones gubernamentales programadas.

1. *Sistema y programación.* En efecto, en la mayor parte de los países en vías de desarrollo, la acción programada en el campo de la educación más bien incita hacia los cambios estructurales. Claro está que tal cosa no sucede por el solo empleo de la técnica de programación, sino más bien porque en estos países se pone en tela de juicio hoy día la legitimidad del sistema establecido. Este cuestionamiento del sistema genera un *discensual consensus*<sup>2</sup> que aniquila gradualmente la capacidad de rechazar abiertamente las reglas innovadoras. Una vez que se proclama el reconocimiento de las reglas y en la medida en que éstas se subordinan al tratamiento técnico de la programación, la acción que entonces se desencadena desconocerá los frenos "naturales" de la estrategia fragmentaria, y se someterá más a la disciplina de ejecución y control de los programas. En esta forma, las reglas innovadoras pueden convertirse en realidades.

En el caso del PIEC, su finalidad se precisó de manera muy clara: contribuir a hacer realidad el principio de brindar iguales oportunidades de acceso a la educación y la cultura. Se trataba de un principio que desde mucho tiempo atrás preconizaban las Constituciones, las leyes y los dictámenes administrativos o judiciales. Sin embargo, a partir del momento en que se detallaron sus objetivos y programas concretos, y se ajustó su implementación a un calendario y al análisis de las evaluaciones, se cayó en la cuenta de la amenaza real que representaba para la estabilidad del sistema vigente. La eficacia de la programación daba consistencia a los actos y medidas que cuestionaban el mantenimiento de ciertos privilegios y que, en particular, negaban a éstos las bases de su legitimidad. Ciertamente el PIEC era sólo un "Plan" sectorial que únicamente intentaba resolver una parte del problema de la educación en el estado de Bahía. Pero esto fue suficiente para hacer bambolear las bases del mando político de los "influyentes" y acelerar en esta forma el cuestionamiento de todo el sistema. En otras palabras, el PIEC confrontó a las fuerzas políticas dominantes con el significado y las consecuencias de los cambios educativos.

2. *Fuerzas políticas y cambios educativos.* Ni en Bahía ni en general en las demás regiones subdesarrolladas, se atreve nadie a negar la necesidad imperiosa de activar el proceso educativo. Pronunciarse en contra equivaldría a exponerse al ridículo y a provocar la reacción de las nuevas generaciones inquietas y angustiadas. Aun se puede afirmar que hasta los personajes intocables se avergonzarían de externar sus sentimientos "contrarios" a la democratización de la enseñanza.

Pero replantearse el tema de la educación conlleva necesariamente revisar las relaciones del poder. Esto es particularmente cierto en las regiones subdesa-

<sup>2</sup> El *discensual consensus* se define por las actitudes negativas asumidas frente al régimen de "toma de decisiones" o de otorgamiento de recompensas y de distribución de cargos dentro de una sociedad (Chodak, 1967: 2).

rolladas, ya que los cambios en el sector educativo subvierten en poco tiempo las raíces del sistema sociopolítico. La red educativa, por su carácter de servicio público, constituye un elemento anejo al ejercicio del patronazgo político. En Bahía, todo dependía del prestigio y las prerrogativas de los amos de los feudos electorales: desde el reclutamiento de los maestros, la distribución del material escolar, la construcción de las escuelas, hasta la selección de los alumnos... Mas, por su parte, la programación en marcha desconocía y repudiaba tal "patronazgo".

En estas condiciones, la implantación del PIEC suscitó resistencias, especialmente indirectas o disimuladas. Las élites no deseaban aparecer como contrarias al Plan, y al mismo tiempo ni por asomo estaban dispuestas a renunciar a sus privilegios. Entre los recursos que emplearon, se cuenta la campaña con que intoxicaron a la opinión pública en perjuicio del Secretariado: se tachó de comunistas a los directores del equipo, con lo que lograron soliviantar en su contra a un sector considerable del público y, sobre todo, a las autoridades militares.

