

## políticas sociales

# ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos

Volumen II

Reformas sectoriales y grupos de interés

Sergio Martinic

Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la  
Calidad de la Educación, UNESCO/OREALC

Pablo González

Renato Opertti



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, noviembre de 2000

Los estudios contenidos en esta publicación fueron presentados al Taller sobre "Evaluación de la gestión del gasto público en educación", realizado en la CEPAL, con el copatrocinio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). El taller se llevó a cabo el 27 de enero de 2000, en el marco del "XII Seminario regional de política fiscal", organizado por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL y el copatrocinio del Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, bajo los auspicios del Ministerio de Hacienda de Chile. El documento contiene una introducción al tema, elaborada por la División de Desarrollo Social de la CEPAL y las contribuciones de Sergio Martinic, Subdirector del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE); de Juan Casassus, Juan Enrique Froemel, Juan Carlos Palafox y Sandra Cusato, miembros del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, UNESCO/OREALC; de Pablo González, Asesor del Ministro de Educación de Chile, y de Renato Opertti, Coordinador del Programa "Modernización de la Educación Secundaria y la Formación Docente", MESYFOD, Ministerio de Educación de Uruguay.

Las opiniones expresadas en este trabajo, que no fue sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1432/Add.1-P

ISBN: 92-1-321662-9

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2000. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.00.II.G.110

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. Grupos de interés e interacciones comunicativas en las reformas sociales en América Latina</b> .....	11
<b>Sergio Martinic</b> .....	11
A. Introducción.....	11
B. El problema.....	12
C. Importancia de los grupos de interés en el éxito de las reformas .....	13
D. Tipos de reformas y concepción del cambio .....	14
E. Los procesos de centralización y descentralización .....	16
F. La participación de los actores .....	18
G. Conclusiones.....	21
Bibliografía .....	22
<b>II. Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercer y cuarto grado</b> .....	25
<b>Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la calidad de la Educación, UNESCO/OREALC</b> .....	25
A. Introducción.....	26
B. Hallazgos principales de los resultados del estudio.....	27
C. Comparabilidad .....	31
D. Resultados.....	35

<b>III. Financiamiento e incentivo en el sistema escolar de Chile</b> .....	47
<b>Pablo González</b> .....	47
A. Fundamentos de sistema de subvenciones .....	47
B. Problemas del sistema de financiamiento .....	51
C. Diecisiete años después .....	54
D. Proyecciones futuras .....	58
Bibliografía .....	57
Anexos.....	60
<b>IV. El proceso de reforma educativa en Uruguay: gestión pública y resultados obtenidos entre 1995 y 1999</b> .....	65
<b>Renato Operti</b> .....	65
A. Breve diagnóstico de situación al inicio de la reforma educativa.....	65
B. Caracterización del proceso de reforma.....	68
C. Concepción presupuestal y objetivos de reforma .....	72
D. Principales instrumentos para su ejecución .....	74
E. Algunos de los principales resultados obtenidos .....	75
Bibliografía .....	75

## Índice de cuadros

Cuadro II. 1.....	33
Cuadro II. 2.....	34
Cuadro III. 1 .....	60
Cuadro III. 2 .....	60
Cuadro III. 3 .....	61
Cuadro III. 4 .....	61
Cuadro III. 5 .....	62
Cuadro III. 6 .....	62
Cuadro III. 7 .....	63

## Índice de recuadros

Recuadro II. 1 .....	28
Recuadro II. 2 .....	34

## Índice de gráficos

Gráfico II. 1 .....	35
Gráfico II. 2 .....	36
Gráfico II. 3 .....	37
Gráfico II.4 .....	37
Gráfico II. 5 .....	38
Gráfico II. 6 .....	39
Gráfico II. 7 .....	39

---

Gráfico II. 8 .....	40
Gráfico II. 9 .....	41
Gráfico II. 10 .....	41
Gráfico II. 11 .....	42
Gráfico II. 12 .....	43
Gráfico II. 13 .....	43
Gráfico II. 14 .....	44
Gráfico II. 15 .....	44
Gráfico II. 16 .....	45



---

## Resumen

---

Este segundo volumen de la serie «¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos» reúne cuatro ponencias que abordan el tema de las «Reformas sectoriales y grupos de interés», desde diversos enfoques y experiencias. En la primera, Sergio Martinic analiza por qué las reformas pese a haber aumentado la cobertura, aún no han logrado alcanzar las metas de calidad esperadas. En esta reflexión, el autor conceptualiza los tipos de reformas y las concepciones de cambio que han tenido y destaca la importancia de los grupos de interés para el éxito de las reformas. Intentando pensar las mediaciones como un espacio en el cual se construyen discursos comunes, compromisos y producción de imágenes de la sociedad.

Juan Casassus, Juan Enrique Froemel Juan Carlos Palafox, y Sandra Cusato, miembros del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, UNESCO/OREALC, presentan los resultados de un estudio comparativo en matemática y lenguaje en los cursos de tercero y cuarto grado, realizado en trece países de América Latina, tomando como factores asociados, la localización de los establecimientos en megaciudades, áreas urbana y rural y el tipo de administración, pública o privada de las escuelas estudiadas.

Pablo González expone los logros y obstáculos de la experiencia de la reforma educativa en Chile, poniendo énfasis en las medidas que se han tomado para el financiamiento e incentivo de los establecimientos educativos bajo la convicción de que el financiamiento debería estar basado en la demanda y que la competencia es un factor fundamental para promover la calidad educativa.

Renato Operti analiza la reforma en Uruguay dando cuenta de la manera en que ésta va configurando nuevas distribuciones de poder, de una revalorización del Estado de Bienestar, del sujeto que pasa de un consumidor soberano a un ciudadano democrático, culto y solidario, destacando algunas particularidades históricas de Uruguay que ayudan a entender el proceso.

## Introducción

---

Ante la preocupación creciente de los gobiernos de la región por aumentar la cobertura y calidad de la educación, subsiste el problema de cómo conciliar la eficiencia con la equidad en el logro de dichos objetivos.

De ahí la importancia de profundizar la discusión sobre las distintas modalidades que puede adoptar el financiamiento y la administración de los servicios de educación del sector público. El debate se centra sobre dos ejes principales: a) Cómo se puede optimizar la eficiencia en los recursos asignados, y b) Cuáles son las vías que permiten maximizar el rendimiento educativo.

Para lograr la articulación de ambas dimensiones, y en función del peso que adquiere el problema en la política pública de los países de la región, la CEPAL, con el patrocinio de la Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) convocaron a un taller sobre "Evaluación de la Gestión del Gasto Público en Educación", el cual se llevó a cabo el 27 de enero de 2000, en el marco del XII Seminario Regional de Política Fiscal, organizado en Santiago de Chile, entre el 24 y 27 de enero de 2000.

El taller se organizó en cuatro sesiones, cada una de las cuales contó con la participación de expertos nacionales y regionales en el tema. La primera analizó el estado del arte de las metodologías existentes que permiten combinar la eficiencia y el impacto, traduciendo sus resultados en intervenciones educativas; la segunda reflexionó sobre las reformas educativas en América Latina, vinculándolas con las investigaciones realizadas sobre medición de la calidad de la educación; la tercera y

cuarta sesiones permitieron, por una parte, extraer lecciones de las experiencias en materia de gestión del gasto público en educación y revisar el conocimiento disponible derivado de los estudios realizados sobre el costo-efectividad de las políticas educativas y de la tecnología instructiva aplicada, en tres países de la región (Costa Rica, México y Venezuela).

Este volumen, compilado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, reúne las contribuciones presentadas a la segunda sesión del taller, bajo el título "Reformas sectoriales y grupos de interés". Asumir este tema como eje central a partir del cual se presentan las ponencias y como tópico principal en la discusión sobre educación en América Latina, requiere tener en cuenta, como señala Sergio Martinic, que si bien las reformas en América Latina tienen un discurso similar, "las definiciones y ejecuciones difieren según los contextos sociales, tradiciones históricas y, particularmente, según los conflictos, negociaciones y acuerdos que se construyen entre los distintos grupos sociales que intervienen en el proceso". Por tanto, si se pretende dar cuenta del proceso de reformas educativas, no puede dejar de resaltarse el papel de los grupos de interés que intervienen y actúan en las mismas o, en su defecto, de los grupos que son objetivo central de las reformas.

# I. Grupos de interés e interacciones comunicativas en las reformas sociales en América Latina

---

*Sergio Martinic*<sup>1</sup>

## A. Introducción

En América Latina se desarrollan importantes reformas sociales en educación y salud dirigidas a mejorar la eficiencia, calidad y equidad de los sistemas de provisión de servicios. En la casi totalidad de los países de la región se han diseñado políticas que, entre otros resultados, producen cambios en el financiamiento y en los sistemas de gestión con el fin de mejorar la eficiencia y eficacia de los sistemas. Entre ellos cabe destacar el esfuerzo por focalizar el gasto social; la descentralización de la gestión pública; la recuperación de costos; el involucramiento del sector privado tanto en el financiamiento como en la provisión de los servicios y el diseño de espacios de participación social y control ciudadano.

Aplicando la distinción de Oscar Oslak en este movimiento reformista han existido “dos generaciones”. La primera de ellas se ha dirigido a reorganizar la gestión, financiamiento y acceso a los sistemas. La segunda ha abordado los problemas que afectan la calidad de sus procesos y resultados. En el caso de educación estamos en los inicios de

---

<sup>1</sup> Subdirector del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE). Profesor Departamento de Antropología Universidad de Chile.

una “tercera generación” de reformas que redefine las relaciones entre el Estado y la sociedad, entre las responsabilidades públicas y los derechos a la educación.

Las reformas de los 80 estuvieron centradas en la descentralización de los sistemas públicos transfiriendo recursos y responsabilidades a las regiones y provincias. Es una reforma “hacia afuera” a través de la cual el Estado y el gobierno central transfieren al sector privado lo que puede ser privatizado y a las regiones, provincias y comunas la gestión y administración de gran parte de los servicios educativos tradicionalmente centralizados. En casi todos los países este proceso va acompañado de una reducción del aparato público y de una reasignación presupuestaria, favoreciendo principalmente la accesibilidad y cobertura de la educación básica o primaria.

En los 90 se constata un nuevo énfasis en las políticas educativas y que dan origen a las reformas de “segunda generación”. Éstas se dirigen “hacia adentro”. Por ejemplo, en el caso de educación, hacia los modos de gestión y evaluación del sistema; los procesos pedagógicos y contenidos culturales que se transmiten en la escuela. Es decir, la “caja negra” de la educación. Estas reformas tienen como centro la escuela y la calidad de los aprendizajes. Se promueven políticas que otorgan mayor autonomía y poder a directores y maestros; cambios curriculares y en las prácticas pedagógicas; se diseñan sistemas de incentivos para maestros según desempeño y realizan mayores inversiones en infraestructura, textos y otros insumos especialmente en las escuelas más pobres de la región. Este nuevo ciclo de reformas está centrado en la calidad de la educación y promueve cambios en el proyecto y gestión educativos de los establecimientos, en la pedagogía, curriculum y sistemas de evaluación.

## **B. El problema**

Estas reformas son importantes en cuanto al mejoramiento de la cobertura y de los insumos del proceso. Sin embargo, pese a la importancia de los cambios emprendidos y a los recursos invertidos, los resultados en cuanto a “calidad” están muy lejos de lo deseado. En educación, por ejemplo, las investigaciones son consistentes en demostrar la persistencia de altos niveles de desigualdad tanto en el acceso como en la calidad de los aprendizajes a los cuales acceden los niños y jóvenes de los sectores más pobres.

Por otra parte, también se ha puesto la atención en los procesos de gestión y de ejecución de las políticas de reforma. En efecto, en la mayor parte de los países la ejecución de las reformas ha encontrado importantes dificultades sociales, políticas y culturales. Por ejemplo, los gremios de profesores, médicos y funcionarios de la salud suelen oponerse a la orientación de los cambios propuestos; las culturas institucionales demuestran ser poco permeables a una organización flexible y centrada en resultados y los consensos políticos construidos en torno a las reformas aún no garantizan agilidad legislativa; debate público y un mayor control social de sus resultados.

Frente a esta realidad sigue abierto un importante debate sobre los modelos teóricos y las opciones estratégicas que deben sustentar las reformas sociales. Existe todo un campo para la innovación, discusión y rediseño de las políticas y reformas sociales que realizan nuestros estados en transformación.

La formulación de políticas de reformas sociales y su puesta en práctica constituye un amplio proceso social y comunicativo. En efecto, las reformas educativas tiene por objeto producir cambios culturales que afectan los contenidos, las prácticas y las interacciones de los actores relacionados con el sistema educativo. Este proceso de cambios se realiza en un complejo sistema de relaciones en el cual los actores intervienen con sus propios marcos referenciales desde los

cuales piensan, definen sus intereses y las estrategias colectivas de acción<sup>2</sup>. En estas interacciones se producen consensos, disensos, espacios de incertidumbre y se establecen compromisos y modalidades de cooperación.

En este contexto adquiere importancia la investigación y análisis de las experiencias de reformas en curso. El estudio de sus procesos de ejecución y la evaluación de sus resultados son importantes fuentes de aprendizajes para el rediseño de las políticas sociales del futuro. En el marco de esta discusión el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (CIID) patrocinaron entre los años 1996 y 1998 una serie de estudios sobre políticas sociales y reformas en educación y salud; seguridad social y sistemas de evaluación y monitoreo en América Latina. En esta tarea se comprometieron 5 universidades y 6 centros privados y públicos de investigación de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador y Perú. El programa fue coordinado por el CIDE e ILADES de Santiago de Chile.

Estos estudios documentan interesantes propuestas de cambio al interior de un movimiento más amplio de reformas sectoriales y de transformación del Estado.<sup>3</sup> Sin embargo en esta ponencia sólo nos concentraremos en algunos de los temas de la discusión. En particular, nos interesa subrayar aquellos aspectos que se relacionan con el cambio institucional de las políticas; los modos de gestión de las reformas y las interacciones que tienen los distintos grupos de interés tanto en el diseño como en la ejecución de los cambios propuestos.

### **C. Importancia de los grupos de interés en el éxito de las reformas**

Las reformas en América Latina tienen un discurso similar. Sin embargo las definiciones y ejecuciones difieren según los contextos sociales, tradiciones históricas y, particularmente, según los conflictos, negociaciones y acuerdos que se construyen entre los distintos grupos sociales que intervienen en el proceso. El conocimiento de estos procesos es importante ya que sus resultados pueden legitimar o cambiar el sentido de las reformas emprendidas y el ritmo de su puesta en práctica.

Las reformas han encontrado importantes dificultades en sus procesos de ejecución. Por ejemplo, los gremios de profesores, médicos y funcionarios de la salud, entre otros grupos de interés, suelen oponerse a la orientación de los cambios propuestos; las culturas institucionales demuestran ser poco permeables a una organización flexible y centrada en resultados y los consensos políticos construidos están lejos de garantizar estabilidad de los ministros; agilidad legislativa; un presupuesto adecuado; debate público informado y mayor control ciudadano de sus resultados. En efecto, la mayor parte de las investigaciones son de índole aplicada o evaluativa y están dirigidas a analizar sus diseños y resultados.

Los estudios sobre reformas enfatizan los discursos y representaciones que tienen los distintos actores. Desde este horizonte se evalúan los diseños, procesos de ejecución y resultados de las políticas puestas en práctica. Sin embargo, se ha puesto poca atención a las interacciones y negociaciones que ocurren entre los actores en diferentes espacios y campos sociales. Éstos son terrenos de disputa e incertidumbre a través de los cuales los actores argumentan sus opiniones y construyen versiones compartidas o integran a sus propios referentes las reformas propuestas. El

---

<sup>2</sup> El concepto de referencial (référentiel) lo hemos tomado de B. Jobert quien lo define como el marco interpretativo o cognitivo de los actores y a partir de los cuales es posible pensar las políticas públicas como una producción intelectual de imágenes comunes de la sociedad. Ver. (Jobert, B. et al., 1987)

<sup>3</sup> Para una presentación de los resultados de este programa ver: (Martinic, S. et al. 1999).

conocimiento de estos procesos de mediación es importante ya que sus resultados pueden legitimar o cambiar el sentido de las reformas emprendidas y el ritmo de su puesta en práctica.

Entendemos las mediaciones no como un mero filtro de los procesos de cambio sino que como un espacio y oportunidad para la construcción de discursos, compromisos y de orientaciones de acción que hacen viables y sustentables los cambios que se proponen.

De este modo se hace necesario contar con espacios y oportunidades para producir estos cambios. Los obstáculos y las propias incertidumbres son las que favorecen la construcción conjunta de los discursos y de las imágenes comunes sobre la sociedad que son necesarias para la realización de las reformas.

Los estudios demuestran que las reformas económicas y sociales producen un cambio drástico en los mecanismos de regulación y de concertación social. Sin embargo, y pese a la fuerza de estas políticas en América Latina, éstas no han logrado producir cambios cognitivos en la lógica de acción de muchos actores estratégicos los que siguen actuando de acuerdo a códigos culturales de la clásica sociedad populista donde se mezclan partidos débiles; clientelismo; corporativismo y liderazgos personalistas<sup>4</sup>.

De este modo la formulación de políticas de reformas sociales y su puesta en práctica se realiza en un complejo sistema de relaciones. En este campo se instalan algunos pensamientos como válidos y legítimos y otros se declaran diferentes y marginales estructurando distintas posibilidades de acuerdo y de disputa de discursos y de prácticas sobre las reformas. Por ejemplo, gran parte de los reformadores tienen un referencial económico político que difiere del pensamiento y memoria de educadores y de sus organizaciones sindicales. Del mismo modo el burócrata tradicional acostumbrado a seguir instrucciones difiere del funcionario moderno que actúa en función de proyectos que son monitoreados y evaluados.

## **D. Tipos de reformas y concepción del cambio**

Por lo general las reformas se han basado en un modelo lineal del cambio. Los grandes acuerdos sociales se traducen en políticas públicas en la medida en que son asumidos por las organizaciones gubernamentales. Desde esta instancia "bajan" hacia la sociedad esperándose que las instituciones encargadas de su ejecución actúen en forma eficiente y eficaz para el logro de sus metas. Por otra parte, se espera que los usuarios de las reformas aprecien sus beneficios y se orienten con un máximo de racionalidad hacia las mismas. Desde el punto de vista de los diseños y evaluación, este modo lineal se ve reforzado por modelos preocupados de establecer una relación causal unidireccional entre insumos, procesos y resultados.

En la mayor parte de los casos estudiados las reformas nacen de leyes nacionales y son impulsadas "desde arriba" por el Estado. Es el sistema el que inicia la transformación de sí mismo y ello ocurre, por lo general gracias a "minorías activas y consistentes" ubicadas en los aparatos centrales del gobierno. En el caso de la política educativa de Brasil, por ejemplo, es el grupo reformista central (Federal) el que promueve el cambio. Así entonces, en este caso, los actores estratégicos del cambio son las autoridades políticas de educación, localizadas en la jerarquía más alta del sistema (Draibe, S., 1999). El grupo promotor de la reforma, a su vez, actúa en un campo difuso y fragmentado por los intereses de diversos actores. Frente a ello tiene que desarrollar distintas estrategias de negociación con el fin de reunir apoyos y vencer resistencias.

---

<sup>4</sup> Con el concepto de populismo se alude al pacto histórico que une a los sectores medios ligados al Estado, al sindicalismo de la industria del mercado interno y a una franja importante del empresariado que se sostenía sobre la base de un mercado interno altamente protegido por aranceles y tarifas. El vértice se centraba en el Estado que era cautivo por estos actores y que generaba una relación básicamente clientelar y transaccional.

En varios países las reformas se realizan al mismo tiempo que se llevan a cabo políticas de ajuste económico. Por esta razón las reformas para algunos actores aparecen asociadas a privatizaciones; reducción de presupuesto; búsqueda de mayor eficiencia y reducción de gastos. En otros casos las reformas educativas se incluyen en el marco de “paquetes” más amplios de leyes con el fin de negociar acuerdos amplios en el poder legislativo. El problema que genera esta alternativa es la de relegar a un segundo plano medidas importantes tanto de educación como en salud (Corrales, J. 1999).

Los estudios demuestran las dificultades que tiene este modelo o tipo de racionalidad de las reformas. Destacan su carácter sistémico y no lineal; la variedad de causas de los problemas identificados; los cambios que requieren de las percepciones y actitudes de la población y subrayan las diversas y complejas interacciones entre la burocracia pública; la dirigencia política; las instancias organizadas y no organizadas de la sociedad.

Para caracterizar las reformas suele clasificarse en tipos tales como “desde arriba hacia abajo”; “de abajo hacia arriba”; o bien reformas del tipo “big - bang” e “incremental”. Sin embargo, estas distinciones no permiten dar cuenta de la complejidad de los procesos de diseño y ejecución de las reformas. En efectos estas categorías son insuficientes para dar cuenta de procesos sistémicos y donde las interacciones y transacciones entre actores adquieren gran relevancia.

La reforma educativa de la provincia de Buenos Aires es un buen ejemplo del proceso que va “desde arriba hacia abajo”. Se inicia con una ley federal de Reforma la que es asumida, posteriormente, por la provincia al dictar su propia ley para organizar el proceso de reforma. Un caso parecido es el de Colombia. La constitución de 1991 plantea el imperativo de la modernización de la educación la que mandata al gobierno a presentar una propuesta o Ley de reforma educativa.

El caso de El Salvador, en cambio, se trata de una reforma educativa que va “de abajo hacia arriba”. La experiencia Educo nace de la experiencia de los poblados campesinos que estaban en la zona de guerra. En estas comunidades la educación tenía una forma autónoma y sin injerencia estatal, contrataban a los maestros para que les enseñen a sus hijos. Este modelo es recuperado por las políticas educativas y se extiende luego a toda la zona rural y, finalmente, a las zonas urbanas.

Los estudios muestran que estas distinciones no son absolutas. La experiencia de Buenos Aires (“desde arriba”) se basa en las discusiones y consensos del Congreso Pedagógico (“desde abajo”). Estos acuerdos son recontextualizados en la Ley Federal. En el caso de Colombia las posibilidades que abre la ley generan un amplio movimiento de discusión nacional de las propuestas realizadas por el gobierno. Del mismo modo la experiencia “desde abajo” de El Salvador fue implementada y generalizada gracias a la acción decidida del Ministerio Central que, a su vez, contó con un ministro estable y de gran prestigio en el país. De este modo, lo de arriba y abajo son más bien momentos del ciclo de formulación y ejecución de políticas que un Estado particular y estático de las mismas.

Otra forma de clasificación es la que distingue una reforma tipo big- bang de las que son incrementales. Las primeras son globales e inmediatas y las segundas son parciales y progresivas. Las primeras abordan el sistema en su totalidad y producen un cambio sustantivo en la organización y operación del sistema como fue el caso de mucha de las reformas de los años 60.

Las reformas incrementales, en cambio, promueven la descentralización de las unidades de los sistemas para que pongan en práctica las distintas innovaciones de un modo gradual de acuerdo a sus propios ritmos y realidades culturales. Se promueven programas particulares, diversos y focalizados en distintos niveles del sistema. Por ejemplo, currículum; formación de profesores; proyectos de innovación escolar. Sin embargo, estos mismos estilos posteriormente deben dar paso a acciones más globales, extendiendo a todo el sistema las medidas o acciones emprendidas en alguna de sus partes.

En el caso de Chile, por ejemplo, las políticas educativas emprendidas en el segundo gobierno de la concertación se han extendido a todo el sistema en sus diferentes niveles constituyéndose así en una reforma de tipo global (García Huidobro, J.E., 1999). En Perú la reforma educativa se inicia con un proceso centrado en el mejoramiento de la gestión (1990); luego sigue con la construcción de establecimientos escolares (1995) y finalmente, en 1997, con una política integral de mejoramiento de la calidad de la educación primaria (Vega, M., 1998). En el caso de la reforma global del sector salud en Brasil se inicia, a partir de 1995, una reforma incremental marcada por pequeños ajustes en la organización administrativa, en los servicios y modelo asistencial. Estos cambios se realizan a través de nuevos programas tales como el Programa de Salud Familiar (PSF) y el Programa de Agentes Comunitarios de Salud. Ambos, a su vez, provocan cambios importantes en la asignación de recursos; formas de remuneración de las acciones de salud y formas de organización de los servicios (D'Avila, V. *et al*, 1999).

Las reformas sociales son verdaderas reformas culturales que requieren del consenso y el involucramiento de todos para su éxito. Por ello, las estrategias de cambio dependen, en gran parte, de las capacidades de la base profesional y técnica de los sistemas y de los contextos institucionales en que ésta se desempeña. Para lograr cambios como los propuestos se requiere de variados y complejos procesos de construcción del "capital humano e institucional" .

En regímenes democráticos no resultan las aplicaciones "desde arriba". De este modo los reformadores deben relacionar sus proposiciones con las ideas previas, experiencias y culturas de distintos grupos cuyos intereses convergen y compiten en los campos educativos y de la salud. Los procesos de reforma constituyen así un esfuerzo de concertación social que promueve nuevas interpretaciones y prácticas de acción sobre los caminos y medios para mejorar la calidad y relevancia de la provisión de servicios. Los conflictos y obstáculos que enfrentan las reformas constituyen momentos inevitables de un proceso en el cual los actores de un modo racional y pragmático optan por los caminos viables y de mayor importancia para el logro de los cambios propuestos.

## **E. Los procesos de centralización y descentralización**

Pese a los esfuerzos por descentralizar la gestión de las reformas y procesos educativos se constata que estos procesos son más bien formales que reales.

Los estudios muestran la vigencia de distintos modelos y procesos de descentralización. Del centro a los estados en los países federales (Argentina, Brasil); de los estados a los municipios (Brasil, Colombia, Chile) y de los estados a las unidades escolares en forma directa (Brasil, Colombia, El Salvador). En Argentina, se inicia en 1992 una transformación del sistema educativo que traspasa la provisión de los servicios desde el gobierno nacional a las provincias. En Brasil, en cambio, la política de descentralización educativa ocurre en los tres niveles simultáneamente. En efecto, se transfieren recursos y poder a estados y municipios y, al mismo tiempo, se entrega autoridad y poder a las unidades escolares y a las familias para la gestión de los establecimientos.

Los estudios realizados por (Echart, M.,1999) y (Draibe, S.,1999), demuestran que la eficiencia y eficacia de estos procesos dependerá, fundamentalmente, de las culturas organizacionales de las instituciones receptoras y de la capacidad que tengan los reformistas de construir alianzas a nivel provincial y municipal. La descentralización "en cascada" plantea una serie de conflictos que retrasan los procesos de cambio. Las burocracias centrales tienden a retener un poder expresado a través de regulaciones y del control de procedimientos. Las instancias provinciales y municipales ven afectados sus ritmos y estilos de cambio por la presión y regulación desde el centro. Los intereses de los municipios no siempre coinciden con los de la comunidad y las autoridades deben negociar con alcaldes, prefectos, directores y asumir una serie de conflictos

institucionales. Por último, los alcaldes tratan de evitar un incremento del gasto en educación y, a la vez, no miran con beneplácito el poder y atribuciones que se traspasa a la comunidad.

En el campo de la salud, (Sterman, L. *et al*, 1999), estudió la descentralización en el Brasil; (F. Yepes, *et al*, 1999), el caso de Colombia y (Oyarzo, C., *et al*, 1999), la experiencia en Chile, apreciándose interesantes contrastes entre las políticas analizadas.

Por ejemplo, en Brasil se lleva a cabo desde 1993 una reforma que entrega a los municipios el control total de la gestión de salud, incluyendo la definición de las políticas; la ejecución, acompañamiento, control y evaluación de los servicios al interior de sus territorios. Esta política ha cambiado la función ejecutora de las secretarías estatales de salud en una función de coordinación, apoyo y regulación del sistema. Por otra parte, hay cambios importantes en la gerencia de los servicios municipales al organizarse unidades de evaluación y de control y acciones de capacitación del personal.

En el caso de Chile, el proceso se inicia durante el gobierno militar en un marco ambiguo que impide que la descentralización territorial sea también de tipo funcional. En la práctica el Ministerio de Salud concentró funciones, principalmente en cuanto a la asignación y control de recursos, que restringieron el campo de acción de las entidades ejecutoras descentralizadas. Este tipo de problemas se intenta cambiar en los gobiernos democráticos posteriores logrando avances importantes en el sistema de transferencias. Sin embargo, ellos no logran transformar las deficiencias del sistema ni tampoco se instaura un nuevo discurso sanitario ordenador de los cambios (Oyarzo, C., *et al* 1999). La normativa legal, y una visión técnica con poca capacidad de construir adhesiones políticas han impedido transformaciones más profundas en el modelo y calidad de los servicios.

Un modo diferente de ver el problema es el que ofrece el caso de El Salvador. En esta experiencia la descentralización traspasa el límite del municipio para llegar a la propia comunidad. Son ellos los principales interesados en los beneficios de la educación y quienes pueden exigir mayor responsabilidad y calidad de resultados. Es aquí donde radica el mayor poder para controlar los resultados. Este proceso se puede llevar a cabo con mayor facilidad en las localidades rurales y donde hay menos peso de la institucionalidad estatal (Lardé, A., *et al*, 1999). En esta misma dirección es relevante la experiencia de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) ejecutados en Colombia y que promueven la plena autonomía de los establecimientos educacionales tanto en el plano de los recursos como en el de sus opciones pedagógicas (Caballero, P., 1999).

En el campo de la salud es interesante la experiencia de los CLAS en Perú. En 1991 se inicia una reforma en el sector de salud que promueve que en las postas y centros de salud se celebren “contratos de gestión” entre la comunidad y el Estado. Con esta finalidad se crearon los Comités Locales de Salud, que son asociaciones civiles integradas por representantes de las comunidad y del Ministerio de Salud. La comunidad participa en decisiones administrativas y en la definición de los programas de atención lo que ha influido en mejoras de la calidad de los servicios y satisfacción de los usuarios (Cortez, R., 1999).

La descentralización beneficia la cobertura de los programas y la eficiencia de los mismos tanto en el campo de la educación como en el de la salud. En Brasil son importantes los avances en cuanto a acceso y cobertura de los servicios educativos y de salud gracias a la descentralización. En Perú la población percibe cambios en la calidad de la atención en salud y se involucra en la definición de planes y obtención de recursos. Por otra parte, también es importante la dinámica que promueven los procesos de descentralización en el desarrollo de la participación social como lo ilustran los casos de El Salvador, Brasil y Perú.

Sin embargo, sus efectos redistributivos no son claros. En el estudio de los programas descentralizados de Brasil los diferentes indicadores de eficiencia y eficacia confirman una pauta sistemática que tiende a oponer, en el polo positivo, las escuelas estatales, grandes y medias y ubicadas en regiones más desarrolladas y, en el polo negativo, las escuelas municipales, pequeñas y localizadas en el Nordeste y en el Norte (Draibe, S., 1999).

Los principales obstáculos encontrados en las escuelas y municipios son principalmente institucionales y aluden a las bajas capacidades administrativas; de gestión y de capacitación de los actores para asumir las funciones de la descentralización (Draibe, S., 1999; Caballero, P., 1999) y en los sistemas de seguimiento y acompañamiento que deben acompañar las nuevas funciones de regulación y coordinación de las entidades centrales (Stermán, L., et al, 1999). Por otra parte, y en el caso de El Salvador, los principales problemas se observan en las localidades vulnerables que, a su vez, son las que movilizan menor capital social. En Colombia, los municipios más pequeños no obtienen los recursos suficientes por concepto de transferencias ni cuentan con recursos propios para asumir eficientemente la responsabilidad de la educación (Caballero, O. 1999).

En conclusión, los estudios analizan distintos modelos y estrategias de centralización. Del centro a los estados o provincias (Brasil, Argentina); de los estados a los municipios (Chile, Brasil, Colombia) o a la escuela y centros de salud comunitarios directamente (Brasil, El Salvador, Perú). La descentralización tiene mayor incidencia en la accesibilidad y eficiencia en la provisión de servicios que en la calidad y equidad de sus resultados. Para ello, es necesario realizar cambios en la organización cultural de las instituciones y en los modelos teóricos que sustentan los estilos de gestión. La flexibilidad en los límites y objetivos definidos por los programas y en las relaciones comunicativas que tienen los actores involucrados favorece cambios en la calidad.

Se constata la falta de capacidades institucionales a nivel local para asumir las responsabilidades que implica la descentralización y de instrumentos y competencias para interactuar con alcaldes; burocracias municipales; directores de establecimientos; gerentes locales; asociaciones de padres y representantes de la comunidad. Surgen importantes necesidades de capacitación del personal y de instrumentos de seguimiento y de evaluación. Ahora bien, los propios procesos de descentralización pueden incidir en la generación de estas capacidades.

Para una descentralización exitosa se requiere del apoyo de las instancias centrales y un adecuado equilibrio. En los programas analizados el contexto de apoyo del entorno municipal (Perú) o estatal (Brasil) resultan ser claves para el funcionamiento de las unidades autónomas. Por ejemplo, en el Perú, los CLAS funcionan mejor cuando encuentran respaldo en las autoridades locales y municipales. En el mismo sentido cabe señalar que el logro de la autonomía escolar en El Salvador fue posible gracias al liderazgo y peso político de la ministro que estuvo 8 años en el cargo impulsando dicha política. En síntesis parece que los cambios funcionan mejor cuando el Estado se involucra y favorece su realización.

## **F. La participación de los actores**

Existe un amplio consenso en que las reformas actuales no son sustentables si la población no se involucra en su diseño y ejecución. En efecto, el logro de metas en la calidad de los servicios implica el involucramiento de todos los actores en nuevas interacciones; comunicaciones; y responsabilidades para solucionar los problemas que afectan a la población más pobre.

En el campo de la educación las reformas promueven cambios sustantivos en las prácticas de enseñanza y en la modalidades de aprendizaje. Éstas no ocurren si las personas no se involucran y tejen mutuamente el cambio. Se asume así que la cooperación entre diferentes actores y las interacciones flexibles y permanentes entre la escuela y la comunidad garantizarán prácticas

innovadoras; conocimientos significativos y el compromiso de todo el entorno con los aprendizajes que favorecen la integración laboral y social de los sujetos.

En el campo de la salud se ha demostrado la importancia de la participación social tanto para la prevención como tratamiento de los principales problemas que afectan a la población. Una concepción integral de la salud estimula la responsabilidad de los propios actores en el cuidado de su bienestar. La participación no desplaza el saber especializado del médico sino que, por el contrario, promueve la flexibilización de sus categorías; modelos de atención y las formas de gestión de los servicios al considerar demandas, expectativas y representaciones de los propios usuarios.

El Programa de Salud de la Familia (PSF) estudiado por (D'Avila, V. *et al* 1999) muestra un importante cambio en el modelo de atención y en la gestión de recursos de salud en Brasil. Este programa define como unidad de acción la familia y no el individuo; no espera la demanda de atención para intervenir sino que actúa preventivamente y tiene un concepto amplio de salud que no descansa exclusivamente en el modelo médico de explicación. El programa es un instrumento de reorganización de la demanda y focaliza su acción en los sectores más pobres. Los cambios han sido importantes gracias a la construcción de un nuevo tipo de alianza de carácter local y que involucra a las autoridades municipales; técnicos del sistema público de salud como externos a éste; organizaciones académicas (p.e. Universidad) e internacionales (p.e. UNICEF); asociaciones privadas y comunitarias. Esta alianza permite neutralizar resistencias fuertes tales como las de organizaciones gremiales de médicos y enfermeras preocupados de garantizar su mercado de trabajo.

Un buen ejemplo de cambios similares en el campo de la educación es el estudio realizado por (Lardé, A., *et al* 1999) del caso de Educo en El Salvador. Este es un programa que surge por iniciativa de las mismas comunidades rurales no atendidas por el Ministerio de Educación. El Ministerio al evaluar sus resultados adopta el modelo como política para todas las áreas rurales y luego lo adapta para las áreas urbanas.

El programa promueve que Asociaciones Comunales para la Educación (ACE) gestionen a nivel local la educación. El Ministerio de Educación contrata a las ACE para que éstas conduzcan y operen la gestión educativa a nivel local y les transfiere fondos mensualmente para su funcionamiento. Estas asociaciones, a su vez, contratan a los maestros, compran materiales, garantizan la matrícula y cuidan la infraestructura de los establecimientos. Los 6 miembros directivos de las ACE son elegidos por la comunidad y 3 de ellos reciben capacitación por parte del Ministerio de Educación.

El estudio demuestra que cuando se abre la posibilidad de participar la comunidad responde. En más del 80% de los establecimientos analizados la elección de los representantes de la comunidad ha sido participativa y no impuesta por el Director u otra autoridad. Sin embargo, las asociaciones (ACE) funcionan principalmente con el aporte del Presidente y su tesorero. El resto de los miembros de la directiva y de la comunidad no tiene un mayor interés o tiempo para poder hacerlo. Los padres tienden a delegar la responsabilidad de la educación en la escuela. La falta de una cultura de participación; los tiempos de trabajo; la baja escolaridad de los padres y la percepción que éstos tienen de su baja tasa de retorno afectan la posibilidad de la participación y en las zonas rurales (Lardé, A., *et al*, 1999).

El principal problema detectado en el funcionamiento de las ACE alude a la posibilidad de abordar problemas de tipo pedagógico. La mayor parte de los directores y profesores consideran que éstos son problemas técnicos y que deben ser resueltos por los profesores y no por los padres. Por otra parte, la relación patronal de los docentes es con la Junta Directiva. Por tanto los padres de familia de las ACE están facultados para contratar maestros y personal administrativo, así como

para despedirlos cuando no cumplen con sus responsabilidades. Gracias a este poder los padres han logrado que los recursos se manejen con mayor transparencia y eficiencia; ha disminuido el ausentismo de los profesores y aumentó el número efectivo de horas de clases. Por otro lado, los maestros expresan sus molestias cuando tienen que rendir cuenta y estar presionados por los padres de familia quienes, a su juicio, "no están capacitados para evaluar su trabajo en el aula"

(Lardé, A., *et al.*, 1999:43). De este modo, las escuelas Educo, han logrado transformar, en alguna manera, los incentivos; mecanismos de control y de rendición de cuenta de los profesores.

Los principales problemas de funcionamiento de estas asociaciones se encuentran en la falta de tiempo de sus participantes; falta de información sobre funciones y malas interpretaciones en torno al manejo y administración de fondos. Se logra un buen desempeño cuando el director muestra flexibilidad en su autoridad y liderazgo. Sin embargo, en las escuelas pequeñas y más rurales que urbanas, se corre el riesgo que las asociaciones y directivas terminen por ser un "comité consultivo" para el director o para el consejo de maestros. En efecto, dadas las características del poder local es muy probable que los Consejos directivos terminen más bien por avalar las decisiones del director en lugar de discutirlos o de optar por una diferente.

Hasta ahora se ha subrayado la importancia de los contextos sociales, institucionales y de las propias percepciones y expectativas de la población para el logro de una reforma. En efecto, para garantizar la sustentabilidad de la reforma éstas deben encontrar apoyo y sentido en amplias capas de la población beneficiaria. Sin embargo el problema no se agota en este actor.

En efecto, los estudios demuestran, a su vez, los conflictos de *referencial* que se producen entre el "grupo técnico" que piensa y diseña las reformas y los actores políticos que "deciden" las opciones que deben asumir los sistemas de provisión de servicios. Los conflictos entre ambos tipos de actores se muestran con claridad en el estudio de (G. Cousinet, 1999) sobre el programa de medición de la calidad de la educación en Mendoza. Después de una aplicación exitosa su desaparición no respondió a la presión activa y pública de grupos de interés (profesores y padres) sino que, principalmente, ello se debió a una decisión de los actores políticos que vieron en este sistema autónomo una potencial crítica a su propia gestión. En este caso los responsables del sistema de medición priorizaron los aspectos técnicos por sobre los políticos y no generaron apoyos firmes y activos en estos actores para lograr una mayor permanencia del sistema.

Por otra parte, las diferencias de lenguajes y de culturas entre técnicos y políticos ha sido uno de los factores que ha obstaculizado la reforma de la salud en Chile. Según (C. Oyarzo, 1999), la reforma del sector público de salud, enfrenta las dificultades inherentes a toda acción de nuevos paradigmas. El problema se acentúa cuando los cambios recomendados tienen su origen en profesionales de la economía que expresan sus propuestas en un lenguaje muy poco conocido para los médicos y que dominan como profesión el sector.

En síntesis, los estudios analizados demuestran que, pese a la importancia otorgada en los discursos y en las políticas, la participación social es muy difícil de lograr. En efecto, las personas no sienten una necesidad innata por participar ni tampoco existen fórmulas y técnicas pre-establecidas transferibles automáticamente para generar una participación creativa. La trayectoria histórica del Estado y las representaciones que la población tiene de su rol forma parte de una cultura que favorece más la "delegación" que la "responsabilidad compartida" frente a problemas tales como los de educación y salud. Por otra parte, la cultura de la escuela y de los centros de salud; las formas de pensar de muchos profesores y personal de salud; la falta de métodos flexibles y participativos para trabajar con familias y la comunidad afectan la generación de espacios activos de cooperación y de toma de decisiones.

En los casos analizados se aprecia que la participación que promueven las reformas sociales no tienen un sentido político o ideológico. Por el contrario, éstas son entendidas como sistemas de

control social de los resultados de la prestación de servicios. Es el modo que tiene la sociedad de promover la responsabilidad (accountability) y la calidad de los servicios a través de una conexión directa y transparente con los usuarios. En los casos analizados de educación y salud se observan resultados importantes en la eficiencia y eficacia de los sistemas de provisión.

Los cambios que se promueven afectan las concepciones tradicionales tanto del aprendizaje como de la salud. En efecto, los programas analizados favorecen relaciones flexibles entre las categorías académicas y del sentido común de los beneficiarios y una interacción profesional-asistido de tipo dialógica. Estos cambios en las categorías de pensamiento requieren de nuevas alianzas y de relaciones sociales para que persistan en el tiempo. La construcción de acuerdos entre distintos actores y el grado de apoyo de las autoridades municipales; políticas regionales resultan ser claves para las experiencias de innovación. Todas las experiencias que se han basado solamente en la convicción técnica de sus promotores no logran alcanzar sus objetivos y fracasan. Las disposiciones legales y la existencia de espacios legítimos y eficaces de participación favorecen el cambio.

## G. Conclusiones

Los estudios de casos analizados describen el Estado actual de las principales reformas sociales que se llevan a cabo en América Latina. Las reformas muestran grados importantes de avance y de logros en cobertura y eficiencia. Sin embargo, son menores los avances en calidad y, particularmente, en la equidad.

En el sector de educación y, pese a la inversión y cambios que se promueven, se mantienen las diferencias de aprendizaje entre escuelas y sectores sociales pobres; medios o altos. El problema es general y "aún en los países de la región con cobertura extensiva y prolongada exposición de los estudiantes a la escuela, el ascendente de la enseñanza formal está cada vez más condicionado por factores externos, sobre los cuales ésta no tiene influencia directa" (Ratinoff, L, 1995: 27). El capital cultural y económico de las familias y la riqueza y complejidad de las interacciones y tecnologías con las cuales se relacionan inciden fuertemente en la calidad de los resultados que se obtienen.

El problema es clave porque cuestiona la relación paradigmática que se ha establecido entre equidad y educación. En efecto, y como señala, (J.C. Tedesco, 1998) esta relación no es unidireccional ni estática. Para obtener logros de calidad se necesita una "equidad social" de base y que este autor denomina condiciones de educabilidad. Tales condiciones aluden a los aprendizajes primarios que tienen los niños de códigos, hábitos y destrezas en su medio ambiente familiar y social. De este modo las políticas educativas y sociales deben actuar en forma integral para producir cambios en esta realidad extra escuela y contribuir así a las condiciones que requiere una educación de calidad.

En general, los gobiernos en la región han asumido el discurso de la "calidad" por sobre la "equidad". Este discurso es el que predomina para favorecer una mejor competitividad y excelencia. Pero ¿es el más apropiado para América Latina?. La equidad ha quedado en un segundo lugar. El problema es la competitividad y se promueven experiencias más o menos parecidas en la región; descentralización; gestión; voucher; estándares; mediciones y aplicaciones de test, etc.

En efecto, por la acción de las agencias internacionales y los consensos políticos establecidos en la región existen modelos de reformas educativas que se promueven. Como en los ajustes económicos se busca (o se cree) en el funcionamiento de "universales" o de relaciones ya probadas y válidas para cualquier situación. Entre estos universales se destaca el rol que se atribuye a la gestión. Todo parece solucionarse con un mejor "management". Se trasladan enfoques de la

realidad empresarial a las escuelas o a los centros de salud. Los estudios discuten este supuesto e indican un cambio que va más allá de logros de mayor eficiencia o de cambios en la gestión. Insertos en una transformación de las culturas institucionales destacan la importancia del liderazgo; mejoramiento de los sistemas de interacción; desempeños basados en competencias; flexibilidad y diálogo en las soluciones y comunicaciones entre los distintos actores sociales que participan en los procesos de reforma en los contextos propios de su realización.

La economía política de las reformas debe relativizar los universales que se instauran. El peso de la cultura y de las tradiciones históricas son claves. Los países que tienen alta población indígena y rural son diferentes a los más homogéneos y principalmente urbanos. Por ello es recomendable que los bancos y agencias actúen con un amplio menú de opciones más que con un número reducido facilitando así la posibilidad de que los países elaboren sus propias agendas en diálogo y discusión con las agencias.

Los conflictos de los procesos de ejecución de las reformas deben ser asumidos como algo positivo. Abren posibilidades y opciones. El conflicto puede ser utilizado en forma legítima como un momento para la redefinición de reformas que no han sido consultadas en forma previa. En el manejo de los conflictos se prueban los estilos de liderazgos. Los equipos que promueven las reformas en distintos niveles y espacios deben tener competencias para ejercer la mediación y construir consensos en torno a los objetivos y acciones que se promueven.

Es importante subrayar la necesidad de aumentar la capacidad de investigación y de aprendizaje de los países. Las limitaciones en los diagnósticos; fuentes de información y datos disponibles impiden elaborar propuestas bien fundamentadas y de calidad. No hay masa crítica en los países debido a la falta de apoyo a la investigación o por la transferencia de investigadores desde universidades y centros académicos a funciones políticas en los ministerios.

En varios de los estudios presentados se destaca la necesidad de crear una “cultura evaluativa” y de investigación para el aprendizaje en las instituciones y en la sociedad. Para lograr impactos, las reformas deben contar con buenos diseños y sistemas de seguimiento; indicadores e instrumentos validados para verificar sus resultados. La colaboración horizontal entre municipios y centros puede permitir la construcción de una perspectiva o referencial compartido para interpretar los resultados de las reformas. Es necesario, a su vez, contar con instrumentos y sistemas de procesamiento de información de fácil aplicación para todos los equipos y personal no especializado de los ministerios y ejecutores de las reformas.

## Bibliografía

- Bermeo, A. (1992), “Democracy and Lessons of Dictatorship”, en *Comparative Politics*, 2(3), April.
- Barros Silva, P. (1998), “Reforma da seguridade social no Brazil”, NEPP/UNICAMP, Dezembro, resultados de investigación presentados al Seminario Reformas de la Política Social en América Latina, Washington, D.C., 11, 12 de mayo de 1999.
- Caballero, P. (1999), “La autonomía escolar en el marco de la descentralización”, Instituto SER Investigaciones, resultados de investigación presentados al Seminario Reformas de la Política Social en América Latina, Washington, D.C., 11, 12 de mayo.
- Caccia Bava, S. (1999), “Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades, POLIS, Sao Paulo, Brasil, resultado de investigación presentados al Seminario Reformas de la Política Social en América Latina, Washington, D.C., 11, 12 de mayo.
- CLAD (1998), “Una nueva gestión pública para América Latina”, documento preparado por el Consejo Científico y aprobado por el Consejo Directivo, 14 de octubre.
- Corrales, J. (1999), *The Politics of Education Reform: Bostering the Supply and Demand; Overcoming Institutional Blocks. The Education Reform and Management Series 2 (1)*, Washington, D.C., s.e.