Otra táctica consistió en oponerse a las reglas de carácter general, mediante una serie de sofismas. Por ejemplo, cuando el Secretariado quiso realizar un concurso público para reclutar profesores de Primaria, se condenó esta medida pretextando que los maestros que no fueran aceptados quedarían moralmente imposibilitados para presentarse ante un grupo de alumnos. Como los puestos vacantes eran con mucho insuficientes para el número de candidatos, el concurso de hecho cerraba la puerta a favoritismos políticos y a designaciones personales hechas por los influyentes de las localidades. Los "coroneles" siempre reaccionan contra este tipo de reglas generales. Les repugna someterse a una norma válida para todos. Esto les reduce autoridad en su "dominio feudal" y les impide distribuir a su antojo los puestos públicos y otros beneficios que garantizan su continuidad como gobernantes. En el caso del concurso, provocaron una batalla que duró más de seis meses. La víspera de los exámenes, el Tribunal de Justicia del Estado, dejando de lado las disposiciones constitucionales, les otorgó una victoria parcial. Unos meses después, un diputado se quejó ante el Gobernador de Bahía y exigió el traslado de un profesor que había osado contradecirlo en una reunión pública: el profesor sostenía que su nombramiento para el cargo se apoyaba en méritos personales reconocidos en el concurso y no en las gestiones partidaristas del diputado.

Este ejemplo demuestra claramente la naturaleza estructural de los cambios sociales a que da lugar una política educativa, así como la repercusión inmediata que ésta tiene sobre las relaciones de poder en regiones en vías de desarrollo.

Mas el PIEC no pudo vencer las resistencias que se le opusieron. Además de los obstáculos erigidos por las fuerzas políticas locales, debió enfrentarse a mecanismos institucionales y al marco de una infraestructura que rechazaba su programación sectorial. Estos factores constituyeron las bases principales de las resistencias.

## B. BASES DE LAS RESISTENCIAS

Ya nos hemos referido a las dificultades técnicas que presidieron la elaboración del PIEC. Estas dificultades sin duda subestimaron el análisis y el impacto de los sectores educativo y cultural sobre el sistema global. La dinámica de la programación planeada no podía sustraerse a la realidad circundante. La ejecución del PIEC debió, por tanto, hacerle frente. De esta confrontación surgieron dos fuentes mayores de resistencia: el contexto de la infraestructura de la región y las variables nacionales enfatizadas por el sistema federal.

1. *El contexto de la infraestructura.* Cualquier programación que se haga en el estado de Bahía está sujeta a las incertidumbres presupuestarias causadas por la exportación del cacao. Debido a que el mercado internacional y la política del Gobierno federal manipulaban las decisiones, los recursos provenientes de las recaudaciones fiscales destinados al financiamiento del PIEC, desde 1969 siempre

fueron menores que los previstos. Además, el sistema económico de la región a menudo se mostró incapaz de responder a los objetivos previstos y en ocasiones aun de absorber las disponibilidades financieras, a pesar de la reducción de éstas.

Este último fenómeno fue palpable, por ejemplo, en la ejecución del programa de construcción de escuelas. La insuficiencia de cemento en el mercado regional frecuentemente alteraba los cronogramas. Otras veces, era necesario detener los trabajos hasta recibir los accesorios indispensables, que se fabricaban únicamente en Sao Paulo o en Guanabara. Por otra parte, la ausencia de compañías constructoras en la mayoría de los municipios era causa de que las obras marcharan con suma lentitud y, en ocasiones, con costos muy elevados. En algunos casos, la falta de mano de obra y de materiales requirió desplazamientos de muchas decenas de kilómetros para construir sólo una pequeña escuela.

Como se ve, los factores circundantes estaban arreglados en tal forma que la acción del PIEC fue incapaz de superarlos. Su organización sectorial y su corta duración lo obligaron a doblegarse ante esta clase de resistencias.

2. *Las variables nacionales.* Algunas variables de alcance nacional necesariamente entraron también en el juego de las resistencias. En Brasil, en el campo de la educación, el poder central actúa sobre "las directivas y las bases de la educación nacional" (Constitución Federal, Art. 8, XVII, q) y debe "establecer y ejecutar los planes nacionales de educación" (Art. 8, XVI). De hecho, no existía ningún "plan" nacional en el periodo 1967-1970. El 24% del financiamiento del PIEC provenía de la Unión, cuya competencia legislativa y reguladora seguía siendo muy amplia. De esta manera, la inercia o la prodigalidad normativa de los órganos del Ministerio de Educación y Cultura erigían frecuentemente obstáculos difíciles de superar. Así, por ejemplo, el programa de perfeccionamiento de profesores de disciplinas técnico-profesionales para la enseñanza secundaria, sufrió retardo de muchos meses en espera de la reglamentación federal pertinente.