- Cortéz R., P. Phumpiu (1999), “La entrega de servicios de salud en los centros de administración compartida (CLAS), el Caso del Perú”, CIUP, resultados de investigación presentados al Seminario Reformas de la Política Social en América Latina, Washington, D.C., 11, 12 de mayo.
- Cousinet, G. (1999), “Medición de la calidad de la educación en la provincia de Mendoza”, Argentina, FIEL, resultados de investigación presentados al Seminario Reformas de la Política Social en América Latina, Washington, D.C., 11, 12 de mayo.
- D’Avila, A. y R. Dal Poz (1999), “Estudo sobre o processo de reforma em saúde no Brasil”, Universidad do Estado do Río de Janeiro.
- Draibe, S. (1999p), “A reforma da educação no Brasil: a experiência da descentralização de recursos no ensino fundamental, Estudos de Caso”, NEPP, UNICAMP, junho, ponencia presentada al Seminario Reformas de la Política Social en América Latina, Washington, D.C., 11, 12 de mayo de 1999.
- Echart, M, et al (1999), “Evaluación de la reforma educativa en la provincia de Buenos Aires, Argentina”, FIEL, resultado de investigación presentado al Seminario Reformas de la Política Social en América Latina, Washington, D.C., 11, 12 de mayo.
- Escala, M. (1996), “Una perspectiva estratégica del desarrollo de la educación dominicana”, en Grupo de Acción por la Democracia, Agenda Nacional de Desarrollo, planes de acción para las diez principales prioridades, Ciudad Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra-Centro Universitario de Estudios Político y Sociales, vol. II 139-166.
- García Huidobro, J.E. (Ed.) (1999), La reforma educacional chilena, Madrid, Editorial PROA
- Hanson, M. (1997), La descentralización educacional: problemas y desafíos, Santiago, PREAL.
- Jobert, B. et al (1987), L’etat en action. Politiques publiques et corporatismes, Paris, PUF
- Kliksberg, B.(1999), “Desigualdad y desarrollo en América Latina: el debate postergado”, en Revista del CLAD, Reforma y Democracia, 14 de junio.
- Lardé de Palomo A., A. Argüello de Morera (1999), “Administración educativa descentralizada: El caso de El Salvador”, FUSADES, San Salvador, Julio, resultado de investigación presentados al Seminario Reformas de la Política Social en América Latina, Washington, 11, 12 de mayo de 1999.
- Lo Vuolo R., A. Barbeito, L. Pautassi (1998), “Pobreza y políticas de sostenimiento del ingreso, Asistencialismo focalizado v/s ingresos básicos universales”, CIEPP, septiembre, Buenos Aires, Argentina, resultado de investigación presentado al Seminario Reformas de la Política Social en América Latina, Washington, D.C., 11, 12 de mayo de 1999.
- Martinic, S. , C. Aedo y J. Corvalán (1999), Reformas en educación y salud en América Latina y el Caribe, CIDE, Santiago de Chile
- Montoya S, J. Colina (1999), “La reforma de obras sociales en Argentina: avances y desafíos pendientes”, IPP (ex IEERAL), resultado de investigación presentado al Seminario Reformas de la Política Social en América Latina, Washington, D.C., 11, 12 de mayo.
- Noya N.(1999), “La reforma de la seguridad social en Uruguay”, CINVE, Montevideo, febrero, resultado de investigación presentado al Seminario Reformas de la Política Social en América Latina, Washington, D.C., 11, 12 de mayo de 1999.
- Oyarzo, C., et al (1999), “ Evaluación del proceso de reforma del sector público de salud chileno: una experiencia de 20 años”, PIAS, mayo, resultado de investigación presentado al Seminario Reformas de la Política Social en América Latina, Washington, D.C., 11, 12 de mayo de 1999.
- Parker, C., et al (1999), “Evaluación de impacto en programas de superación de pobreza”, resultado de investigación presentado al Seminario Reformas de la Política Social en América Latina, Washington, D.C., 11, 12 de mayo.
- Portocarrero F., et al (1999), “Economía y política de los programas gubernamentales de apoyo alimentario en el Perú”, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, Perú, Junio de 1998, resultado de investigación presentado al Seminario Reformas de la Política Social en América Latina, Washington, D.C., 11, 12 de mayo.
- Ratinoff, L. (1995), "Global Insecurity and Education, The Culture of Globalization", en Prospects, vol. XXV, N°2, 1995.
- Richmond, M. (1992), “Democratic Transition and Educational Change in Chile: The Programme MECE”, ponencia presentada al seminario sobre Educación en Latinoamérica, Humberstone Polytechnic, Hull, Grand Bretagne, mayo.
- Sterman, L. et al (1999), A descentralização do sistema de saúde no Brasil. São Paulo, dezembro.
- Tedesco, J.C. (1998), “Desafíos de las reformas educativas en América Latina”, en Revista Paraguaya de Sociología , año 35, Num. 2, pp. 7-18.

- Vega, M., P. Andrade y P. Maguiña (1998), La hora de la sociedad civil, la experiencia peruana de participación en políticas educativas, Lima.
- World Bank (1994), "El Salvador: Community Education Strategy, Decentralized School Management", Washington, D.C., report N°13502-ES.
- Yepes F., L. Sánchez (1999), "La descentralización de la salud en Colombia", ASSALUD, resultado de investigación presentado al Seminario Reformas de la Política Social en América Latina, Washington, D.C., 11, 12 de mayo

## II. Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercer y cuarto grado

---

*Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, UNESCO/OREALC<sup>5</sup>*

### Prólogo<sup>6</sup>

En el informe que la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI presentó a la UNESCO, se hace hincapié en la función esencial de la educación para el desarrollo permanente de la persona y la sociedad. Esta orientación reafirma los propósitos para los cuales se creó la UNESCO hace ya más demedio siglo: forjar la paz mediante la cooperación internacional, en sus ámbitos de competencia.

En América Latina y El Caribe la acción educativa se ha situado en el centro de las estrategias de desarrollo, tanto en términos cualitativos como en la equidad de su distribución. Éste es sin duda uno de los mayores logros políticos de los países de la región en los años noventa.

---

<sup>5</sup> Informe preparado por Juan Casassus, Juan Enrique Froemel, Juan Carlos Palafox y Sandra Cusato, en su calidad de miembros del Laboratorio. Contaron con el apoyo de: Hilda Lanza (Argentina), María Inés Gómez (Brasil), Susana Barrera (Bolivia), Iván Ortiz (Chile), Héctor Fernández (Colombia), Sandra Coto (Costa Rica), Héctor Valdés (Cuba), Olga Henríquez (Honduras), Juana Delmás (Paraguay), Víctor Velázquez (México), Leonte Ramírez (República Dominicana) y Nelly Chacón (Venezuela).

<sup>6</sup> Federico Mayor, Director General de la UNESCO.

Mejorar la calidad y la equidad de la educación implica no sólo pasar de una estrategia orientada al crecimiento del sistema hacia otra que privilegie la calidad de la oferta educativa, sino que también exige la adopción de metodologías que permitan percibir, con mayor claridad, los procesos y resultados del esfuerzo que los países realizan en este campo. En este enfoque, la evaluación pasa a desempeñar una función medular, tanto en la formulación como en el seguimiento y la ejecución de la política educativa.

Por eso la UNESCO valora en toda su importancia, el desarrollo de sistemas nacionales de evaluación en América Latina y, como consecuencia de ello, la creación del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, acontecida en Ciudad de México en 1994. Este marcó, además, un hito en el desarrollo de nuevas formas de cooperación entre los países de la Región y en el papel de Coordinación que asume la Oficina Regional de Educación de la UNESCO, con sede en Santiago de Chile. Los resultados del Primer Estudio Internacional que dicho Laboratorio llevó a cabo, expuestos en el presente volumen, corresponden a la concreción de los deseos de integración cultural a través de la educación, en una de las regiones más jóvenes y dinámicas del planeta.

Los trabajos que componen este informe permiten, por vez primera, percibir los logros educativos de once países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Venezuela), en tercer y cuarto año de la enseñanza primaria, en las asignaturas de Lenguaje (español y portugués, según el caso) y Matemática. Aporta además, información separada por estratos, según la base demográfica (mega-ciudades, urbano y rural) y el tipo de gestión (privada y pública). Este último hace posible valorar no sólo las diferencias de calidad, sino desentrañar las raíces de la inequidad. Las peculiaridades del estudio contribuirán sin duda, a hacer realidad en América Latina el ideal de la UNESCO de lograr la educación para todos, por todos y a lo largo de toda la vida. Me complace dejar constancia, en estos párrafos liminares, de mi más cordial felicitación a cuantos han hecho posible este trabajo.

## A. Introducción<sup>7</sup>

Entre los meses de junio y noviembre de 1997 se aplicaron las pruebas de Lenguaje y Matemática a los alumnos de Tercero y Cuarto Grado de enseñanza básica, en trece países de América Latina. Al mismo tiempo, se administraron cuestionarios a los alumnos, a los docentes, directores y tutores de dichos alumnos, completándose así, la recolección de información del Primer Estudio Internacional Comparativo de Lenguaje, Matemática y Factores Asociados.

### *¿Por qué un estudio comparativo entre los países latinoamericanos?*

La primera razón surge de que un estudio comparativo de la situación educativa en la región permite tomar el pulso, por la vía muestral de dos grados, Tercero y Cuarto representativo de un total de alumnos en educación primaria, que según indican las últimas cifras disponibles, alcanzaba a más de setenta y cuatro millones de niñas y niños.

Una segunda motivación se refiere al convencimiento de que la utilización de enfoques comparados es uno de los mejores instrumentos para comprender el estado de la educación en los países, generar indicadores cualitativos comunes y poder diseñar recomendaciones políticas.

La tercera razón de realizar el estudio en la región emerge del hecho que la mayor parte de los estudios comparativos realizados hasta la fecha, no incorporaban a estos países y los escasos que sí lo hacían, no consideraron raíces curriculares propias de ella. Este aspecto es de gran importancia, más aún si se observa en interacción con las características culturales peculiares de la región. Este es pues, el primer caso de un estudio de base curricular latinoamericana, consensuada entre los países participantes.

---

<sup>7</sup> Ana Luiza Machado, Directora UNESCO – Santiago, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.

Por último, el enorme esfuerzo cooperativo que implica llevar a cabo un proceso de aprendizaje conjunto y de observación mutua, constituye un paso importante para avanzar hacia una integración cultural entre los países de la región. La base curricular común confirma que existe un sustrato cultural común, sustrato que es transmitido por el sistema educativo.

### ***La contribución de los estratos y de los factores asociados.***

El Primer estudio, del cual da cuenta el presente informe, difiere de los demás estudios comparativos, realizados en el último tiempo en dos aspectos esenciales. Uno de ellos consiste en que la muestra de alumnos fue estructurada en base de dos tipos de estratos. Estos son los estratos principales (de base demográfica: mega-ciudad, urbano y rural) y especiales (basados en el tipo de administración: privado y público). La presencia de los estratos permite situar los resultados en contexto y evitar, hasta dónde es posible y legítimo, la mera presentación de datos brutos de rendimiento comparativo.

Los estratos señalados se complementan con lo que se ha denominado Factores Asociados. Su presencia implica que el Estudio está diseñado no sólo para entregar información de variables de producto, correspondientes en este caso a rendimientos en Lenguaje y Matemática, sino que además respecto de variables de insumo y de proceso. Todas ellas se integran en un modelo conceptual en el cual, como ya se señaló, además de los productos mencionados, se incluyen insumos y procesos relacionados con: gestión y política; con el currículo planificado y realizado; con los directivos y su gestión; con el profesor y su desempeño; con la familia y su compromiso educacional y; con los alumnos y sus características.

### ***Los usuarios del estudio.***

Este Primer estudio comparativo, está concebido para servir a múltiples destinatarios. Sin embargo, es posible señalar que los principales, pueden agruparse en tres grupos. El primero corresponde a los generadores y gestores de la política educativa en los respectivos países. Con respecto de ellos, el estudio provee informaciones útiles para la generación o modificación de políticas que produzcan mejoramiento cualitativo de la educación en la región.

El segundo grupo de destinatarios está compuesto por los actores de la educación, en los ámbitos de la familia, de la escuela y del aula. Se trata de que tanto directivos, maestros, padres y alumnos, tomen conocimiento de cómo se sitúa su respectivo país en el contexto educativo regional latinoamericano. Se anticipa que el aporte del estudio será especialmente significativo para los directivos y maestros, ya que proveerá de antecedentes para aprender y mejorar la educación de sus alumnos, basándose en los éxitos y limitaciones identificados no sólo por su propio país, sino que también por los demás países de la Región.

La tercera audiencia objetivo del estudio corresponde a la comunidad académica y a los investigadores en educación, cuyos miembros podrán hacer uso de la información para efectos de explorar aspectos de sus disciplinas y áreas de estudio. Tales conclusiones pueden implicar la confirmación o rechazo de tendencias, el inicio de la búsqueda de confirmaciones o discordancias o la generación de nuevos planteamientos teóricos en la educación.

Finalmente es importante destacar la voluntad cooperativa de los Coordinadores Nacionales del Laboratorio, quienes, en cinco reuniones definieron - mediante decisiones consensuadas - cada una de las etapas del estudio.

## **B. Hallazgos principales de los resultados del estudio**

### **1. Las preguntas que orientan el estudio**

El estudio se orienta a responder cinco preguntas. La primera pregunta plantea ¿Qué aprenden los alumnos? La segunda se interroga respecto de ¿Cuál es el nivel al que ocurren esos aprendizajes? La tercera dice relación con ¿Qué competencias han desarrollado los alumnos en

base de esos aprendizajes? La cuarta se refiere a ¿Cuándo han ocurrido los aprendizajes? Finalmente, la última plantea ¿Bajo qué condiciones se han producido los aprendizajes?.

Estas preguntas, si bien son directas, implican un cierto grado de complejidad a la hora de responderlas. Para poder darles respuesta se han desarrollado modelos conceptuales, construido marcos de hipótesis<sup>8</sup> y llevado a cabo complejos procesamientos de análisis estadísticos.

Este informe considera primariamente las variables de producto y se centra en los resultados más directos. Los siguientes informes permitirán dar respuestas más exhaustivas a las cinco preguntas que se plantearon originalmente como las bases del estudio.

Desde el punto de vista de los contenidos curriculares, el estudio se centró en tres tópicos de Lenguaje: comprensión lectora, práctica metalingüística y producción de textos. Matemática incluyó cuatro tópicos: numeración, operatoria con números naturales, fracciones comunes, geometría y medición, e incorpora además cuatro habilidades aritméticas de nivel superior (interpretación de gráficos, reconocimientos de patrones, manejos de probabilidades, y establecimiento de relaciones entre datos).

En el aspecto metodológico de la presentación de los resultados, los Coordinadores Nacionales, coincidieron con las tendencias internacionales más recientes en el sentido de que las medianas de países con muestras correctas constituyen una apreciación más válida del rendimiento que los promedios.<sup>9</sup> En consecuencia los resultados están expresados en medianas por países, en vez de promedios por nación, aunque se muestran comparados con el Promedio Regional.

Por otra parte, los Coordinadores Nacionales definieron que en todos los gráficos y tablas, los países aparecieran ordenados alfabéticamente. También, en general los resultados se presentan en base de puntajes estandarizados, con una Media Aritmética de 250 puntos y una Desviación Estándar de 50. En los gráficos se indican, además de la Mediana, los cuartiles Primero y Tercero, como asimismo el Primer y Noveno decil.

## 2. ¿Qué países participaron en el estudio?

Recuadro II. 1

### PAÍSES QUE PARTICIPARON EN EL ESTUDIO

Argentina	Honduras
Bolivia	México**
Brasil	
Paraguay	
Colombia	Paraguay
Costa Rica*	Perú***
Cuba	Rep.Dominicana
Chile	Venezuela

**Notas:** \*Los datos de Costa Rica no forman parte de la síntesis de resultados, dado que no fueron entregados de acuerdo a las exigencias de oportunidad y normalización establecidos por el Laboratorio.

\*\*México manifiesta no haber recibido un informe técnico lo suficientemente detallado sobre la metodología utilizada para el cálculo de los valores nacionales, y por tanto no pudo validar los propios.

\*\*\*La información correspondiente a Perú, aún cuando está incluida en los cálculos de los parámetros estadísticos del estudio, no se presenta aquí, en virtud, de que a la fecha de publicación, las autoridades peruanas no han autorizado su difusión.

<sup>8</sup> Éstos han sido publicados en la serie Documentos del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación., UNESCO/OREALC. Santiago de Chile.<sup>8</sup>

<sup>9</sup> Stedman, L.C.(1997). " International Differences: An assessment of a new perspective".Educational Researcher, 26, (3), 4-5.

Si las circunstancias técnicas y formales lo permiten, los resultados e información de Costa Rica y Perú, serán plenamente incorporados en los siguientes informes.

### 3. ¿Qué revela el estudio?

- El primer hallazgo revela que los resultados evidenciaron diferencias entre los países, tanto en los niveles de logro, como en la distribución de los rendimientos. En sus resultados, Cuba se destaca significativamente entre los países de la región.
- Los puntajes en Lenguaje oscilan entre 65 y 397 puntos y entre 53 y 461 en Matemática. Esto indica que el rango de dispersión en el rendimiento en Matemática es mayor que el rendimiento en Lenguaje.
- En el caso de Lenguaje, en Tercer y Cuarto Año, todos los países con excepción de Cuba, se sitúan en un rango de una desviación estándar a cada lado de la Media Regional. Argentina, Brasil, Chile y Cuba están por sobre ella en Tercero y en Cuarto Grado, Colombia, México y Paraguay se suman a los países ubicados sobre la Media Regional. Pero el alza de puntajes en Cuarto Grado no es uniforme, por lo que se aprecia una mayor dispersión de las medianas entre los países.
- En cuanto a Matemática, en Tercer Grado, todas las medianas nacionales, a excepción de Argentina y Cuba, se sitúan bajo la Media Regional. Cuba, en particular, se ubica a poco más de dos desviaciones estándar por sobre la Media Regional. En el caso de Matemática en Cuarto Grado, los puntajes son superiores a los que se obtienen en Tercero, ubicándose Brasil, Chile y Colombia por sobre la Media Regional, mientras que el puntaje de México coincide con ella.
- En cuanto a las diferencias de logro entre Tercer y Cuarto Grado, cabe destacar que las variaciones en Matemática son menores que en Lenguaje. En este caso, las variaciones entre los países van desde una diferencia de un punto (Bolivia) hasta veintiocho puntos (México).

En cuanto a estas diferencias es importante señalar que si significaran realmente progresos, esto indicaría que los países deberían ser observados no sólo en sus rendimientos absolutos, sino que en cuanto a las diferencias y a los niveles desde donde parten.

Hallazgos especialmente interesantes surgen del análisis de los países, a la luz de los estratos:

Al observar los resultados por estrato de base demográfica, vale mencionar primeramente que Paraguay no se menciona en las comparaciones, por carecer de estrato mega-ciudad.

- La secuencia de logros de mayor a menor en casi todos los casos, es megaciudad-urbanorural, excepto para Chile, el cual en los dos grados y en las dos asignaturas, muestra que los resultados de sus escuelas urbanas superan a las de mega-ciudad.
- Las escuelas rurales muestran los logros más bajos. Pero ello no es así para Colombia, que en Lenguaje en Tercer Grado, muestra que sus escuelas rurales obtienen mejores puntajes que las urbanas y se ubican después de las de mega-ciudad y, que en Matemática, para el mismo Grado, las rurales presentan puntajes más altos que las demás.

Al observar los estratos especiales, basados en el tipo de administración, debe plantearse primeramente que en el caso de Cuba existe un sólo estrato, el público.

- En todos los casos, excepto en Matemática, Cuarto Grado, en República Dominicana, las escuelas privadas tienen más altos logros que las públicas.
- Al observar los estratos público y privado en base a las diferencias entre Tercer y Cuarto Grado en Lenguaje, se aprecia que hay un mayor diferencial de logro en las escuelas públicas de Brasil, Colombia, Honduras, República Dominicana y Venezuela, en comparación con las privadas. En cambio, en Argentina, Bolivia y Chile el diferencial es favorable a las escuelas de administración privada.
- En el caso de Matemática, en Colombia, México y Venezuela las escuelas públicas tienen un diferencial mayor que las privadas.

#### **4. Los hallazgos y las políticas educativas en la región.**

Los gobiernos de los países de la región buscan mejorar la calidad y la equidad de la educación. Los resultados de este estudio posibilitan establecer líneas de base regionales que permitan comparar los logros y las variaciones de logros de los alumnos. Pero calidad y equidad van juntas. Al mismo tiempo, buscan mejorar la equidad en la distribución de los logros.

Una primera aproximación al estudio de la equidad, tiene que ver con la necesidad de lograr una distribución de resultados comparativamente homogénea. Pero ello no es suficiente para apreciar la dimensión de la equidad; también es necesario vincular los resultados a otras variables tales como los estratos definidos en el estudio y otros indicadores sociales, económicos y culturales.

La primera observación general a emitir respecto del impacto de los hallazgos del estudio sobre las políticas educativas en la región, es que las variaciones en rendimiento según estrato son una indicación de evidencias que relacionan los estratos y los rendimientos, y que por ello es posible establecer orientaciones que afecten a tales políticas.

Un segundo aspecto a señalar es que en los países donde tiene lugar la aplicación de innovaciones pedagógicas e innovaciones en gestión, donde se combinan elementos de insumos y de procesos pedagógicos, donde existe un alto nivel de voluntad política expresada en la prioridad presupuestaria para la educación y reformas educativas en marcha o finalizadas, se logran mejores resultados. Sin embargo, éstos no son tributarios de cualquiera de las acciones anteriores tomadas aisladamente, sino que lo son de su combinación, acumulación y consistencia en el tiempo.

Un tercer aspecto es que si bien existen variaciones de rendimientos entre los países, con la excepción de Cuba, a estas alturas del análisis, no existen evidencias para afirmar que existen diferencias significativas entre ellos.

En cuarto lugar, con relación a la educación en condiciones de ruralidad es importante apreciar que con la excepción de Cuba, los rendimientos se encuentran a menos de una desviación estándar de la Media Regional. Por otra parte, existen rendimientos diferenciados entre Lenguaje y Matemática en este sector y que los sitúan alrededor de la Media Regional, y en algunos casos superan los resultados de escuelas en mega-ciudad y urbanas. En consecuencia, los rendimientos de la educación rural pueden ser mejorados mediante acciones focalizadas. El factor lenguaje en sociedades multilingües es, sin embargo, un elemento que pesa en los resultados, en particular en Bolivia, y que en consecuencia amerita una consideración especial.

Por último, es de notar que si bien las escuelas privadas tienden a tener mejores puntajes que las públicas, esta supremacía no se verifica en todos los casos. En lo que dice relación al diferencial de logro entre Tercer y Cuarto Grado en Lenguaje, las escuelas bajo administración pública, logran puntajes más altos que las privadas en la mayoría de los países. Sin embargo, en cuanto al

diferencial de logro en Matemática, los mejores puntajes se encuentran mayoritariamente en las escuelas bajo administración privada.

## C. Comparabilidad

La comparabilidad entre países requirió de un procedimiento complejo y detallado, de reciente desarrollo. Los países de América Latina difieren entre sí en una multiplicidad de dimensiones. Estas son principalmente de naturaleza cultural, social, geográfica, económica y política. Esta diferencia multidimensional entre países es la raíz de la complejidad propia de la comparación entre países. Las características que estas dimensiones adopten en cada país, definen el contexto en el cual ocurren los procesos educativos. Son, por lo tanto, uno de los principales determinantes de los resultados en este campo. Por ello, las diferencias contextuales son importantes a la hora de interpretar y sacar conclusiones en este estudio. Con el propósito de facilitar este proceso, además de las informaciones de rendimiento, también se desarrolló un conjunto de instrumentos para recoger informaciones de contexto organizadas en factores asociados.

La comparabilidad es también un hecho reciente en la región, no existiendo una tradición en tal sentido. Esto es particularmente cierto en el ámbito educativo donde la actitud en materia de gestión y en lo cualitativo ha sido principalmente de autoreferencia. La apertura de la gestión, la evaluación de resultados y la entrega de información acerca de ellos son procesos muy recientes y no están generalizados de la misma manera en todos los países miembros del Laboratorio.

Adicionalmente, el lugar prioritario que ha venido ocupando la educación en las estrategias de desarrollo incrementa la dimensión político-técnica de la comparabilidad. Es por ello que la voluntad política mostrada por los países de realizar este estudio e informar acerca de sus resultados es un hecho importante. Para robustecer esta voluntad, la preocupación de su conducción ha sido, por una parte, de permanente consulta y verificación en cada una de las etapas del estudio y por otra parte, la de condicionar los avances al logro de acuerdos tomados por consenso.

La preocupación por asegurar la comparabilidad se refleja particularmente en el diseño y desarrollo de las pruebas. El énfasis puesto en asegurar la preocupación por asegurar la representatividad de cada país aparece representada por el diseño y ejecución del muestreo, puesto que el estudio compara muestras representativas de los países.

### 1. Pruebas

El logro medido se obtiene a partir de las respuestas a pruebas de Lenguaje y de Matemática. Estas pruebas fueron aplicadas a alumnos de Tercer y Cuarto Grado de la Educación Básica en trece países. Haber desarrollado una única prueba de Lenguaje y una única prueba de Matemática que fueran reflejos del currículo en cada uno de los países, es un logro sin precedentes a nivel internacional. La necesidad de que todos y cada uno los países vieran reflejados su currículo constituyó una dificultad especial. La complejidad de esta etapa fue tal, que el desarrollo de las pruebas surgió de dos años y medio de consultas, verificaciones y acuerdos. Las tablas de contenidos figuran en el anexo 1<sup>10</sup>. Finalmente, una vez que éstas fueron aceptadas por todos los Coordinadores Nacionales, las pruebas fueron certificadas por evaluadores externos del Educational Testing Service (ETS).

En el caso de las Pruebas de Lenguaje, es importante mencionar que aún cuando su estructura comprende 20 ítemes, el ítem 20 no está considerado en el presente análisis, en virtud de que en su

---

<sup>10</sup>Consultar en: [www.unesco.cl/09.htm](http://www.unesco.cl/09.htm)

proceso de calificación se utilizaron criterios parcialmente distintos en los países participantes, por lo que sus resultados serán objeto de informes posteriores, una vez que se determine si las diferencias de criterio pueden ser técnicamente superadas.

### **a. La prueba de Lenguaje**

Para elaborar la prueba común de Lenguaje a los países de la Región, se analizaron los documentos que permitiesen conocer lo que se enseñaba en Lenguaje en los cuatro primeros años del Primer Ciclo de Educación General Básica o Primaria. Los documentos sobre los que se construyó la matriz de objetivos curriculares de la Prueba fueron: i) programas curriculares de cada uno de los países y ii) matriz de materias curriculares, elaborada por el Laboratorio en base de la información recopilada a través de cuestionarios que fueron respondidos por personal técnico de cada país. Una vez construida, la matriz fue sometida a la aprobación de los países.

Lo anterior dio origen a los instrumentos que fueron sometidos a validación a través de una aplicación piloto. Tal aplicación fue seguida de un análisis de tipo clásico y de la estructuración de los instrumentos definitivos. Los instrumentos resultantes fueron sometidos a la consideración y análisis de los Coordinadores Nacionales del Laboratorio en la III Reunión de Coordinadores Nacionales (Buenos Aires, 3, 4 y 5 de Marzo 1997) y de expertos del ETS.

### **b. La prueba de Matemática**

De la misma manera que en la prueba de Lenguaje, el primer paso para la elaboración de una prueba común a los países que participaron en el estudio, consistió en analizar los documentos que permitiesen conocer lo que se enseñaba en los cuatro primeros años del Primer Ciclo de Educación General Básica o Primaria. Los documentos sobre los que se construyó la matriz de objetivos curriculares de la Prueba fueron: i) programas curriculares de cada uno de los países y ii) matriz de materias curriculares elaborada por el Laboratorio en base a la información recopilada a través de cuestionarios que fueron respondidos por personal técnico de cada país. La Matriz de objetivos propuesta fue aprobada por los Coordinadores. Con respecto a los instrumentos definitivos, se siguió el mismo proceso antes mencionado para Lenguaje.

## **2. Muestreo**

Este Primer Estudio Internacional Comparativo del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, ha sido un esfuerzo cooperativo sin precedentes en la región. En su desarrollo se combinaron la voluntad política y el rigor metodológico propio de los actuales estándares internacionales en la materia.

Es por lo anterior, que para llegar a la etapa final del estudio, se requirió ejecutar toda la fase de pruebas y pilotajes experimentales propios e indispensables para garantizar la consistencia técnica de los instrumentos y su estandarización para todos los países participantes (anexo 2)<sup>11</sup>. Actividad que como ya se comentó en puntos anteriores, llevó más de un año de ejecución y a través de la cual fueron probados en todos los países participantes un conjunto bastante importante de ítems (90 para Lenguaje y 120 para Matemática) a una submuestra de aproximadamente 13 mil niños de toda la región, cercana al 20% de la muestra definitiva.

Dicho lo anterior, la base de cálculo del estudio internacional propiamente dicho, es una muestra estratificada, no proporcional a la población total de cada país, de dos etapas y ponderada. El tamaño aproximado de la muestra fue determinado con un mínimo de 40 alumnos por escuela, 20 por grado, 100 escuelas como unidades primarias y 4 mil alumnos como unidades de agregación secundarias.

---

<sup>11</sup> Consultar en: [www.unesco.cl/09.htm](http://www.unesco.cl/09.htm)

Como excepciones a lo anterior, por cuestiones de costo de la investigación, por falta de información previa normalizada y dada la dispersión o inaccesibilidad de algunos de los centros escolares en América Latina y el Caribe, se aceptó una exclusión “a priori”, no mayor del 20 % de la población total de Tercero y Cuarto Grado de Educación Primaria de cada país.

La estratificación de la muestra estuvo dada por dos criterios, uno principal y otro especial. El primero o principal fue determinado por la cantidad de habitantes de la población donde se ubica la escuela, y el segundo o especial, según el tipo de gestión o dirección de la escuela, sin importar el origen o propiedad de los recursos con que opera. La operacionalización de estos criterios arrojó como resultados la siguiente clasificación:

**Recuadro II. 2****Estratos Principales:**

Megaciudad : Escuelas ubicadas en poblaciones de un millón de habitantes o más ( $n \geq 1.000.000$ ).

Urbano : Escuelas ubicadas en poblaciones de menos de un millón de habitantes y más de dos mil quinientos ( $2.500 < n < 1.000.000$ ).

Rural : Escuelas ubicadas en poblaciones de dos mil quinientos habitantes o menos ( $n \leq 2.500$ ).

**Estratos Especiales:**

Público : Escuelas de gestión Pública de cualquiera de sus niveles, federal, estatal o municipal, sin importar el origen de sus recursos (sólo para los estratos principales de megaciudad y urbano).

Privado : Escuelas de gestión Privada, sin importar el origen de sus recursos (sólo para los estratos principales de megaciudad y urbano).

Para determinar las cantidades muestrales mínimas para cada estrato, se siguió un procedimiento que garantizara alumnos suficientes por estrato, conforme a los estándares internacionales ( $n=1,000$ ), basando los cálculos en las cifras nacionales correspondientes a cada estrato y sus intersecciones. Excepción a este procedimiento es el caso de Argentina, país que consideró como población a una muestra nacional usada en su operativo de 1997; en el caso de Brasil la selección se hizo a partir de tres estados y dentro de ellos, de tres municipios que representaran el nivel bajo, medio y alto en el Índice de Desarrollo Humano usado por Naciones Unidas. Tablas correspondientes en Anexo 2.

**Cuadro II. 1**  
**NÚMERO DE ALUMNOS EN LA MUESTRA FINAL**  
**DE PRUEBAS DE LENGUAGE, POR ESTRATO**  
**Pruebas de Lenguaje**

País	Megaciudad		Urbano		Rural	Total
	pública	privada	Público	privado		
Argentina	580	312	2 322	487	523	4 224
Bolivia	1 193	602	847	966	1 271	4 879
Brasil	650	307	2 077	688	767	4 489
Chile	472	791	1 410	776	1 197	4 646
Colombia	480	555	1 551	509	1 211	4 306
Costa Rica	0	0	1 178	764	922	2 864
Cuba	1 303	0	1 351	0	1 296	3 950
Honduras	404	268	900	166	2 008	3 746
México	901	320	1 431	638	1 763	5 053
Paraguay	0	0	1 676	1 377	1 665	4 718
Perú	715	455	1 384	503	1 243	4 300
Rep. Dominicana	564	814	862	158	1 331	3 729
Venezuela	473	313	1 576	513	816	3 691
Suma	1 752	1 582	3 822	1 174	3 390	54 595

**Cuadro II. 2**  
**NÚMERO DE ALUMNOS EN LA MUESTRA FINAL**  
**DE PRUEBAS DE MATEMÁTICA, POR ESTRATO**  
**Pruebas de Matemática**

País	Megaciudad		Urbano		Rural	Total
	pública	privada	Público	privado		
Argentina	580	312	2 322	487	523	4 224
Bolivia	1 192	598	850	972	1 257	4 869
Brasil	675	304	2 162	690	784	4 615
Chile	458	769	1 360	772	1 209	4 568
Colombia	467	550	1 507	508	1 201	4 233
Costa Rica	0	0	1 068	763	844	2 675
Cuba	1 316	0	1 354	0	1 319	3 989
Honduras	423	272	887	164	2 055	3 801
México	900	320	1 433	676	1 764	5 098
Paraguay	0	0	1 595	1 357	1 658	4 610
Perú	699	455	1 376	501	1 244	4 275
Rep. Dominicana	580	894	862	155	1 232	3 723
Venezuela	466	302	1 625	507	842	3 742
SUMA	4 384	2 243	9 132	3 360	10 114	54 417

### 3. Método

El Primer estudio internacional incorporó algunos aspectos metodológicos que sin ser innovativos en el ámbito de la investigación en Ciencias Sociales, sí constituyen elementos que no han sido utilizados anteriormente en estudios de este tipo. Tales componentes metodológicos son el Modelo de Rasch y los Modelos Jerárquicos Lineales (HLM).

El primer modelo nombrado fue empleado para construir la escala para los resultados de los instrumentos en ambas asignaturas: Lenguaje y Matemática. El método, cuyo uso fue decidido desde la etapa de diseño del estudio, incluyó el ajuste (equating) de las distintas formas de ambas pruebas y la construcción de una escala para los resultados.

Para propósitos de calibración, se extrajo de la base de datos total una muestra especial regional. Esta muestra incluyó números iguales de sujetos para las Formas A y B, de Tercer y Cuarto Grado, de cada país (300 sujetos para combinación de forma y grado, para cada país, en cada asignatura: Lenguaje y Matemática). Para extraer la muestra de un país determinado, se la construyó de modo que fuese proporcional a los estratos principales de las poblaciones nacionales.

Esto implicó usar una muestra representativa (auto-ajustada) para cada país en esta etapa. El propósito de este muestreo fue aplicar el sistema de construcción de escalas a partir de Rasch, a una muestra representativa de estudiantes (el Modelo de Rasch no acepta el uso de ponderaciones en el muestreo) y otorgar a cada país una igual influencia en la definición de la escala. Las muestras (aproximadamente 7200 por cada forma) son más que adecuadas en términos de tamaño para la construcción de la escala mediante el Modelo de Rasch. No obstante lo señalado, es preciso destacar que este procedimiento fue empleado solamente para generar parámetros para la construcción de las escalas; todo el resto del trabajo analítico empleó las bases de datos completas, con las ponderaciones correspondientes.

El análisis de Rasch como también los métodos clásicos, mostraron que los tests tienen adecuadas características estadísticas al igual que sus escalas, y que el ajuste entre las Formas A y B pudo ser realizado precisa y consistentemente. La escala fue establecida con una Media internacional de 250 puntos y una Desviación Estándar de 50.

El uso de Modelos Jerárquicos Lineales se dirigió al cálculo de ajustes para las variables de rendimiento en base de variables de Insumo o Producto. Como se detalla en la sección correspondiente, tal proceso incluyó tres etapas: determinar la distribución de la variación (varianza) del rendimiento en sus tres componentes (alumno, escuela y país); identificar variables independientes (macro-factores) asociados a la variación del rendimiento y; evaluar las diferencias “entre países” a la luz de los factores identificados. Para efectos del análisis recién descrito se

emplearon puntajes brutos expresados en porcentajes, a diferencia del resto del análisis, el cual utilizó puntajes estandarizados, como se describió anteriormente.

El Análisis Clásico y de Rasch mostraron que las características estadísticas y de las escalas de las pruebas, son buenas (ver anexo3)<sup>12</sup>.

## D. Resultados

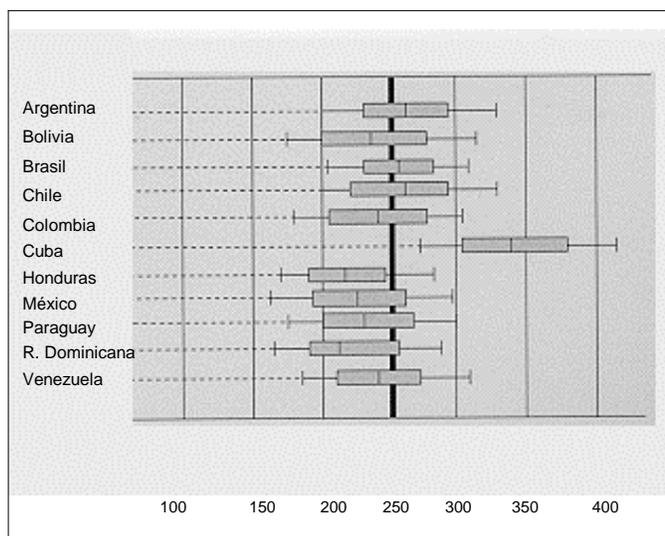
### 1. Resultados por grado en Lenguaje y Matemática

Los gráficos del 1 al 4 muestran los rendimientos de los alumnos por país, en Lenguaje y Matemática, en Tercer y Cuarto Grado. Éstos aparecen en orden alfabético. Los logros de cada país se muestran en puntajes estandarizados y con indicación del primer y tercer cuartil, área que cubre el rendimiento de la mitad (entre el 25% y 75%) de los alumnos y en cuyo punto medio se encuentra la mediana. Ésta corresponde al punto divisorio entre el 50% de los puntajes más altos y el 50% de los puntajes más bajos. También se muestra la indicación del primer y noveno decil, los que muestran los resultados extremos en cada país.

Los puntajes están estandarizados con un promedio de 250 puntos, situándose los más bajos en 65 para Lenguaje y 53 para Matemática y los más altos puntajes situándose alrededor de 397 para Lenguaje y 492 para Matemática. La distribución de los puntajes en torno del promedio de 250 está expresada en unidades denominadas desviación estándar, la que corresponde a 50 puntos.

Estos resultados muestran que, con la excepción significativa de Cuba, no se aprecian grandes diferencias de rendimiento entre los países. La mediana de Cuba se encuentra consistentemente a casi dos desviaciones estándar de la Media Regional, mientras que las medianas de los otros países se encuentran todas a una distancia inferior a una desviación estándar.

**Gráfico II. 1**  
**RESULTADOS EN LENGUAJE TERCER GRADO, MEDIANA,**  
**CUARTILES 25% Y 75% Y DECILES 10% Y 90%**



El gráfico 1 muestra que el rendimiento de los alumnos de la mitad más baja de Cuba, de la mitad mas baja, es significativamente superior al rendimiento de la mitad más alta de los países que

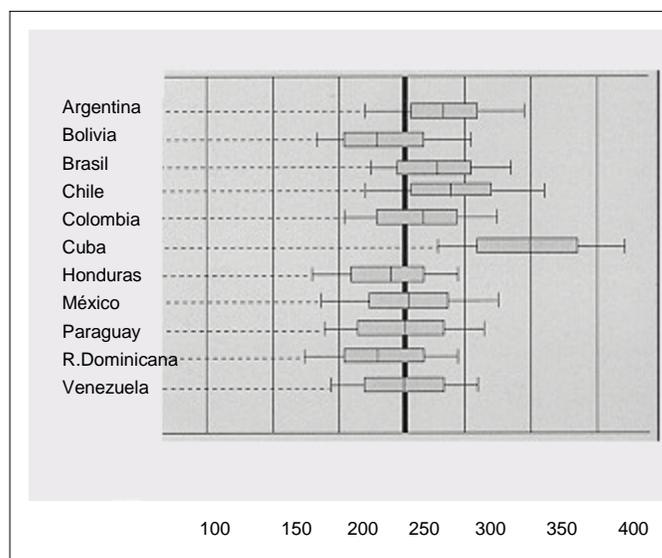
<sup>12</sup> Consultar en: [www.unesco.cl/09.htm](http://www.unesco.cl/09.htm)

le siguen inmediatamente. Podemos observar que los puntajes correspondientes al Primer Cuartil de Cuba sólo son alcanzados por los alumnos de más alto rendimiento de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, y Venezuela (Noveno Decil). Por otra parte, la información contenida en este mismo gráfico parecería indicar la ausencia de diferencias estadísticamente significativas entre otros países.

Este gráfico muestra la configuración de tres grupos. Uno que incluye sólo a Cuba, cuya mediana de 343 está próxima a dos desviaciones estándar a la derecha de la Media Regional. La porción correspondiente al 50% de los alumnos se encuentra en esa posición. Otro grupo, integrado por Argentina (263), Brasil (256), y Chile (259), muestra medianas que son superiores a la Media Regional; y un tercer grupo integrado por los restantes países indica medianas que son inferiores a ella.

En este mismo gráfico es posible también observar la homogeneidad (baja dispersión) o heterogeneidad (alta dispersión) de la distribución de los resultados al interior de cada país. Algunos países como Bolivia y Cuba muestran una situación heterogénea, de alta dispersión de resultados, mientras que Brasil muestra una distribución homogénea.

**Gráfico II. 2**  
**RESULTADOS EN LENGUAJE CUARTO GRADO,**  
**MEDIANACUARTILES 25% Y 75% Y DECILES 10% Y 90%**



El gráfico 2 muestra resultados similares a los de Lenguaje de Tercer Grado, aunque en general los puntajes son levemente superiores. Sin embargo, al mismo tiempo se aprecian mayores diferencias entre las medianas de los países.

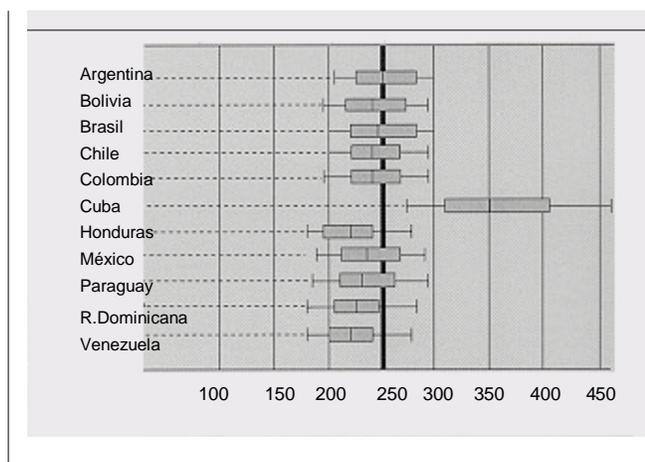
En los resultados de Cuarto grado es posible distinguir la configuración de tres grupos: el primero compuesto por Cuba, que mantiene su posición anterior; un segundo grupo que incluye a 6 países cuyas medianas se sitúan por encima de la Media Regional: Chile (286), Argentina (282), Brasil (277), Colombia (265), México (252) y Paraguay (251), y un tercer grupo compuesto por 4 países cuyas medianas no la alcanzan.

En cuanto a la homogeneidad de las distribuciones, existe una mayor similitud entre los distintos países, a excepción del caso de Cuba que mantiene una alta heterogeneidad y Argentina que, por el contrario, presenta la mayor homogeneidad.

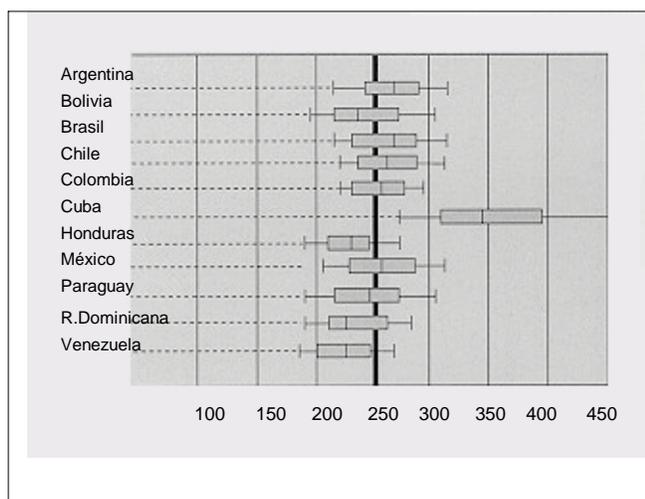
Para Matemática de Tercero Básico (gráfico 3), las medianas se sitúan en todos los casos bajo la Media Regional, excepto Argentina con 251 puntos y Cuba que supera levemente a las dos desviaciones estándar por encima de Media Regional (353).

Los países muestran, en general, situaciones similares en cuanto a la homogeneidad de sus distribuciones, con la excepción de Cuba que es heterogénea, y las de Argentina, Chile y Honduras que presentan una alta homogeneidad.

**Gráfico II. 3**  
**RESULTADOS EN MATEMÁTICA, TERCER GRADO, MEDIANA, CUARTILES 25% Y 75% Y DECILES 10% Y 90%**



**Gráfico II. 4**  
**RESULTADOS EN MATEMÁTICA CUARTO GRADO, MEDIANA CUARTILES 25% Y 75% Y DECILES 10% Y 90%**



Al igual que en Lenguaje, las medianas en el caso de Matemática Cuarto Grado (gráfico 4) son en general más altas que aquellas de Tercero Básico, pudiéndose distinguir 3 grupos: el primero compuesto por Cuba cuya mediana tiene una posición semejante a la de los tres gráficos anteriores, por encima del rendimiento observado en los otros países. El segundo grupo de 4 países cuyas medianas superan la Media Regional, entre los cuales está Argentina (269), Brasil (269), Chile (265), Colombia (258). México (256) y el tercer grupo con los restantes 5 países cuyas medianas no alcanzan la Media Regional.

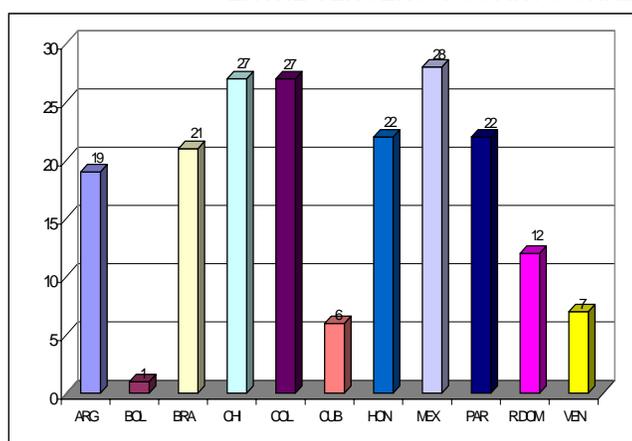
En cuanto a la homogeneidad de las distribuciones existe un país, Cuba, que mantiene lo heterogéneo de la distribución. Aparecen además un grupo de homogeneidad intermedia y un tercer grupo de 5 países de alta homogeneidad, entre los cuales destaca especialmente Honduras.

## 2. Diferencias de puntajes entre tercero y cuarto grado en lenguaje y matemática

Los siguientes gráficos (5, 6) muestran las diferencias de puntajes entre Tercero y Cuarto Grados en Lenguaje y Matemática. Estas diferencias constituyen una primera aproximación a la interrogante de cuál es el momento en el que se producen los aprendizajes. Los gráficos presentan estas diferencias por orden alfabético de países y expresados en puntajes estandarizados.

El gráfico 5 muestra que México obtiene una diferencia de 28 puntos y dos países, Chile y Colombia una de 27 puntos entre Tercer y Cuarto Grado (1/2 desviación estándar). También Honduras y Paraguay obtienen diferencias importantes de 22 puntos, Brasil de 21 puntos y Argentina de 19, mientras que en el otro extremo, Bolivia y Cuba tienen diferencias de 1 y 6 puntos respectivamente.