En el aspecto financiero, no fueron menores las dificultades. Toda la programación para el nivel secundario la entorpecieron las omisiones del Gobierno. En julio de 1968, el Gobernador de Bahía se querelló ante el Ministerio de Educación Nacional por la reducción del 38% de la subvención federal prevista para la enseñanza primaria y del 20% para la expansión de la enseñanza secundaria (PIEC, 1969: 144). No obstante, las disponibilidades siguieron siendo diferidas o sujetas a procedimientos dilatorios. En cambio, aumentaron las dotaciones a los municipios para la enseñanza primaria con detrimento para los estados (Barbosa de Oliveira, 1971: 17).

Años	Estados	Municipios
1967	86.35	13.65
1968	48.77	56.23
1969	39.82	60.68

Esta distribución en favor de los municipios, hecha exclusivamente con criterios político-partidaristas y por sumas arbitrariamente estimadas, creó poderosas fuentes de presión sobre el estado. De esta manera, el Gobierno federal destruía las bases del PIEC no solamente por sus omisiones normativas y financieras, sino también por su política de patronazgos, que estimulaba la distribución de los recursos en inversiones no rentables.

\* \* \*

La elaboración del PIEC en el estado de Bahía se enfrentó a dificultades técnicas, institucionales y psicológicas muy poderosas, que revelaron toda una serie de factores que estructuraban el sistema vigente y obstaculizaban la ejecución del PIEC.

Los resultados de la programación fueron en general satisfactorios, aunque muchos de los planes no se realizaron y otros fueron implementados sólo parcialmente. Esto provocó un desequilibrio operacional cuyas causas y consecuencias evidenciaron el conjunto de resistencias erigido por las fuerzas políticas y los contextos regionales o nacionales que actuaban sobre las diversas localidades.

Teniendo en mente el ejemplo de Bahía, se puede uno preguntar en qué medida la iniciación de un programa educativo en una región subdesarrollada conlleva siempre la incitación a corto plazo hacia cambios estructurales. Al actuar sus mecanismos técnicos sobre comunidades en estado de *discensual consensus*, la programación no sólo otorga un grado considerable de confianza en la implantación de ideas nuevas, sino que su propio desarrollo cuestiona la permanencia de ciertas conductas y procedimientos que salvaguardan el sistema. La ejecución del PIEC ha puesto en entredicho especialmente la legitimidad de las fuerzas políticas tradicionales y su pernicioso monopolio en el manejo de los servicios públicos. Por otra parte, al demostrar la posibilidad de una eficaz acción reformadora en el dominio de la educación, ha despertado y acelerado la adopción de algunos mecanismos de ruptura.

En desquite, la experiencia de Bahía induce también a creer en la inviabilidad global de programas circunscritos al cuadro educativo. Porque la acción sectorial no puede modificar o adaptar los otros sectores a las necesidades impuestas por la ejecución de sus programas. Por otra parte, las reacciones del medio rechazan mecánicamente la acción sectorial que no puede acoplarse al engranaje del sistema.

Los programas educativos parecen, pues, alentar los cambios. Precisamente por este motivo siempre quedarán incompletos y por rehacer.

## REFERENCIAS

- Amaral Leal, A. M. do  
1970 "Profissionalização no Ensino Médio", en *Revista Aratu*, núm. 30.
- Barbosa de Oliveira, M. L.  
1971 *Pré-étude sur les dépenses d'éducation au Brésil et leur mode de financement*, París, Institut International de Planification de l'Education.
- Boudeville, Jacques  
1970 *Les espaces économiques*, París, Presses Universitaires de France.
- Chodak, Szymon  
1967 *Consensus in Industrialized and in the Third World Nations*, Bruselas, International Political Science Association.
- Claval, Paul  
1968 *Régions, nations, grands espaces*, París, Editions Génin.
- Navarro de Britto, Luiz  
1968 "Educação e Resistências", en *Jornal da Bahia*, septiembre.
- ONU  
1970 *L'évaluation de l'aptitude administrative du développement*.
- PIEC  
1969 *Plano Integral de Educação e Cultura-Estado da Bahia*, varios volúmenes.