**Gráfico II. 5**  
**DIFERENCIAS DE PUNTAJES EN LENGUAJE**  
**ENTRE TERCERO Y CUARTO GRADO**



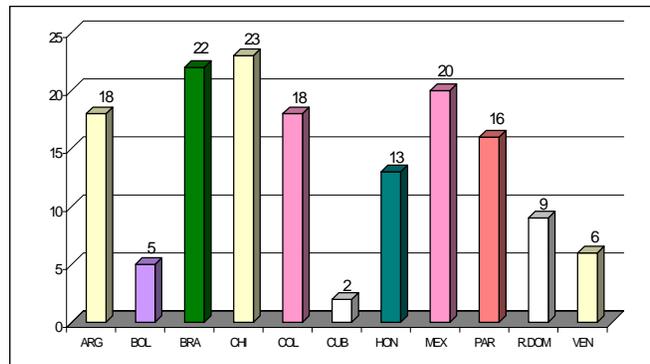
En Matemática, por otra parte (gráfico 6), Chile obtiene 23 puntos, Brasil 22, México 20 y Argentina y Colombia obtienen 18.

Si se comparan los gráficos 5 y 6 se puede observar que las ganancias en puntajes no son necesariamente similares en Lenguaje y en Matemática sino que la diferencia obtenida en Lenguaje es mayor a la obtenida en Matemática (192 puntos contra 152).

Con la excepción de Chile, que tiene un alto diferencial en Lenguaje y Matemática, y en los casos de Argentina, de Brasil y de México que tienen diferenciales positivas similares en ambos, en

otros como Colombia u Honduras, los diferenciales en Matemática son mucho menores que los logrados en Lenguaje.

**Gráfico II. 6**  
**DIFERENCIAS DE PUNTAJES EN MATEMÁTICA**  
**ENTRE TERCERO Y CUARTO GRADO**



### 3. Diferencias en puntajes por país y estrato

#### Estratos de base demográfica (mega-ciudad, urbano y rural)

Los gráficos siguientes (gráficos 7,8,9 y 10) muestran los resultados por país, pero esta vez organizados en función de estratos de base demográfica. Los rectángulos que las figuras representan están delimitados por el Primer y Tercer Cuartil. El primero de ellos se refiere al puntaje del país, que es el mismo que se presentó en los gráficos 1 a 4. Los rectángulos siguientes corresponden a los estratos de mega-ciudad, urbano y zona rural. Es de notar que Paraguay no cuenta con el estrato mega-ciudad.

**Gráfico II. 7**  
**LENGUAJE TERCER GRADO POR PAÍSES Y ESTRATOS DEMOGRÁFICOS**  
**(PAÍS, MEGA-CIUDAD, URBANO Y RURAL)**

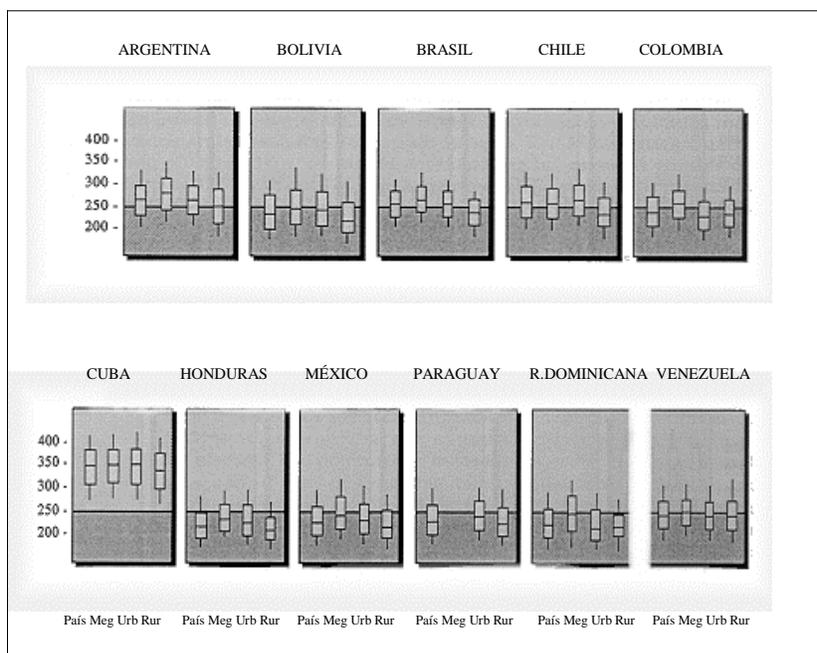
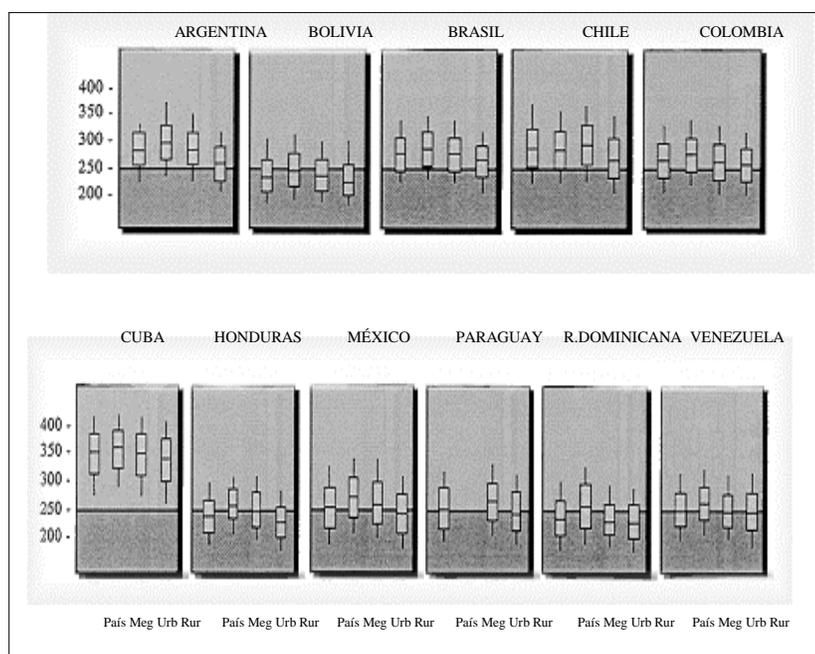


Gráfico II. 8

**LENGUAJE CUARTO GRADO POR PAÍSES Y ESTRATOS DEMOGRÁFICOS  
(PAÍS, MEGA-CIUDAD, URBANO RURAL)**



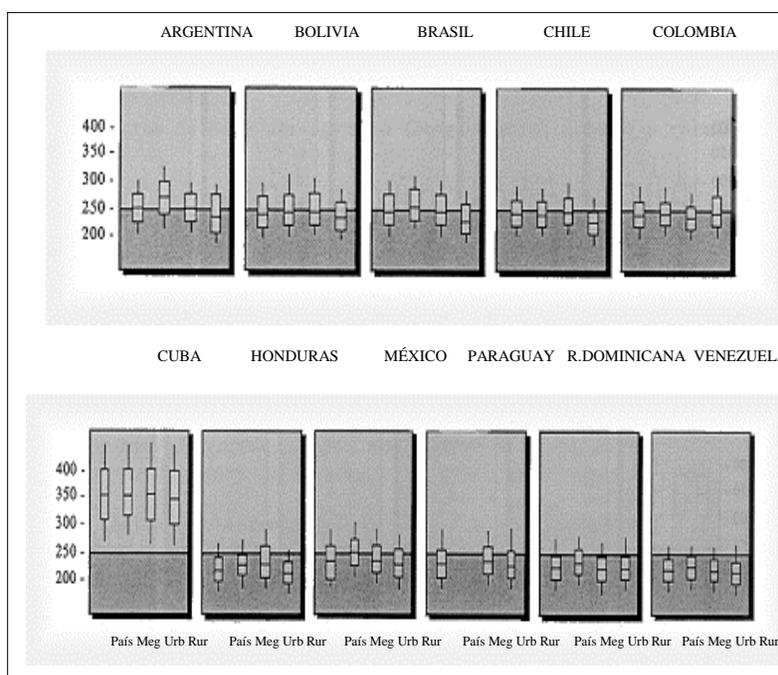
Los resultados en Lenguaje Tercer Grado (Gráfico 7), muestran que existen logros diferenciados al interior de los países, condicionados al hecho de que los alumnos pertenezcan a escuelas ubicadas en mega-ciudades, centros urbanos o zonas rurales. Éstos siguen en general un patrón de rendimiento decreciente que corresponde a mega-ciudad, urbano, rural. Sin embargo, dicho patrón no se verifica siempre. En los casos de Chile y Cuba, las escuelas ubicadas en los centros urbanos acusan puntajes más altos que aquellas de las mega-ciudades y las rurales. En relación a Lenguaje Cuarto Grado (Gráfico 8), se observa la misma tendencia mega-ciudad, urbano y rural. A excepción de Chile, país en que los resultados más altos se encuentran en el estrato urbano.

En cuanto a los resultados de Matemática de Tercer Grado (Gráfico 9), se puede apreciar que Cuba y Honduras muestran resultados más elevados en las escuelas del estrato urbano. En Matemática Cuarto Grado (Gráfico 10), se puede apreciar que las escuelas rurales de Colombia (263), Brasil (257) y Argentina (253) presentan medianas por sobre el Promedio Regional, aunque inferiores a las de Cuba. Las medianas de los otros países se sitúan bajo el promedio regional.

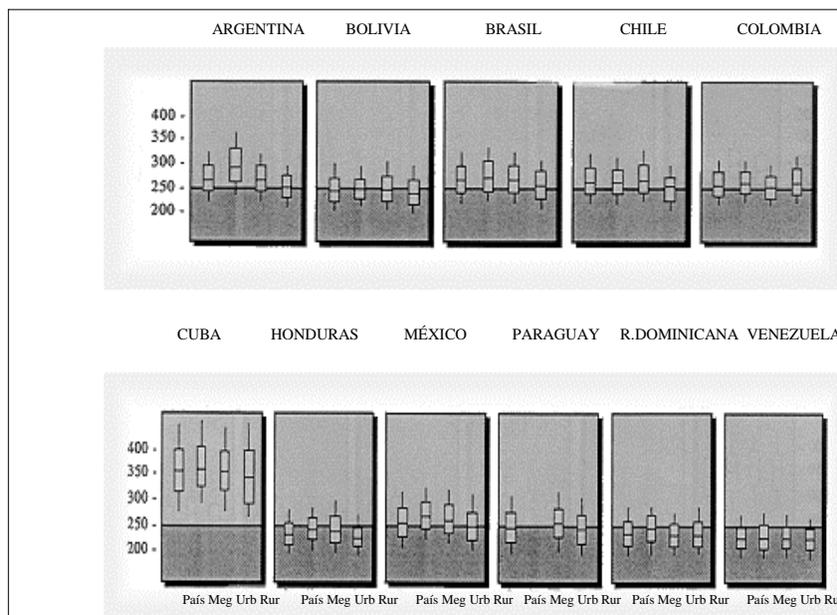
Es de particular interés notar lo que ocurre con las escuelas rurales. En términos de expectativas de rendimiento, cabría esperar que las escuelas ubicadas en las zonas rurales tuviesen resultados inferiores a los de los centros urbanos o mega-ciudades. En estos gráficos, se puede observar que, en general, esta expectativa se cumple. Sin embargo, ello no ocurre en todos los casos. Por una parte, a nivel intra-país, el caso de Colombia muestra que, comparadas con los rendimientos de las escuelas ubicadas en otras zonas, las rurales tienen no sólo un rendimiento más alto que el esperado, sino que también superan a las de los centros urbanos. Una situación parecida se verifica en República Dominicana.

A nivel intra-país las medianas logradas por las escuelas rurales en Cuba se encuentran a 1,25 desviación estándar por sobre la Media Regional, presentando resultados que son significativamente más elevados que aquellos de los estratos con mejores resultados de los países que siguen a continuación.

**Gráfico II. 9**  
**MATEMÁTICA TERCER GRADO POR PAÍSES Y ESTRATOS DEMOGRÁFICOS**  
**(PAÍS, MEGA-CIUDAD, URBANO Y RURAL)**



**Gráfico II. 10**  
**MATEMÁTICA CUARTO GRADO POR PAÍSES Y ESTRATOS DEMOGRÁFICOS**  
**(PAÍS, MEGA-CIUDAD, URBANO Y RURAL)**



Los resultados de los países con poblaciones cuyas lenguas maternas son otras que el español y el portugués, como es el caso de Bolivia y en cierta medida Honduras, México y Paraguay, son bajos. La

condición de bilingüismo y de multiculturalidad - en particular en países con poblaciones indígenas portadoras de una diversidad cultural marcada - presenta desafíos mucho mayores que los que deben enfrentar los otros países monolingües.

#### 4. Estratos según dependencia administrativa (público-privado)

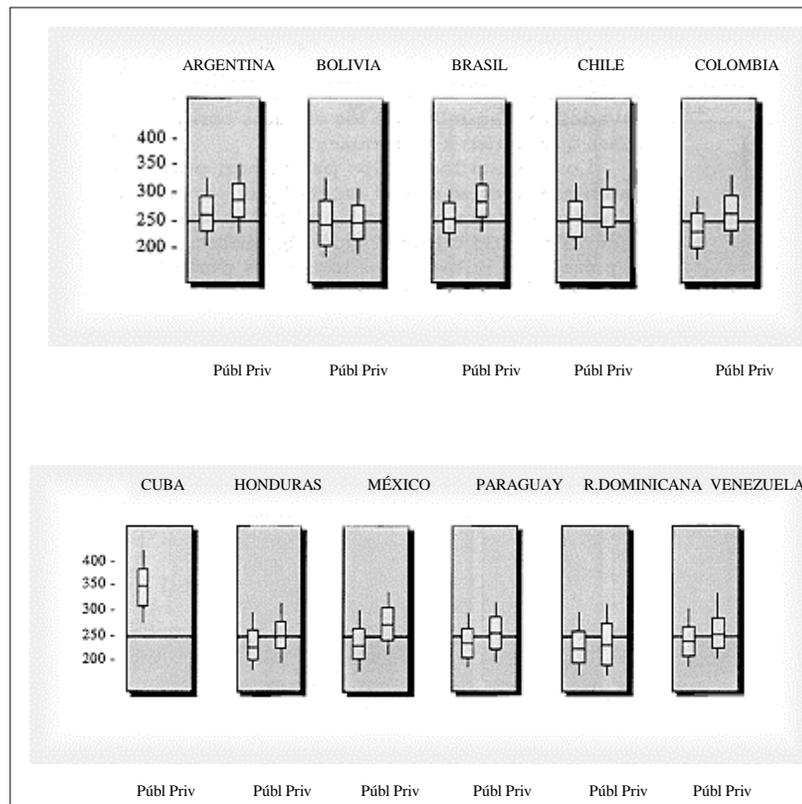
Los gráficos siguientes muestran los resultados por país, pero esta vez organizados según dependencia administrativa.

Para apreciar el impacto del tipo de administración (pública o privada) en los resultados, éstos deben ser examinados a la luz de otros factores, especialmente aquellos asociados al nivel socioeconómico o la dotación de recursos. En estos gráficos Cuba aparece con un estrato porque no posee escuelas de administración privada.

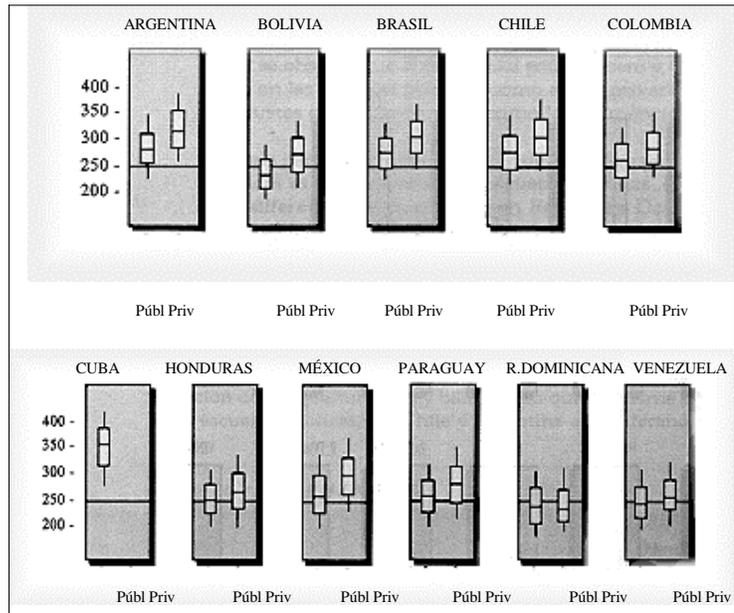
Los resultados indican que de manera consistente los alumnos de las escuelas privadas tienen puntajes más elevados que las escuelas públicas (gráficos 11, 12, 13, 14). Excepción a esto es en algunos República Dominicana (gráficos 12, 13). Bolivia, Venezuela y Honduras en algunos casos presentan resultados que son muy cercanos (gráficos 11, 13, 14).

Sin embargo, cuando existen diferencias favorables a la administración privada en la mayoría de los casos, las diferencias en puntaje no exceden a una desviación estándar.

Gráfico II. 11  
LENGUAJE TERCER GRADO POR PAÍSES Y  
ESTRATOS SEGÚN TIPO DE ADMINISTRACIÓN



**Gráfico II. 12**  
**LENGUAJE CUARTO GRADO POR PAÍSES Y ESTRATOS SEGÚN TIPO DE ADMINISTRACIÓN**



**Gráfico II. 13**  
**MATEMÁTICA TERCER GRADO POR PAÍSES Y ESTRATOS SEGÚN TIPO DE ADMINISTRACIÓN**

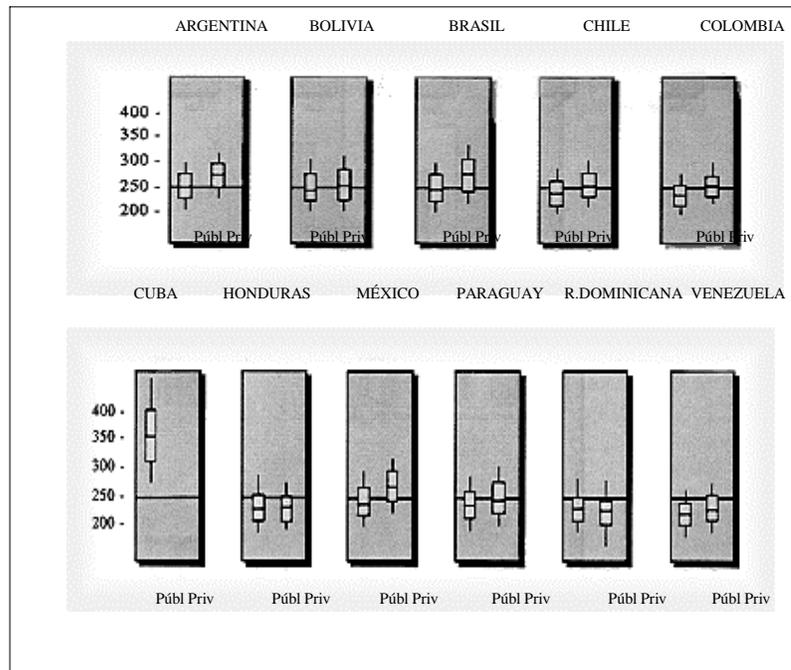
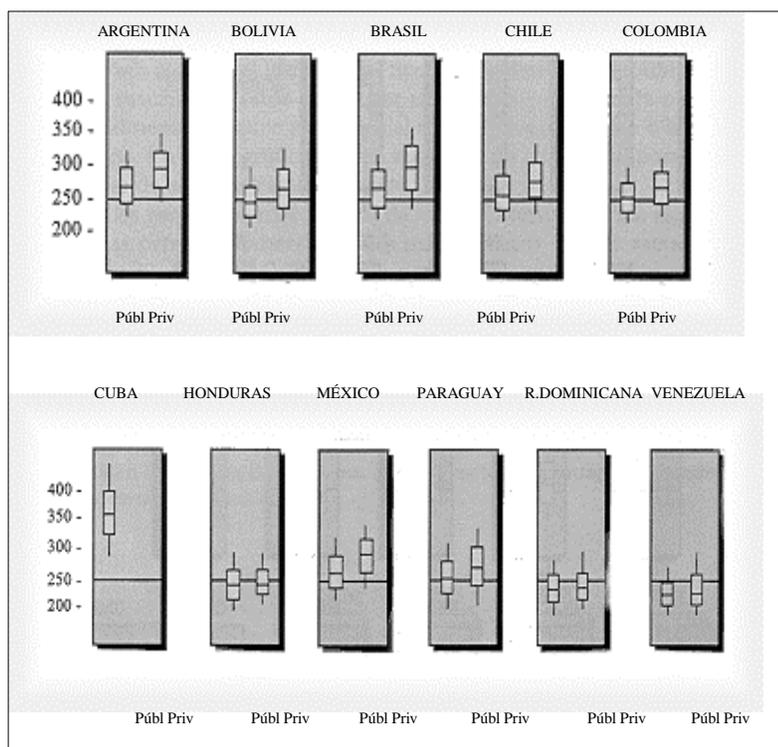


Gráfico II. 14

**MATEMÁTICA CUARTO GRADO POR PAÍSES Y ESTRATOS SEGÚN TIPO DE ADMINISTRACIÓN**

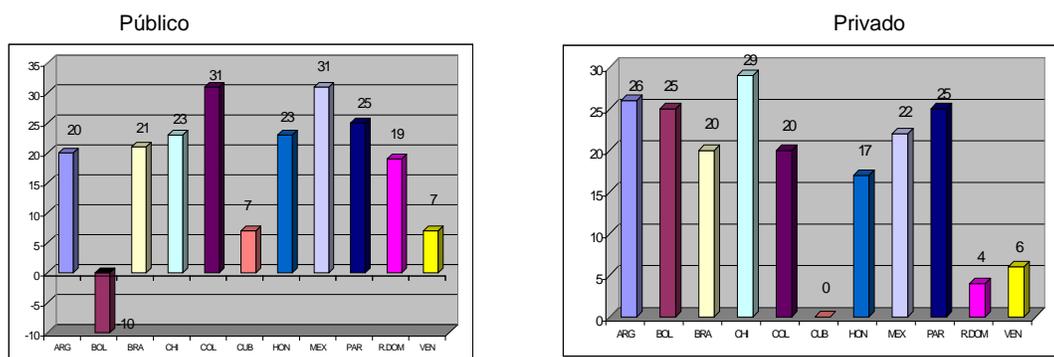


El gráfico 15 revela una situación que amerita una especial consideración. Aquí se observa que el diferencial entre Tercero y Cuarto Grado es importante tanto en las escuelas públicas como en las privadas, independientemente de los ajustes por otros factores como los ya mencionados

Por una parte, se puede apreciar que en Lenguaje la diferencia en las escuelas públicas es mayor que en las escuelas privadas, en la mayoría de los países. Esta diferencia de puntaje es en República Dominicana (+15), Colombia (+11), México (+9), Honduras (+6), Brasil (+1), y Venezuela (+1). En Paraguay no hay diferencias. Por otra parte, el diferencial en favor de la escuela privada, es en Bolivia de (+35), lo que apuntaría al peso de su situación de multiculturalidad y bilingüismo que concierne principalmente a las escuelas públicas. En Chile y Argentina este diferencial es de (+6).

Gráfico II. 15

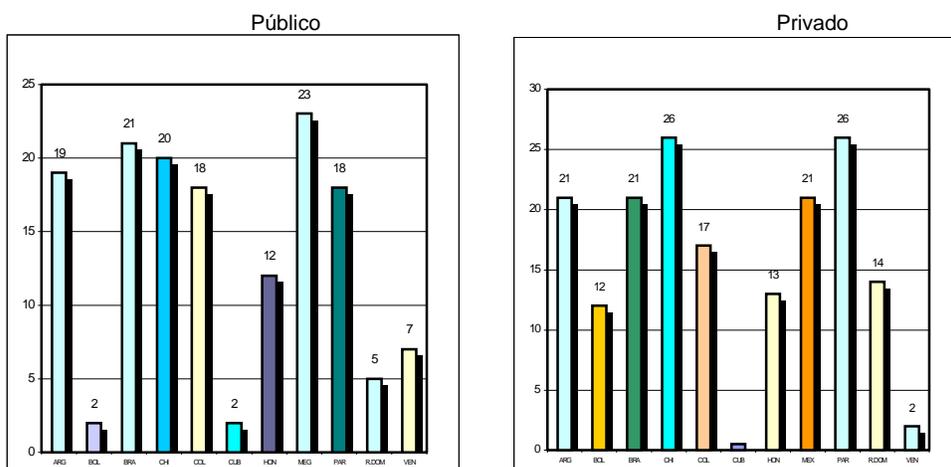
**DIFERENCIA DE PUNTAJE EN LENGUAJE ENTRE TERCERO Y CUARTO GRADO POR PAÍSES Y ESTRATOS SEGÚN TIPO DE ADMINISTRACIÓN (PÚBLICO Y PRIVADO)**



En contraste con Lenguaje, en Matemática (gráfico 16), la situación se revierte. El número de países en el cual las escuelas privadas presentan resultados más favorables es mayor. En estos casos, el diferencial favorable es en Bolivia (+10), República Dominicana (+9), Paraguay (+8), Chile (+4), Argentina (+2) y Honduras (+1). En el caso de Brasil las diferencias son iguales y es mayor en las escuelas públicas, en Venezuela (+5), México (+2) y Colombia (+1).

Si se excluyen los casos de Bolivia y Cuba, por ser casos especiales, la suma de los diferenciales de las escuelas públicas tienden a ser más elevados que los de las escuelas privadas en Lenguaje (+35). Por otra parte, en Matemática la situación es favorable a las escuelas privada (+18).

**GRÁFICO II. 16**  
**DIFERENCIAS DE PUNTAJES EN MATEMÁTICA ENTRE TERCER Y CUARTO GRADO POR PAÍSES Y ESTRATOS ESPECIALES**





### III. Financiamiento e incentivo en el sistema escolar en Chile<sup>13</sup>

---

*Pablo González*<sup>14</sup>

#### A. Fundamentos del sistema de subvenciones

El sistema escolar chileno ha completado diecisiete años de convivir con un sistema de financiamiento diseñado desde la economía y cuya lógica ha sido difícil de entender para los educadores. Sin embargo, en el último tiempo, el movimiento hacia un sistema de financiamiento basado en la demanda se ha convertido en el paradigma hacia el cual muchos países de la región y del mundo están mirando con creciente interés para superar los enormes problemas de gestión y de calidad que afectan a sus sistemas escolares. En general este cambio debe superar la resistencia inicial que pueden oponer las organizaciones sindicales de docentes, la que en Chile no fue relevante debido a que se llevó a cabo durante un régimen de facto. No obstante, hay otras naciones y estados federales que han implantado sistemas similares en un contexto democrático. Es especialmente notable el caso de Holanda, donde existe un sistema muy similar al chileno desde el año 1917.

En teoría, un sistema de financiamiento basado en un subsidio a la demanda genera un mercado de educación con demandantes que

---

<sup>13</sup> Este texto corresponde a un artículo publicado en el libro “Reforma de la educación en Chile”, editado por Juan Eduardo García—Huidobro e impreso por Editorial Popular, Madrid, España.

<sup>14</sup> Doctor en Economía, Universidad de Cambridge, entre 1994 y 1997 fue jefe de la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación. Desde esa fecha se desempeña como Asesor del Ministro de Educación y como Director del Fondo para el Estudio de las Políticas Públicas, del Magister de Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

pueden elegir a qué oferente “comprar” sus servicios, con libre entrada y salida de proveedores y libre competencia entre sectores público y privado, con o sin fines de lucro. En efecto, al haber libre acceso y financiamiento en términos similares independientemente de la propiedad del establecimiento, se instaura un régimen de libre competencia por la provisión del servicio educacional, con los consiguientes beneficios. Israel (1987) resume la evidencia internacional respecto a la relación entre el nivel de competencia y la eficiencia en la producción de cualquier bien o servicio, y su contrapartida, la relación entre la ineficiencia en el uso de recursos y la falta de competencia (sectores protegidos por barreras al comercio, monopolios de diverso origen, etc.). En estos casos los perjudicados son los consumidores de los bienes y servicios, que normalmente no tienen la organización para enfrentar los daños derivados de la posición privilegiada de grupos minoritarios. En el sector educación se aplica un principio similar, aunque con algunas complicaciones adicionales, como veremos más adelante.

El sistema de subvenciones establecido en Chile a partir del año 1981 fija un pago por alumno que asiste a clases. La lógica del modelo se basa en el supuesto fundamental que las familias escogerían establecimiento educacional en forma racional, y que la variable principal en la cual basarían sus decisiones sería la calidad de la educación impartida. Así la competencia entre las distintas unidades educativas debía centrarse en el mejoramiento de la calidad del servicio educacional entregado. Interesados en atraer un mayor número de alumnos a sus aulas, lo que puede lograrse mejorando la asistencia o aumentando la matrícula, los establecimientos deberían preocuparse de hacer el mejor uso posible de sus recursos para maximizar la calidad de la educación impartida. En el sistema de subvenciones los establecimientos no sólo deben preocuparse que los alumnos se inscriban, lo que ya es virtuoso, sino además de que, una vez inscritos, asistan a clases. En contrapartida, en el sistema tradicional, ambos incentivos están ausentes, ya que atraer más alumnos sólo significa más trabajo para los maestros.

A un nivel de sistema el mejoramiento se produce no sólo porque cada establecimiento tiene los incentivos a mejorar su calidad y hacer el mejor uso posible de sus recursos, sino que las unidades de mejor calidad o que se adapten más rápido a las demandas de la gente crecerían y las que lo hiciesen más mal (o menos bien), perderían alumnos, verían reducirse sus ingresos y tenderían a desaparecer.

El sistema de subvenciones genera también un incentivo a preocuparse de las preferencias y necesidades de las familias. Interesadas por atraer y mantener a los alumnos en sus aulas, los establecimientos educacionales deberán ir respondiendo a lo que quieren las personas, que será necesariamente diverso. La teoría indica que en ambientes suficientemente competitivos, las familias con mayor inclinación hacia el deporte buscarán establecimientos con ese sesgo, es decir con mejores instalaciones para practicarlos, que cuenten con buenos entrenadores, etc. Del mismo modo, las familias con un gusto más marcado por la literatura preferirán establecimientos que cuenten con buenas bibliotecas y con énfasis en el conocimiento y manejo del idioma. Así los establecimientos educacionales se irán especializando en distintos “segmentos del mercado”. Estas fuerzas competitivas que llevan a preocuparse por las preferencias y que por consiguiente generan diversidad, están ausentes en los sistemas de financiamiento tradicionales, donde la tendencia es más bien hacia la reproducción de un patrón nacional común.

Un tercer tipo de beneficios es una mayor disposición de las familias a “involucrarse”, tanto en la educación de los niños como en la preocupación y las exigencias que puedan hacer respecto a una buena gestión a las propias escuelas, mejorando lo que se denomina “accountability” (palabra que no por casualidad no existe en nuestro idioma). Los beneficios de lo primero son evidentes, y están respaldados por una literatura creciente así como en valores generalmente aceptados, que indican que la responsabilidad primera por la educación reside en el padre y la madre (ver por ejemplo Concilio Vaticano II). ¿Por qué este sentido de responsabilidad o la probabilidad de que

las familias asuman esa responsabilidad puede acrecentarse con un sistema de subsidio a la demanda? La teoría del comportamiento racional de los individuos indica que una vez que los apoderados han hecho una inversión en información respecto a educación para realizar una buena elección de establecimiento, los costos marginales de seguir informados se reducen. Al mismo tiempo, en este proceso los apoderados pueden aprender más respecto a su importancia como primeros educadores y su rol en las distintas etapas de la formación del hijo(a). Lo segundo, la exigencia respecto al establecimiento, tiene una fuente similar. Una vez informados respecto a qué es una buena educación y la importancia que ésta tiene para el presente y el futuro de los hijos, los apoderados se preocuparán de lo que está ocurriendo al interior del establecimiento. Dotado de mayores atribuciones como ciudadano, gracias a la creíble amenaza de castigar al proveedor del servicio educacional con el retiro de su hijo(a), podrá exigir buenos resultados, mejor trato, progresos sostenidos, informes periódicos, etc. En este sentido amplía las posibilidades de que emerja la “voz” de las familias (Hirschman, 1973), con el consiguiente beneficio no sólo en términos del mejoramiento de la gestión del sistema sino eventualmente también con la profundización de la democracia que ello implicaría.

Un cuarto beneficio eventual es que se abre la posibilidad de aprovechar mejor la “disposición a pagar” de las familias, lo que incrementaría el volumen de recursos privados invertidos en el sistema, y que abre también la posibilidad de focalizar mejor el gasto público. En Chile, esto se ha permitido a partir de 1993, con la ley de financiamiento compartido, que revisaremos en la sección C.

Un quinto elemento que se ha destacado es la posibilidad de reducir la burocracia asociada a los sistemas centralizados, burocracia que por sus dimensiones sería escasamente eficiente y difícilmente sujeto del “control social”. Desde la economía política se ha argumentado que los intereses de esta burocracia pueden confluir con los del gremio docente y que, unidos tácitamente, pueden manipular el proceso político en beneficio propio y mejorar sus remuneraciones, sin una contrapartida en una mayor productividad. La solución a este “desperdicio de recursos públicos” consistiría en acercar más la gestión política a las familias que reciben el servicio, las que sí pueden exigir y supervisar resultados, mediante la descentralización o la privatización de la gestión, que es lo que ocurre con la introducción del sistema de subvenciones.

Hay otros beneficios, menos destacados en la literatura especializada, quizás por ser más propios de los países de menor desarrollo relativo, que merecen destacarse. La subvención por alumno distribuye recursos entre los establecimientos en función de un parámetro objetivo y transparente. Las unidades escolares tendrán así recursos proporcionales al real servicio que prestan. En contrapartida, en el sistema tradicional la probable ausencia de parámetros claros para la asignación de recursos puede llevar a que una proporción exagerada de recursos sea invertida en establecimientos relativamente poco eficientes o en aquellos que gozan de una influencia relativamente mayor. Este es el fenómeno de “captura” (ver por ejemplo, Paul, 1991), una de las principales razones que dificultan los procesos de modernización del Estado en los países en desarrollo. En este sentido, no sólo los incentivos sino también la asignación actual de recursos puede mejorarse ostensiblemente con la introducción de un sistema de subsidio a la demanda. Sin embargo, mientras menos eficiente es la asignación de recursos antes del cambio de sistema más necesario resultaría precaver un período de transición, que permita que las unidades perjudicadas con el cambio puedan ajustar sus gastos a los menores ingresos. No haber precavido esta posibilidad puede haber agravado la crisis que, como veremos más adelante, afectó prácticamente desde sus inicios al proceso de reforma del financiamiento.

Un último beneficio del cambio de sistema se relaciona con el tratamiento de los procesos de inversión y de incremento de cobertura. Esto, que no tiene importancia en los países desarrollados, donde la cobertura del sistema escolar es cercana al 100% en todos los niveles y donde la población

se mantiene relativamente estable, es más relevante en el caso de los países en desarrollo mientras mayor es la tasa de crecimiento de la población y menor es la cobertura inicial. Con la ley de subvenciones, el Ministerio de Educación ya no tiene que negociar anualmente con el de Hacienda el incremento de cobertura del sistema escolar. Se puede discutir una proyección, pero si ésta resulta equivocada, por ejemplo porque la matrícula aumenta más de lo proyectado, la subvención será pagada por la cantidad efectiva de alumnos atendidos, en cumplimiento de una ley. Esto entrega una garantía a los agentes privados que deciden invertir en el sistema, los que de este modo sólo deben asumir el riesgo de no poder captar la cantidad de alumnos que esperaban, pero no el riesgo del precio asociado a esa cantidad. Como también veremos más adelante, esto fue afectado por la crisis económica, que llevó a que la subvención promedio por alumno cayera en términos reales, lo que afectó a la inversión privada, que se estancó durante un período importante (lo que también ocurrió con la inversión pública, aunque por razones más directas).

En el mismo sentido, la privatización del riesgo de la inversión es un beneficio importante del cambio de sistema de financiamiento. Es el agente privado o público descentralizado (municipal en el caso chileno), que arriesga sus propios recursos al instalar un establecimiento educacional, ya que recuperará su inversión sólo en la medida que alcance una matrícula adecuada a la escala de su proyecto<sup>15</sup>. Esto lleva a una mayor racionalidad en las decisiones de localización y de capacidad del recinto, pues el agente local cuenta con mejor información y con incentivos para tomar buenas decisiones.

## **B. Problemas del sistema de financiamiento**

El sistema implantado en Chile, como el holandés, paga a los establecimientos educacionales y no directamente a las familias. Esto se aparta de la idea original de un sistema de “vouchers” con dos inconvenientes. En primer lugar, las familias pueden tomar menos conciencia de sus derechos como consumidores (se trataría de un problema de percepción psicológica), reduciendo el impacto de las bondades de la elección en términos de involucramiento en la educación de los niños y la “accountability” del sistema. En segundo lugar, en un sistema de “vouchers” es más fácil un pago selectivo o diferenciado a las familias de menores recursos, lo que en todo caso requiere un adecuado sistema de acreditación.

Sin embargo, tiene en contrapartida dos virtudes importantes. La primera es que permite diferenciar por las características de los establecimientos educacionales (ruralidad y modalidad y nivel de enseñanza). La segunda es que el costo administrativo del sistema es menor, ya que sería más costoso emitir y controlar tres millones de “vouchers” que diez mil cheques, con el adicional de concentrar la atención en la asistencia de los alumnos a clases, aún cuando esto podría suprimirse con una adecuada medición y control de resultados finales.

Los grandes temas del funcionamiento de un sistema de subsidio a la demanda en educación, cualquiera sea su forma, son: la posibilidad que la competencia se base en la manipulación de indicadores de calidad; la racionalidad de la elección de las familias; las diferencias de costo por alumno que pueden no ser tomadas debidamente en cuenta por el sistema; la ausencia de competencia en algunas zonas de mayor dispersión geográfica; y los costos, especialmente psicológicos, en que incurren los alumnos que deciden cambiarse de escuela por no estar satisfechos con la calidad de la educación impartida. Todos estos temas son tratados en detalle en (González, 1998).

---

<sup>15</sup> Para el caso de los establecimientos municipales, en Chile existe un proceso de inversión regional cuyo origen está radicado en los propios municipios y donde la asignación de recursos depende del gobierno regional.

La introducción de un sistema de subsidio a la demanda cambia radicalmente el balance de la relación de las familias con respecto al establecimiento educacional y los profesores, dotando a las primeras del poder que tienen los clientes respecto a cualquier proveedor de bienes y servicios. Esto resuelve el problema de agencia descrito por ejemplo en (Paul, 1991), (Savedoff, 1997) y (González, 1998a), estableciendo en las familias la función de principal respecto a los trabajadores del establecimiento.<sup>16</sup> El problema por resolver es que tanto los múltiples y complejos procesos que ocurren al interior de la escuela como el producto final de ellos en los alumnos, son difícilmente comprensibles para los padres y apoderados. En el caso de otros bienes, los consumidores pueden determinar su nivel de satisfacción, sobre la base de características más fáciles de evaluar. Esto es el caso incluso de bienes con fuerte asimetría de información entre el prestador y el consumidor como es el caso de la salud.

La resolución de este problema requiere la generación de sistemas de evaluación que permitan apoyar las decisiones de las familias y comparar resultados entre distintos establecimientos y respecto a estándares deseables. Esta es la finalidad del SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación), que comienza a difundirse públicamente a partir de 1995. Sin embargo, este indicador puede generar otras distorsiones. Quizás la más complicada consecuencia de los mecanismos competitivos operantes en la educación escolar del país, es la dinámica asociada a la llamada “competencia-S” (Glennerster, 1993): una forma de mejorar el resultado promedio de una escuela es excluir de ella a los alumnos de menor rendimiento, potencial (por ejemplo, estudiantes más pobres) o real. Esto tiene efectos negativos directos especialmente serios sobre los alumnos y las familias afectadas, distorsiona la competencia por calidad educacional y acrecienta la segmentación social del sistema escolar. Este problema es inherente a la imperfección de la información respecto al “producto” del sistema escolar, y a la necesidad de generar indicadores para medirlo. La función objetivo de las unidades educativas, en ese contexto, puede dejar de ser el “producto” en sí, y pasar a ser la maximización del valor del indicador. En todo caso cabe destacar que enfrentar este problema es ineludible si se quiere colocar el énfasis del sistema en los resultados, independientemente de que este énfasis se logre a través de un subsidio a la demanda o de incentivos por el lado de la oferta.

Una medida que aborda esta problemática es el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED), creado en la ley que flexibilizó el Estatuto Docente (Ley 19.410 de 1995) e implantado a partir de 1996. Nacido en el marco de un acuerdo de remuneraciones con el Colegio de Profesores que permitió los cambios al Estatuto, el SNED entrega un incremento de subvenciones al 25% de establecimientos con mejores resultados de aprendizaje, incremento que debe ser transferido íntegramente a los docentes de ese establecimiento. En su filosofía, el SNED busca acercarse a una medida de valor agregado por el establecimiento educacional corrigiendo los resultados del SIMCE (Sistema de Medición de Calidad de la Educación) por los factores ajenos al desempeño de los establecimientos educacionales, los que de acuerdo a la evidencia internacional corresponden fundamentalmente al nivel socioeconómico y el capital cultural de las familias de los estudiantes (Fuller y Clarke, 1994). Esto equivaldría a recuperar, a partir de los resultados brutos, el valor agregado al descontar los insumos iniciales. Si bien ésta es la filosofía del sistema, las limitaciones del instrumento de medición SIMCE impiden por el momento lograr ese objetivo. En el mediano plazo, cuando los instrumentos de medición puedan adaptarse a las necesidades de la

---

<sup>16</sup> El dilema de agente-principal se produce porque el principal (usualmente quien contrata y remunera un trabajo) no puede tener certeza de que sean sus objetivos los que orientan la actividad del agente (quien realiza el trabajo por encargo del principal) ni tampoco puede verificar la eficiencia y eficacia de esas acciones. Si se pudiese especificar exactamente lo que se espera de cada unidad educativa y eso fuese mensurable, el problema desaparecería. En el caso de la educación financiada por el Estado, el principal “Estado” está muy lejos del agente “escuela” o “profesores”, por lo que debe recurrir al diseño de mecanismos como el sistema de subvenciones o el SNED, que se describe más adelante en esta misma sección. Por las limitaciones de estas fórmulas y sus alternativas de control burocrático más tradicionales, el peso del “control” debe moverse hacia quién recibe la prestación del servicio.

política, se podrá, por ejemplo, hacer un seguimiento del progreso de cada alumno. No obstante, la principal variable determinante del ranking en la actualidad es la superación de los establecimientos respecto a sí mismos. Adicionalmente, el Ministerio de Educación busca establecer un sistema de información que permita penalizar, en el SNED, la exclusión o expulsión de estudiantes. Lo señalado constituye un complemento importante a los estímulos que sólo por el lado de la demanda construyó el sistema de subvenciones, y debiera contribuir en forma significativa a corregir algunas de las distorsiones de este último.

Por otra parte, la necesidad de una evaluación interna de las unidades se resuelve a través de los “incentivos correctos” a poner en práctica medidas que sean costo efectivas, rentables.

Sin embargo, la disponibilidad de información ayuda pero no garantiza que las decisiones de las familias de los estudiantes sean racionales. La “racionalidad” de la decisión de las familias es cuestionada por los detractores de la opción subsidio a la demanda tanto por la disponibilidad y confiabilidad de la información como por la real capacidad de hacer un uso adecuado de ella. Es cierto que la publicación y amplia difusión de los resultados del SIMCE facilita que efectivamente los padres y apoderados lo utilicen y que el SNED entrega información adicional, corrigiendo algunos de los problemas asociados al uso del SIMCE. Sin embargo, es difícil impedir que los padres y apoderados se vean influenciados por propaganda de escaso contenido o símbolos de status como uniformes especiales o nombres en inglés. Es lo que ocurre en el caso de los otros bienes y servicios, aunque puede parecer natural que en educación genere especial preocupación por las características del bien y la segmentación social que pueden llevar asociados esos fenómenos. Un mayor y mejor uso de información por parte de las familias y las comunidades educativas en general, puede requerir campañas de difusión de derechos de los consumidores, fortalecimiento de las organizaciones de padres y alumnos, oficinas de información o guías para usuarios, etc. En todo caso, estudios recientes han detectado avances respecto al tipo de información (educativamente relevante) considerada en la elección de establecimiento por las familias en el área metropolitana de Santiago (Aedo, 1996, y Medlin, 1996).

Un segundo gran tema emerge con respecto al tratamiento de las zonas rurales. Por una parte, la provisión de educación tiene fuertes economías de escala. En las escuelas básicas, los costos medios decrecen fuertemente hasta los noventa alumnos; y en los liceos el costo medio mínimo se alcanza cerca de los 1.200 alumnos en Inglaterra y por sobre los dos mil en Estados Unidos (Johnes, 1993). En consecuencia, el subsidio por alumno debe ser mayor en las zonas de baja densidad poblacional. En 1988 se creó la subvención de ruralidad, pero sólo en 1995 el tema fue abordado en forma decidida, cuando en función de estimaciones de costos de funcionamiento para distintos tipos de establecimientos, se modificaron el cuadro y el piso de ruralidad, así como las condiciones de acceso a este incremento de la subvención. El efecto práctico de estos cambios fue un incremento al triple del gasto total por concepto de subvención por ruralidad (González, 1996). En todo caso, las correcciones por ruralidad no deben neutralizar los incentivos a captar más matrícula y aprovechar las economías de escala, aún en las zonas más apartadas. Es así como, por ejemplo, la fusión de escuelas pequeñas es recompensada con la mantención de los incrementos de subvención por tamaño durante los tres años siguientes a la fusión.

Por otra parte, los incentivos a mejorar calidad por la vía de atraer más alumnos no pueden funcionar en zonas donde sólo hay “espacio” para un único proveedor. Para que el monopolista se preocupe de la calidad es necesario un adecuado complemento del derecho a cambiarse de establecimiento. La difusión de resultados y una mayor “voz” de las familias en escuelas y liceos (Hirschman, 1973), pueden generar dinámicas de cambio más eficientes que la opción de “salida” o “voto con los pies” consagrado por el sistema de subvenciones. Asimismo, el SNED otorgará incentivos adicionales al mejoramiento de calidad. Nótese, en todo caso, que el problema del monopolio es mucho más generalizado dentro del paradigma de subsidiar la oferta.

Un tercer tipo de problema tiene su origen en que el mejoramiento de calidad requiere que los malos establecimientos vayan perdiendo alumnos, hasta eventualmente cerrar si no son capaces de mejorar. Sin embargo, el cambio de escuela, contrariamente al cambio de marca de jabón, tiene costos altos para los estudiantes. El proceso que culminaría eventualmente con el cierre de una escuela, puede ser lento e involucrar un deterioro paulatino de la calidad de la educación, que sufrirán los alumnos que permanezcan en ella durante más tiempo. Esta situación puede sugerir intervenciones antes de atravesar ese doloroso proceso, rol que sería asumido por la supervisión técnico—pedagógica y los programas de apoyo focalizado. Malos resultados sistemáticos, a pesar de las intervenciones anteriores, plantean también la necesidad que los administradores locales puedan cambiar al equipo directivo, posibilidad abierta con los cambios logrados en la ley 19 410 de 1995 y 19.532 de 1997, o cerrar establecimientos y reubicar a sus estudiantes, lo que fue abierto con las reformas legales de 1995, en el caso municipal. En el caso de los establecimientos particulares el propietario está facultado para tomar ese tipo de medidas, y tiene los incentivos a hacerlo debido a la amenaza a su supervivencia. El cumplimiento de la función de garante de la fe pública que cabe al Estado respecto a la educación escolar pudiera permitir medidas más directas, precedidas de advertencias fundadas en amenazas creíbles de intervención o liquidación en casos extremos.

Un cuarto tipo de problema surge a partir de la privatización o descentralización del riesgo de la inversión. En primer lugar, agentes razonablemente aversos al riesgo subinvertirán en establecimientos educacionales. En segundo lugar, las decisiones de localización de conjuntos habitacionales son tomadas por una repartición del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, hasta 1994 sin una debida consideración de las necesidades de servicios públicos de salud y educación en el área. Estas decisiones no involucran a agentes locales que podrían reaccionar planificando anticipadamente la infraestructura de este tipo de servicios. El tiempo de construcción de conjuntos habitacionales para miles de familias que provienen de otras comunas puede tomar menos de un año, mientras el proceso de inversión de establecimientos municipales puede ser mucho más lento y engorroso, ya que involucra varias instancias técnicas y políticas. La falta de planificación urbana también llevó, en algunas zonas, a no provisionar adecuadamente terrenos para construir los necesarios recintos de servicios. La respuesta privada tampoco ha sido automática, lo que ha producido escasez en algunas comunas, y la consiguiente utilización de mecanismos de racionamiento vía precios, que han provocado quejas de las familias respecto al mecanismo de financiamiento compartido, que revisaremos más adelante.

### **C. Diecisiete años después**

Antes de iniciar nuestro recuento estadístico, es conveniente destacar que los problemas revisados en la sección anterior, son inherentes a cualquier intento por mejorar la calidad y la eficiencia del sistema escolar. El paradigma alternativo desde donde se partió, subsidiar la oferta, no establece los incentivos correctos a mejorar calidad a menos que se generen mediciones de logro, se coloquen premios y castigos en función de estas mediciones, etc., lo que genera problemas similares a los que revisamos, pero con una institucionalidad menos flexible y una economía política más compleja, que puede conspirar contra los cambios y la transparencia. Tampoco fomenta el desarrollo de la competencia privada, que en Holanda explica alrededor del 70% de la matrícula total.

De hecho el efecto más visible de la reforma de 1981 es una “privatización” de la matrícula, con una caída de la proporción de los alumnos atendidos desde un 78% en el sector fiscal en 1980 a un 57,9% en el sector municipal en 1990 (Cuadro 1). Desde ese año a la fecha las proporciones se mantienen relativamente estables, habiéndose reducido hacia 1996 la fracción de matrícula atendida en establecimientos municipales a 55,9% del total. Por otra parte, presumiblemente como

consecuencia del desarrollo económico, a partir de 1988 la proporción de la matrícula atendida en establecimientos particulares pagados (sin aporte estatal) crece de 7% (cifra similar a la de 1980) a 9,4% en 1996.

En términos de cobertura (Cuadro 2), la educación chilena había alcanzado el 93,3% en la básica y 49,7% en la media en 1970, producto de una fuerte inversión social durante el período anterior. Hacia 1982, siguiente año censal, la cobertura había crecido a 95,2% en la educación básica y 65% en la educación media. Para 1992, siguiente y último año censal, la educación básica había llegado a una cobertura de 98,2% y la media a un 79,9%. Si bien esto podría considerarse la culminación natural de un proceso histórico y no necesariamente un efecto positivo del sistema de subvenciones, al menos hay claridad que, pese al deterioro del gasto en educación, el sistema de subvenciones permitió (o no entrabó) la continuación del proceso de mejoramiento de cobertura de la educación chilena.

Si bien en educación básica la cobertura es relativamente similar para todos los quintiles de ingreso (con una diferencia de 3,2 puntos porcentuales entre el quintil más rico y el más pobre), de acuerdo a datos de la encuesta CASEN, en educación media la cobertura del primer quintil es sólo de 75,3% llegando a 97,2% en el quintil V. Esta diferencia es mayor en educación prebásica donde la cobertura del quintil V duplica la del quintil I, y en educación superior, donde cerca de la mitad de los estudiantes provienen del quintil más rico y la cobertura de los dos primeros quintiles no alcanza el 10%.

En cuanto al gasto público en educación es posible distinguir tres períodos. En primer lugar, la década de los ochenta presenta un marcado deterioro del gasto social asociado a la crisis económica. Entre 1982, año que registró el mayor gasto de esa década, y 1990, la caída en el gasto del Ministerio de Educación fue de 27% real y la de la subvención por alumno, principal fuente de financiamiento del sistema que se descentralizó en el mismo período, fue de 25%. Por niveles, los principales perjudicados son educación de adultos y superior, seguidos de enseñanza media científico—humanista (Cuadro 3). Mientras lo primero es explicado por una caída de cobertura a menos de la mitad y una reducción en el aporte por alumno, los otros dos corresponden básicamente a disminución en el valor de los aportes por alumno que domina el efecto mayor gasto de un aumento de matrícula. Este es el período que acompaña las mayores reformas en el sistema de financiamiento de la educación.

El segundo período, entre 1990 y 1994, corresponde a uno de crecimiento sostenido pero sin prioridades definidas por nivel. Pese a un discurso que privilegia la educación básica, el gasto en educación superior (y cultura, aunque partiendo de una base muy pequeña), crece a un ritmo mayor que el gasto en el sistema escolar. Este es un período en que la autoridad convive difícilmente con la descentralización del sistema escolar, como lo muestra el Estatuto Docente aprobado en 1991, en (González, 1996 y 1998a).

El tercer período se inicia el año 1995 y se proyecta más allá del período presidencial, a pesar de las restricciones impuestas sobre el gasto público agregado por la crisis externa debido al consenso en torno a la importancia del sector y las principales medidas implementadas, refrendado en la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1994). Este período se caracteriza por un crecimiento en el gasto en el sistema escolar mucho mayor que el de educación superior. Por ejemplo, hasta 1994 el crecimiento en el sistema escolar explicaba alrededor de un 60% del aumento total del gasto, mientras que a partir de 1995 siempre supera el 80%. Las iniciativas del período refuerzan la naturaleza descentralizada del sistema, aunque dentro de los marcos generales establecidos en el período anterior, producto de lo cual se reforma el Estatuto Docente, se crean los Planes Anuales de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM) y se instaura el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los establecimientos educacionales subvencionados (SNED).

En el balance de los diecisiete años, el gasto global crece en 78%, lo que esconde una caída de 18% entre 1980 y 1990 y una duplicación del gasto entre 1990 y 1997. Al mismo tiempo, por nivel emerge nítidamente un énfasis en la educación especial, cuyo gasto se multiplica por ocho, y educación parvularia y media técnico profesional, que crecen a más del doble. Mientras lo primero se debe a un crecimiento del valor de la subvención para este tipo de educación, a partir del reconocimiento que sus insumos son más caros, acompañado de una duplicación de la matrícula, los dos últimos se explican principalmente por incrementos de matrícula. El resto del sistema escolar también crece significativamente, pese al precario balance de la década de los ochenta. En contrapartida, el esfuerzo en educación de adultos y superior de los noventa no es suficiente para revertir la caída del gasto de la década anterior.

El Cuadro 4 presenta los diferentes valores de subvención para los distintos niveles y modalidades de enseñanza. Estas diferencias se expresan en términos de un factor de la Unidad de Subvención Educacional (USE), que bordea los US\$20 mensuales. El factor multiplicado por la USE representa el monto que es transferido a los establecimientos educacionales por concepto de subvención regular por alumno que asiste para el respectivo nivel y modalidad de enseñanza. La primera columna entrega los factores sin jornada completa, mientras la segunda columna presenta los factores para los establecimientos que funcionen en la nueva jornada escolar. La tercera columna presenta la matrícula subvencionada en el mes de junio de 1998 y la columna siguiente la asistencia promedio, sin distinguir el régimen de jornada. La última columna registra el porcentaje promedio de asistencia para cada modalidad.

A estos valores determinados de acuerdo al cuadro anterior se añaden montos adicionales, como la subvención de zona y la subvención de ruralidad, diseñadas para corregir por diferencias de costos de funcionamiento en establecimientos ubicados en zonas geográficas especiales. Es asimismo interesante destacar la subvención de mantenimiento, creada con la ley que permitió la extensión de la jornada en 1997 y que comenzó a regir a partir de 1998. Su valor corresponde a algo menos de un 3% de la subvención regular y los establecimientos operando en el régimen de doble turno sólo pueden percibir la mitad de ella por cada estudiante que asiste. La subvención es pagada en enero y se fundamenta en estudios internacionales de UNESCO y el Banco Mundial que muestran que la reparación de establecimientos es cerca de tres veces más cara en valor presente que el mantenimiento, y a la constatación que el FNDR (fondo regional que financia la infraestructura escolar municipal sobre una base competitiva con otros sectores sociales) no puede financiar lo segundo, con lo que el sistema de financiamiento estaba sesgando al sistema municipal hacia una solución más cara y hacia no cuidar adecuadamente los espacios educativos, con el consiguiente perjuicio para el proceso de enseñanza.

El Cuadro 5 muestra una relación del gasto y del número de alumnos por nivel. Las diferencias en los niveles de gasto por alumno en el sistema escolar se explican por los diferentes factores (valores) de subvención aplicados por nivel y modalidad de enseñanza, las diferentes tasas de asistencia promedio (Cuadro 4) y los otros gastos distintos a la subvención por alumno. El gasto público por alumno en educación superior del sistema con aporte fiscal directo es 3,7 veces superior al gasto por alumno en educación básica o media, lo que siendo alto es bajo comparado a la situación de otros países (por ejemplo la consignada en (Psacharopolus y Woodhall, 1985, y Birdsall, 1995). Además la brecha ha caído notablemente, ya que hasta 1985 el Estado invertía al menos once veces más recursos en formar un estudiante de educación superior que uno de educación básica.<sup>17</sup>

El gasto total por alumno es semejante en básica y media debido a los gastos extraordinarios distintos a la subvención, especialmente las raciones alimenticias, que tienen una mayor cobertura

<sup>17</sup> Sin embargo esto no significa que actualmente el costo de la educación universitaria sea bajo, ya que además los estudiantes deben cancelar aranceles de matrícula superiores al aporte fiscal por alumno a las universidades.

relativa en ese nivel, y la menor asistencia, que tienden a compensar los mayores factores de subvención. El menor gasto por alumno en educación de adultos se explica por la menor asistencia promedio y la ausencia de programas especiales de mejoramiento de calidad (raciones, textos, etc.) dirigidos a ese nivel. En el Cuadro 5 puede también observarse el notable incremento del gasto por alumno en educación diferencial ocurrido primero en 1992 y después en 1994 a 1996, derivado del aumento en los factores de subvención.

Como se explica en (González, 1998b), en que basaremos el resto de esta sección, el gasto en educación básica es el mejor focalizado en el sistema educacional, especialmente en lo relativo a raciones alimenticias, pero también en subvenciones. Esto se manifiesta en que alrededor de dos tercios del gasto público en educación básica se concentran en el 40% más pobre de la población. La focalización del gasto público es exitosa también en educación parvularia y algo menos en educación media. En lo que es una incógnita para futuras investigaciones, el gasto en educación de adultos está menos focalizado que en el resto del sistema escolar, lo que fortalece la opción (basada principalmente en los costos de operación) de mantener el gasto por alumno más bajo en este nivel. Por supuesto el gasto menos focalizado es el de educación superior, ya que beneficia principalmente al 40% más rico de la población.

Gran parte del gasto público en educación es definido en el nivel local, ya que las transferencias realizadas a través del sistema de subvenciones a los sostenedores municipales y particulares más las transferencias a los establecimientos técnico—profesionales administrados por Corporaciones representan el 60% del gasto total del Ministerio de Educación. Sin embargo, el Estatuto Docente limita fuertemente la capacidad de los sostenedores municipales de decidir respecto a estos gastos. Lo anterior, sumado al eventual clientelismo político y a una posible alta tasa de licencias médicas de los docentes, sesga fuertemente el gasto local hacia remuneraciones. En efecto, el 85% de los ingresos por concepto de subvenciones fue destinado en los años 1996 y 1997 a remuneraciones de docentes, con 14% de los municipios del país gastando montos superiores al 100% de sus ingresos por subvención.<sup>18/19</sup> Considerando el personal no docente, el 88% del gasto total en educación realizado por los municipios va dirigido a remuneraciones. El problema con este gasto es que en gran medida ha sido fijado por ley, por lo que los sostenedores tienen actualmente poco margen de decisión al respecto, lo que diluye una gran virtud de la organización del sistema escolar chileno, que son los incentivos a tomar decisiones administrativas acertadas. Este problema es tratado más extensamente en González (1998a y b).

Por otra parte, al considerar los programas de mejoramiento de calidad, infraestructura, informática educativa, asistencialidad estudiantil, textos y materiales escolares dirigidos desde el nivel central hacia los establecimientos, el porcentaje que representan las remuneraciones en personal docente y no docente se acerca al 60% del gasto total (incluyendo los recursos propios invertidos por los municipios en el sector), lo que es más comparable con países desarrollados. La gran mayoría de estos programas aprovechan importantes economías de escala y ámbito y su contabilidad separada facilita que desde el punto de vista político este gasto se haga visible y no vaya siendo absorbido por las remuneraciones.

El incremento del gasto ha sido acompañado de un mejoramiento importante en los resultados del sistema. El Cuadro 6 muestra que desde 1990 las caídas en las tasas de repitencia y abandono oscilan entre 21 y 44% (nótese que la medición de abandono no es un índice adecuado de deserción del sistema, ya que se registra como abandono el traslado). Los resultados en las mediciones de logro del SIMCE muestran un mejoramiento sistemático a partir de su fundación en

---

<sup>18</sup> La subvención representa alrededor del 80% de los ingresos que los municipios gastan en educación.

<sup>19</sup> El incremento de remuneraciones de los docentes entre 1990 y 1998 se sitúa entre 100 y 120% para el promedio del sector municipal, y es mucho mayor en el caso de los niveles mínimos de renta. Este tema es analizado con detalle en el artículo de Iván Núñez en Juan Eduardo García-Huidobro, ed., *Reforma de la educación en Chile*, Editorial Popular, Madrid, España.

1988 (Cuadro 7). Para cuarto básico los mejoramientos son cercanos a 40% en el sector municipal, en torno a 30% en el sector particular subvencionado y alrededor de 10% en el particular pagado, lo que ha significado un acortamiento de las brechas de puntaje absoluto entre las distintas dependencias. En octavo básico el mejoramiento es inferior en magnitud (entre 10 y 20 por ciento), levemente favorable al sector particular subvencionado, y con un acortamiento de la brecha entre los sectores con apoyo público respecto al particular pagado.

## D. Proyecciones futuras

Los rangos de libertad de la política educacional futura están fuertemente limitados por la jornada escolar completa, que compromete recursos que se estiman entre mil y mil quinientos millones de dólares en términos de infraestructura (desde simples adecuaciones de recintos existentes hasta construcción de nuevos establecimientos) y más de trescientos millones de dólares adicionales en términos de mayor gasto operacional en régimen.

Este fuerte compromiso de recursos futuro es un gran logro de las autoridades educacionales (sobre el cual podría escribirse otro libro) que se basa en el enorme consenso que se generó en torno a la importancia de la educación para el desarrollo económico sostenido, la superación de la pobreza y la construcción de una sociedad más democrática e igualitaria. Sin embargo, las perspectivas económicas más austeras y el compromiso de recursos ya asumido por el país respecto a la jornada completa limitan la posibilidad de generar nuevas políticas en el área, más allá de las presentadas en los otros capítulos del libro del cual forma parte este artículo.<sup>20</sup>

Uno de los temas que quedaría pendiente es una acción más decidida en torno a la extensión de la cobertura de la educación pre—escolar. Por el momento las evaluaciones disponibles tampoco favorecen la opción de la masificación, por lo que probablemente se perseverará en un crecimiento limitado y focalizado de cobertura. En educación superior se ha iniciado un proyecto de mejoramiento de calidad y equidad con el Banco Mundial pero que probablemente requerirá un monto limitado de recursos nuevos, abriéndose la posibilidad que la reforma de este nivel utilice mejor los recursos ya existentes.

En este contexto de limitación de recursos fiscales para nuevas iniciativas, la disponibilidad de recursos privados adquiere mayor importancia. González (1998b) muestra un crecimiento del gasto de este sector que incluso supera al del gasto público durante la década. No obstante la importancia de contar con mayores recursos y aprovechar la disposición a pagar por un servicio de mejor calidad por parte de las familias, surgen interrogantes respecto a una creciente segmentación del sistema. La sociedad chilena ya es una sociedad segmentada, incluso espacialmente. La competencia S y la política de financiamiento compartido, pese a las medidas recientes como el SNED y la obligación de un porcentaje mínimo de becas al interior de cada establecimiento (ver González, 1998a y b), abren interrogantes respecto a la posibilidad que la segmentación social se acreciente. De hecho, a juzgar por la inserción en educación superior, ya hay una segmentación importante cuyos orígenes y dinámica es importante analizar cuidadosamente. Limitar la posibilidad de pago por parte de las familias no parece ser la alternativa correcta actualmente, sino aprovechar mejor esa capacidad con medidas correctivas adecuadas. Las donaciones con fines educacionales, pese a una ley relativamente generosa en materia de exenciones tributarias, son aún relativamente escasas, aunque crecientes (Swope y Teixadó, 1998).

En este contexto, es conveniente destacar que las reformas más trascendentales, más allá de las que ya están en implantación, probablemente no requieren recursos adicionales. En primer lugar, si bien el sistema de libre elección de establecimientos establecido por el sistema de subvenciones en Chile abre una compuerta para una mayor adecuación de la oferta del servicio a las necesidades de los consumidores, es necesario avanzar hacia una mayor voz de los consumidores del servicio en el sistema

<sup>20</sup> Juan Eduardo García-Huidobro, ed, *Reforma de la educación en Chile*, Editorial Popular, Madrid, España.

escolar. La participación social es aún escasa, probablemente debido a una combinación de autoritarismo al interior de los establecimientos, falta de interés por parte de las familias y ausencia de instancias de participación con impacto en decisiones concretas. La discusión del nuevo currículum, de los distintos componentes de la reforma y de los resultados en las distintas mediciones de logro escolar son oportunidades de fomento de la participación que pueden ser aprovechadas. El éxito de la reforma tiene mucho que ver con el desarrollo de una ciudadanía más activa y comprometida en torno al establecimiento educacional. Décadas de pasividad frente al estado docente conspiran contra el desarrollo de una cultura diferente, donde participación, “accountability”, responsabilidad pública, “empowerment”, garanticen que las unidades educativas respondan finalmente a las expectativas que las personas han cifrado en ellas.

En segundo lugar, en lo que a mi juicio es la mayor interrogante respecto a la política social futura, emerge el tema de la coordinación, que parece depender de dos ejes fundamentales: la familia como unidad de análisis y el municipio como el actor que va desarrollando la capacidad de entregar un servicio integral en los distintos aspectos que determinan finalmente la calidad de vida de los ciudadanos. La sinergia entre los programas sociales, pese a algunos avances en los programas de salud que aprovechan el espacio escolar, sigue siendo escasa en un marco aún compartimentalizado de política sectorial, emanado desde el centro y muchas veces sin la participación del administrador local. La posibilidad de una política social coordinada abre la alternativa de mejores sistemas de acreditación socioeconómica, que permitirían la implantación de subsidios diferenciados por vulnerabilidad socioeconómica y riesgo social, tanto en educación como en otras áreas de la política social.

## Bibliografía

- Aedo, Cristián, (1996), “Calidad de la educación y elementos de mercado”, en Enersis (ed.) Educación en Chile: un desafío de calidad, Antártica, Santiago.
- Birdsall, Nancy, (1995), Social Development is Economic Development, World Bank Working Papers, April.
- Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1995), Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI, Editorial Universitaria, Santiago.
- Fuller, Bruce and Premma Clarke (1994), “Raising School Effects While Ignoring Culture? Local Conditions and the Influence of Classroom Tools, Rules, and Pedagogy”, Review of Educational Research, Spring, Vol.64, N°1, pp.119-157.
- Glennerster, Howard (1993), The Economics of Education: Changing Fortunes, en Nicholas Barr and David Whyne (ed.) Current Issues in The Economics of Welfare, The Macmillan Press: Hong Kong.
- González, Pablo (1998a), Financiamiento de la Educación en Chile, en Financiamiento de la Educación en América Latina, publicado por UNESCO-PREAL, 1998.
- González, Pablo (1998b), Informe sector educación, Proyecto Iniciativa 20/20, PNUD.
- González, Pablo (1996a), “La Gestión financiera de unidades educativas bajo el régimen de subvenciones imperante en Chile”, en Estudios Municipales N°7, pp.195-216.
- Hirschman, Albert O. (1973), Exit, Voice and Loyalty, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Israel, Arturo (1987), A guide for the perplexed: institutional aspects of social programs, N° SOC 96-105, World Bank: Washington.
- Johnes, Geraint (1993), The Economics of Education, The Macmillan Press, Hong Kong.
- Medlin, Carol A. (1996), Aplicación de la lógica económica al financiamiento de la educación: La experiencia de Chile con el subsidio por estudiante, en E. Cohen (ed.) Educación, eficiencia y equidad, CEPAL/OEA/SUR.
- Paul, Samuel (1991), “Accountability in Public Services : Exit, Voice and Capture, Working Papers, Policy research and External Affairs, World Bank.
- Psacharopoulos, Georges y Maureen Woodhall (1985), Education and Development: An Analysis of Investment Choices, The World Bank: Washington.
- Savedoff, William D. (1997), Social Services Viewed Through New Lenses: Agency Problems in Education and Health in Latin America.
- Swope, John y Soledad Teixidó (1998), “Inversión de la empresa privada en la educación pública en Chile”, Documento de Trabajo CIDE, octubre.

## ANEXOS

**Cuadro III. 1**  
**MATRÍCULA POR DEPENDENCIA**

Años	Total	Fiscal	Fiscal/Munic	Municipal	Part./ Sub	Part. Pagado	Corporación
1981	2 841 726		2 215 973		430 232	195 521	
1982	2 819 139	425 518		1 695 038	553 600	144 983	
1983	2 869 435	369 189		1 672 593	643 868	183 785	
1984	2 886 552	341 994		1 626 968	758 842	158 748	
1985	2 963 410	331 110		1 605 185	832 455	194 660	
1986	2 967 864	316 594		1 555 059	913 925	182 286	
1987	2 962 755			1 797 953	910 968	196 200	57 634
1988	2 989 032			1 781 413	939 445	209 758	58 416
1989	2 976 011			1 745 598	954 642	217 737	58 034
1990	2 963 139			1 717 222	960 460	228 205	57 252
1991	2 938 720			1 698 842	949 038	234 442	56 398
1992	2 983 383			1 721 375	963 061	245 585	53 362
1993	3 007 628			1 725 620	973 515	256 700	51 793
1994	3 047 572			1 746 235	985 854	264 615	50 868
1995	3 111 727			1 777 750	1 005 131	282 659	46 187
1996	3 270 614			1 828 022	1 080 412	309 468	52 712

**Fuente:** División de Planificación y Presupuesto.

**Nota:** Matrícula al 30 de abril de cada año según informes de las Secretarías Regionales. La matrícula de 1981 de establecimientos Fiscales y Municipales aparece sumada debido a que en ese año, se produjo el mayor número de traspasos de establecimientos al sector Municipal.

**Cuadro III. 2**  
**COBERTURA POR NIVEL DE ENSEÑANZA**

Año	Básica	Media
1970	93,3	49,73
1982	95,27	65,01
1992	98,18	79,94
1993	94,45	75,06
1994	93,29	79,72
1995	95,71	79,26
1996	96,05	82,34
1997	96,26	82,45

**Fuente:** División de Planificación y Presupuesto.

**Notas:** Para 1970, 1982 y 1992 la población corresponde a los años censales. Para 1993—1997 se ha calculado la cobertura sobre la proyección de población del INE.

**Cuadro III. 3**  
**PRESUPUESTO EJECUTADO MINEDUC POR NIVELES DE ENSEÑANZA**  
*(Millones de Pesos promedio 1997)*

Año	Parvul.	Básica	Especial	Educ. media		Adultos	Superior	Cultura	Total
				C. hum	t. p.				
1980	23 881	227 466	2 433	51 582	31 606	24 488	218 925	2 321	582 701
1981	30 099	313 616	5 396	52 542	31 191	58 099	161 575	2 879	655 395
1982	30 712	331 858	4 261	63 388	31 765	22 489	168 423	2 777	655 673
1983	28 168	279 617	3 631	59 772	23 316	20 722	190 405	2 503	608 134
1984	31 392	269 275	4 041	61 854	24 009	17 661	181 404	2 333	591 970
1985	36 618	273 769	4 728	64 263	27 215	15 702	166 675	2 409	591 378
1986	36 805	264 410	4 105	64 468	31 946	15 354	118 128	2 650	537 865
1987	38 208	248 269	4 190	64 983	16 590	10 053	109 924	2 445	494 662
1988	38 876	254 454	4 348	69 452	19 507	9 420	112 447	3 327	511 831
1989	38 458	249 744	4 526	59 483	29 028	7 409	107 883	3 046	499 576
1990	38 993	250 899	4 358	48 069	35 567	6 496	88 865	3 073	476 320
1991	39 514	266 947	3 767	45 320	37 106	7 408	114 973	3 305	518 340
1992	42 647	298 739	10 501	50 806	48 510	4 696	126 166	4 933	586 997
1993	52 024	340 077	10 240	53 266	51 863	5 457	135 756	7 319	656 001
1994	56 276	369 496	11 839	59 056	58 148	6 148	142 783	8 239	711 985
1995	64 659	435 042	14 270	71 723	68 484	7 317	150 089	8 719	820 303
1996	69 693	487 680	18 780	86 026	91 913	9 538	159 317	8 671	931 617
1997	78 044	541 280	23 984	97 356	103 084	11 337	170 786	11 439	1 037 308
1990-1980	63%	10%	79%	-7%	13%	-73%	-59%	32%	-18%
1997-1980	227%	138%	886%	89%	226%	-54%	-22%	393%	78%

**Fuentes:** Estados de la gestión financiera sector público, CGR.  
Balances presupuestarios, Departamento Recursos Financieros MINEDUC  
Estadísticas matrícula y gasto en subvenciones por nivel, oficina de pago subvenciones, MINEDUC  
Estadísticas de cobertura, JUNJI, JUNAEB.  
Tipo de cambio: Observado promedio anual, Banco Central Índice de precios al consumidor del INE

**Notas:** En 1996 y 1997 incluye gasto en moneda extranjera por pasantías  
El gasto por nivel incluye administración  
Ed parvularia incluye JUNJI  
Educ Básica, especial y media incluyen JUNAEB  
Ed Sup considera universidades, I Profesionales, CONICYT, Consejo de Rectores, Consejo Sup de Ed Cultura incluye DIBAM, FONDART, Fondo del Libro y División de Cultura.

**Cuadro III. 4**  
**EJEMPLO PARA JUNIO DE 1998: SISTEMA DE SUBVENCIONES**

	Factor USE		Matrícula	Asistencia	Porcentaje Asistencia
	Sin JEC	Con JEC			
Educación parvularia	1,4		220 306	199 343	90,5
Educación general básica (1° a 6°)	1,5	2,0	1 667 793	1 556 786	93,3
Educación general básica (7° a 8°)	1,6	2,0	437 495	409 492	93,6
Educación especial	4,8	6,1	47 475	39 913	84,1
Educación básica adultos	1,1		21 221	16 990	80,1
Educación media científico-humanista	1,8	2,4	351 281	323 556	92,1
Educación media técnico-profesional agrícola y marítima	2,6	3,2	21 121	19 515	92,4
Educación media técnico-profesional industrial	2,0	2,5	89 839	82 048	91,3
Educación media técnico-profesional comercial y técnica	1,8	2,4	186 474	171 660	92,1
Educación media de adultos, con hasta 25 horas	1,2		40 702	30 841	75,8
Educación media de adultos, con 26 y más horas	1,5		23 120	16 625	71,9

**Fuente:** Departamento de Administración General, Ministerio de Educación.

**Cuadro III. 5**  
**GASTO PÚBLICO POR ALUMNO POR NIVEL DE ENSEÑANZA**

*(Miles de Pesos promedio 1997)*

Año	Párvulo	Básica	Especial	Media	Adultos	Superior
1980	239	111		169		
1981	289	156	272	165	373	
1982	261	166	179	180	170	
1983	223	142	149	148	164	1 599
1984	198	138	148	147	143	
1985	201	140	152	149	151	1 669
1986	196	136	138	154	153	
1987	190	131	134	117	118	1 040
1988	204	135	138	121	123	
1989	207	134	137	120	99	1 100
1990	204	135	137	117	111	998
1991	227	143	121	119	119	775
1992	205	158	331	150	77	937
1993	236	178	316	165	67	912
1994	249	191	379	181	76	931
1995	274	223	404	214	89	922
1996	290	241	515	249	102	897

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por la División de Planificación y presupuesto.

**Nota:** Matrícula corresponde a corporaciones 3166 y establecimientos subvencionados del DFL2 de 1996, excepto para educación especial que corresponde a matrícula total (la matrícula privada en este último caso es prácticamente inexistente)

**Cuadro III. 6**  
**TASAS DE REPITENCIA Y ABANDONO POR NIVEL**

Años	Básica		Media Total	
	Repitencia	Abandono	Repitencia	Abandono
1981	8,12	8,06	12,68	8,35
1982	7,86	2,71	10,85	6,22
1983	6,92	3,05	10,50	6,69
1984	8,47	3,22	10,88	7,30
1985	7,81	3,08	11,36	7,83
1986	6,70	2,89	10,64	7,65
1987	6,08	2,73	8,89	6,92
1988	7,00	2,53	10,29	7,17
1989	8,39	2,70	13,07	8,34
1990	7,80	2,29	12,35	7,37
1991	7,37	2,04	12,29	6,76
1992	7,24	1,92	12,23	6,36
1993	6,90	1,86	11,96	6,77
1994	6,85	1,92	12,27	7,06
1995	5,98	1,74	12,35	6,15
1996	5,72	1,81	10,85	6,46
1997	4,40	1,60	9,02	5,80

**Fuente:** División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

Cuadro III. 7

**LOGRO DE OBJETIVOS ACADÉMICOS POR GRADOS SEGÚN ASIGNATURA Y DEPENDENCIA**

Asignatura	Enseñanza Básica							Enseñanza Media						
	4º año	8º Año						II Media H C		II Media T P				
	1988	1990	1992	1994	1996	1989	1991	1993	1995	1997	1993	1994	1993	1994
<b>Dependencia Castellano</b>														
Municipal	50,20	57,20	64,00	63,44	68,25	52,99	51,80	55,12	55,85	62,15	50,72	57,97	50,85	56,38
Part. Subvec	58,00	54,40	70,70	69,93	74,25	58,85	56,99	61,11	61,11	68,41	58,27	66,49	50,36	57,44
Part. Pagado	79,00	80,00	86,80	83,69	86,13	76,73	72,61	76,80	74,63	80,39	69,56	75,51	67,19	61,90
Corp. Adm. Del											*	*	*	59,97
<b>Matemática</b>														
Municipal	48,30	56,20	63,70	65,41	67,86	51,54	48,48	52,88	54,28	59,49	39,92	42,97	37,87	39,64
Part. Subvenc	54,70	63,20	69,60	71,39	73,17	56,19	52,47	57,63	59,94	65,34	47,04	51,58	37,96	40,79
Part. Pagado	73,30	80,10	85,30	86,44	85,59	76,03	72,10	74,73	77,51	80,86	63,51	67,90	48,12	40,10
Corp. Adm. Del											*	*	*	43,97
<b>Historia</b>														
Municipal	54,20	56,70	60,80	57,98	65,26	54,70	49,56	53,26	56,71	61,54	*	*	*	*
Part. Subven	58,10	61,90	66,70	60,76	67,85	57,10	54,77	57,66	61,01	68,41	*	*	*	*
Part Pagado	74,90	73,80	79,40	71,86	78,07	76,30	68,85	68,67	74,01	80,39	*	*	*	*
Corp. Adm Del														
<b>CS Naturales</b>														
Municipal	50,20	57,00	56,10	64,38	65,65	56,54	47,81	50,87	55,68	59,71	*	*	*	*
Part Subven	55,30	63,40	62,50	67,46	68,98	57,90	52,32	55,03	60,15	63,70	*	*	*	*
Part. Pagado	73,50	77,80	76,30	78,02	81,36	77,19	67,11	68,33	75,14	76,07	*	*	*	*
Corp. Adm Del														

Fuente: SIMCE Ministerio de Educación.

Nota: En la Enseñanza Media, durante 1993 y 1994, la prueba SIMCE se aplicó en las asignaturas de Castellano y Matemática \* = (no se aplicó la prueba).

## IV. El proceso de reforma educativa en Uruguay: gestión pública y resultados obtenidos entre 1995 y 1999

---

*Renato Opertti<sup>21</sup>*

### A. Breve diagnóstico de situación al inicio de la reforma educativa

Nuestro sistema educativo se funda y se desarrolla en una alianza estratégica con la clase media, lo cual constituye una regla universal de funcionamiento.<sup>22</sup> Como ejemplo de este proceso, cabría mencionar el temprano desarrollo de la escuela primaria en este siglo<sup>23</sup>, el incremento de la educación secundaria con sus mayores picos en los años sesenta<sup>24</sup> y de la universidad a partir de mediados de los setenta.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> Coordinador Programa “Modernización de la Educación Secundaria y la Formación Docente”(MES y FOD) del Ministerio de Educación de Uruguay.

<sup>22</sup> Los estudios comparados sobre reformas educativas son consistentes en señalar la contribución que éstas hacen a incrementar los logros educativos, aún cuando no se distribuyen equitativamente. El problema radica en que los niveles de instrucción alcanzados son el resultado de las decisiones familiares y de los estudiantes y precisamente los fundamentos de los procesos de decisión varían por clase social; véase Kerckhoff, Alan C., Ken Fogelman, et.al / *Staying Ahead : the middle class and school reform in England and Wales*. En *Sociology of Education (ASA)*, Volumen 70, Número 1. Albany : Boyd Printing Company, January 1997. pags. 19-35

<sup>23</sup> Según la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), la población matriculada en la educación primaria pública y privada, alcanzaba, al año 1930, a 178 264. Véase Informe sobre el Estado de la Educación en el Uruguay. Plan de Desarrollo Educativo. Tomo Primero. Primera Sección Enseñanza Primaria. Capítulo V Desarrollo de la Enseñanza Primaria. Montevideo : CIDE, 1966. págs. 33-43 Cuadro. 11

<sup>24</sup> Según la propia CIDE, la población matriculada en la educación secundaria pública y privada, pasa de 49 090 en 1955 a 79 510 en 1963, lo cual parece indicar el desarrollo de la función clásicamente asociada a este nivel, esto es, "la de formación cultural general

La clase media, como referente principal de la conducción de la educación, ambientó y estimuló la incorporación de grupos medios—bajos y bajos a lo largo de este siglo, entendido como uno de los instrumentos fundamentales en el logro de una sociedad integrada.

En momentos en que se pone particular hincapié en la necesidad de combatir situaciones de marginalidad, diferenciándolas de las de pobreza<sup>26</sup>, cabe recordar y afirmar que la educación es el principal mecanismo de socialización secundaria en cuanto a la interiorización y aceptación de valores y creencias compartidas por toda la sociedad, y seguramente las fuertes disparidades en los niveles de aprendizaje, alimentan el distanciamiento con respecto a los códigos culturales prevalecientes.

Algunos hitos fundamentales del proceso de democratización hacia grupos medios—bajos y bajos, podrían resumirse en la cobertura total de educación primaria en la década de los 50<sup>27</sup>, la universalización de los egresos de primaria<sup>28</sup> y el fuerte incremento de la matrícula de ciclo básico<sup>29</sup>, ambos acaecidos en la segunda mitad de los 80.

Aun cuando estas iniciativas y procesos tuvieron un alto impacto social, el sistema educativo presenta un desigual desarrollo, constatándose importantes inequidades a su interior.

En primer lugar, en función a la prevalencia de la clase media, se desarrollaron, en una perspectiva históricamente escalonada, los subsistemas públicos primario, medio y universitario, con relativa indiferencia hacia la educación inicial<sup>30</sup>, que de todas maneras, captaba preferentemente a los grupos medios de población.<sup>31</sup>

En segundo lugar, la oferta privada, en los niveles primario y secundario, ha captado no más del 20% de la población matriculada<sup>32</sup>, con la excepción precisamente de la educación inicial<sup>33</sup>, donde servía funcionalmente, en la mayor proporción de los casos, a la clase media en ausencia de una oferta pública extendida.

---

habilitante para el desempeño de variados roles ocupacionales". No se debería tampoco soslayar que la disponibilidad de una mayor oferta contribuyó a generar demanda. Véase Informe sobre el Estado de la Educación en el Uruguay. Plan de Desarrollo Educativo. Tomo Primero. Segunda Sección Enseñanza Secundaria. Capítulo II Volumen de la Población Estudiantil. Montevideo : CIDE, 1966. págs. 109-129 Cuadro. 52

<sup>25</sup> La matrícula pública universitaria creció de 26.220 en 1974 a 61.450 en 1988; véase Cooperación Técnica OPP/BID / Diagnóstico Sectorial. Educación. Tomo IV. VII. Universidad de la República : elementos para un análisis. pág. 2 Cuadro VII.1

<sup>26</sup> El ex Presidente de la República, Dr. Julio María Sanguinetti, ha señalado reiteradas veces, que se ha reducido la pobreza pero la marginalidad ha crecido. Las situaciones de pobreza por necesidades básicas, han disminuido, en el país urbano, más de un 50% entre los años 1984-1995; véase FAS, Opertti, Renato *et.al.*, Actualización del índice de necesidades básicas insatisfechas, el año 1995. Montevideo : FAS, 1996. En referencia a la marginalidad, si bien no se dispone de indicadores consensuados para su medición, se analizan una serie de procesos y fenómenos que darían cuenta de su crecimiento; véase CEPAL/FAS; Rubén Katzman, Marginalidad e integración social. Montevideo: CEPAL/FAS, 1996.

<sup>27</sup> La tasa bruta de escolarización ya se situaba en 95%; véase Cooperación Técnica OPP/BID / Diagnóstico Sectorial. Educación. Tomo II. IV. Educación Primaria. IV.4 La demanda por la Educación Primaria Común. Montevideo : Cooperación Técnica, 1994. pag. 70

<sup>28</sup> A partir del año 1987, la cantidad de egresos de primaria representa más del 92% de la población de 11 años; véase *ibid.* pág. 75 Cuadro. IV.44.

<sup>29</sup> Entre los años 1985 y 1990, se incorporaron 16.997 alumnos (5.213 en Montevideo y 11.784 en el Interior); véase Cooperación Técnica OPP/BID / Diagnóstico Sectorial. Educación. Tomo III. VI. Educación Técnico-Profesional. VI.3 Descripción de servicios. Montevideo : Cooperación Técnica, 1994. págs. 258-259 Cuadro VI.5

<sup>30</sup> La matrícula pública en clases jardineras y jardines de infantes (48.535 al año 1994), es inferior al estimativo de población universitaria según el Censo de 1988 (61.450).

<sup>31</sup> Los criterios de priorización en la inscripción de los niños en los jardines de infantes públicos (que la madre y el padre trabajen 8 horas o más fuera del hogar y que el menor no puede quedar a cargo de un familiar adulto), han discriminado, en la práctica, negativamente a los sectores carenciados, favoreciendo el ingreso de sectores de clase media; véase Cooperación Técnica OPP\_BID / Diagnóstico Sectorial. Educación. Tomo I. III. Educación Inicial. III.4 La demanda por la educación inicial. Montevideo : Cooperación Técnica OPP/BID, 1994. págs. 186-190. La Reforma Educativa introdujo cambios en los criterios de inscripción de 1997, contemplando, entre otros aspectos, el nivel educativo de la madre o quien cumpla con este rol, estableciéndose que, a menor nivel académico mayor prioridad.

<sup>32</sup> Al año 1994, en educación primaria común la participación privada alcanza al 16.4%, mientras que en el ciclo básico y bachillerato de secundaria, es del 18.1%.

<sup>33</sup> Particularmente, en Montevideo, donde el peso de la participación privada es del 53.1% (año 1994), mientras que en el Interior Urbano, es del 25.2%.

En tercer lugar, los hogares en condiciones de integración social (necesidades básicas satisfechas e ingresos por encima de la línea de pobreza), registran, prometidamente al año 1994, una cobertura neta total<sup>34</sup> por encima del 65% en inicial, 80% en el 1er ciclo de educación media, 36% en el 2do ciclo de secundaria y 18% en universidad; estos valores descienden respectivamente, entre los hogares en pobreza crónica, a 27% en inicial, a 34% en el 1er ciclo de media, a 8% en el 2do ciclo y a 0 9% en la universidad.<sup>35</sup> Estas diferencias son bien ilustrativas de la falta de acceso de los grupos más carenciados a la educación y del efectivo incumplimiento del régimen de obligatoriedad que alcanza al ciclo básico de la educación media<sup>36</sup>.

En cuarto lugar, el impacto del gasto público en educación, medido a través del coeficiente Gini, tiene un efecto progresivo en los diferentes subsistemas, con excepción de la universidad donde es visiblemente regresivo. Los mayores grados de progresividad se registran en la educación primaria, 1er ciclo de secundaria y UTU<sup>37</sup>, lo cual indicaría, entre otras cosas : i) el carácter netamente democratizador del nivel primario y su alta potencialidad para mejorar la calidad de la integración a la sociedad y ii) la efectiva incorporación de población carenciada al nivel medio, que aún cuando la educación técnica—profesional sigue reclutando mayoritariamente dicha población, secundaria ha asumido un rol significativo en este proceso.<sup>38</sup>

En quinto lugar, los problemas de inequidad se asocian sustantivamente al deterioro en la calidad de los aprendizajes, donde aparentemente, está en cuestionamiento la capacidad efectiva del sistema de generar y transmitir conocimientos socialmente significativos sobre áreas como Matemática y Lengua materna o, dicho desde otra perspectiva, la creciente emergencia de un sector de población asimilable a la categoría de analfabeto funcional.

Sobre el deterioro de la calidad, cabría agregar su condición de problema relativamente universal, aún cuando se acentúa pronunciadamente en los sectores de población de más bajos recursos.<sup>39</sup> Por otra parte, la clara similitud de rendimientos entre las ofertas públicas y privadas, localizadas en zonas con alta proporción de población con necesidades básicas satisfechas (NBS)<sup>40</sup>, permite, por lo menos, poner en discusión el efectivo valor agregado derivado de la asistencia a centros privados<sup>41</sup>, así como también confirmar la creciente importancia del factor territorial y de los procesos de segmentación residencial, en la estratificación de los aprendizajes.

En sexto lugar, en la primera mitad de la década de los noventa, se detiene el proceso de democratización asociado al incremento neto de la matrícula y se vislumbran, asimismo, signos importantes de reversión tales como el crecimiento de la tasa de deserción en el 1er ciclo de educación secundaria.<sup>42</sup> La democratización adquiere fuertemente el carácter de inconclusa y de

<sup>34</sup> Refiere al total de asistentes al subsistema educativo seleccionado dividido el grupo de edades correspondientes a la edad considerada como de cursado normal en dicho subsistema.

<sup>35</sup> Véase MEC/FAS / Los indicadores educativos en el período 1991-1994. Montevideo : IMPAGRAF Ltda, 1996. págs. 120-126 Cuadros 2A al 2E

<sup>36</sup> La Ley Nro. 14.101 del año 1973, interpreta el mando constitucional sobre la educación media, señalando que ésta resulta obligatoria en sus primeros tres años.

<sup>37</sup> Véase Ibid. págs. 74-75 Cuadro 10

<sup>38</sup> Las estimaciones realizadas por la cooperación técnica OPP/BID indican "que de los 23.304 nuevos asistentes al sistema en el ciclo básico de educación secundaria en el lapso 1985-1990, aproximadamente 15.400 pertenecen a hogares NBI, explicando cerca del 66% del crecimiento de la matrícula del subsector público"; véase cooperación técnica OPP/BID / Diagnóstico sectorial. educación. tomo III. v.3 ciclo básico. Montevideo : Cooperación Técnica, 1994. pág. 66 Cuadro V.28

<sup>39</sup> La evaluación nacional de aprendizajes, realizada por ANEP, indica que el 37.1% y el 16.7% de los alumnos de 6to. año, pertenecientes a contextos socioculturales muy desfavorables, han logrado niveles de suficiencia en las pruebas de Lengua y Matemática, mientras que en el total de la población, estos valores son 57.1% y 34.6%. Véase Proyecto MECAEP -ANEP/BIRF / Evaluación nacional de aprendizajes en lengua materna y matemática. 6to. año de enseñanza primaria (1996). Segundo Informe de difusión pública de resultados. Montevideo : ANEP, 1997. pág. 22 Cuadros 16 y 17

<sup>40</sup> Los alumnos de 6to. grado de contextos socioculturales favorables y muy favorables, asistentes a las escuelas públicas y privadas de Montevideo, obtienen niveles similares de suficiencia en pruebas de Lengua y Matemática; véase Ibid. 22

<sup>41</sup> Sería interesante de investigar cuáles son los móviles que explican la opción de las familias por los centros privados de enseñanza, principalmente de aquellos que no son sólo producto de la evaluación de la calidad educativa.

<sup>42</sup> Alcanza, al año 1994, valores del 37% entre los pobres crónicos y del 19% entre los recientes.

detenida en el tiempo y se plantean interrogantes respecto a la vigencia del modelo formal de prestaciones asentado en estrategias universalistas.

Una importante excepción está marcada por el incremento de la participación de la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) en la cobertura pública de educación inicial<sup>43</sup>, lo cual es indicativo del impacto positivo derivado de los esfuerzos de direccionamiento de la inversión hacia esos grupos de población.

En síntesis, el contexto de generación de la necesidad de una reforma educativa, pone en el tapete los problemas de inequidad y de deterioro de la calidad de los aprendizajes, que parecerían responder a una problemática más de fondo el paulatino agotamiento de la capacidad real del sistema educativo de responder exitosamente a las expectativas y necesidades, que surgen como crecientemente heterogéneas y segmentadas así como el desdibujamiento de la función de integración social, factor éste fundamental en la mitigación de las situaciones de pobreza y marginalidad.

## **B. Caracterización del proceso de reforma**

En la campaña electoral previa a la elección nacional de 1994, los partidos políticos que obtuvieron posteriormente representación parlamentaria, no sólo fueron consistentes en señalar la necesidad de reformar la educación, sino también en convenir en una serie de programas que sería necesario impulsar—entre otros, extensión de la educación inicial y de las escuelas de tiempo completo, priorizando a los sectores más carenciados.<sup>44</sup>

El gobierno democráticamente elegido, que asumió en marzo de 1995, planteó la necesidad de llevar a cabo un proceso de reforma de la educación en los niveles inicial, primaria, medio y de formación docente, a través del ente autónomo Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).<sup>45</sup>

Son órganos de la ANEP, establecidos por la Ley: a) el Consejo Directivo Central; b) el Consejo de Educación Primaria; c) Consejo de Educación Secundaria, y d) el Consejo de Educación Técnico Profesional.

El Consejo Directivo Central (CO.DI.CEN) está integrado por 5 miembros. Es presidido por el Director Nacional de Educación Pública y se integra además, por el vicepresidente y tres vocales. El nombramiento de sus cinco integrantes es propuesto por el Poder Ejecutivo y requiere venia parlamentaria.

Los consejos desconcentrados de primaria, secundaria y técnico profesional se integran por un Director y dos vocales. Son nombrados por el CO.DI.CEN por cuatro votos conformados y fundados. Dependen jerárquicamente del CO.DI.CEN, tienen atribuciones propias determinadas por la propia Ley y puede el CO.DI.CEN, delegarle las atribuciones que estime conveniente.

La síntesis del estado de situación, las orientaciones y los objetivos de la reforma, parecen apuntar a refundar el rol de la educación como factor formador de una conciencia cultural y científica que busca elevar la calidad de los recursos humanos, atenuador de la desigualdad social y

---

<sup>43</sup> La cobertura pública entre la población NBI crece, en Montevideo, de 21.7% en 1989 a 38.4% en 1994, mientras que en el Interior Urbano, de 21.4% a 28.8%; véase FAS/INE / Evolución de la pobreza estructural en la década 1984-1994. El índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Capítulo IV. Otros indicadores sociales en el período 1984-1994. Montevideo : FAS, 1995. pág. 48 Cuadro 27

<sup>44</sup> Los entes autónomos son personas públicas estatales responsables de determinados servicios de carácter nacional; están dirigidos por consejos o directorios que poseen plenos poderes en administración y actúan con autonomía, bajo contralor político y financiero de las autoridades nacionales

<sup>45</sup> Para una discusión en profundidad de estos aspectos, véase Cooperación Técnica OPP/BID / Diagnóstico Sectorial. Educación. Tomo I. I. Antecedentes Históricos. Montevideo : Cooperación Técnica, 1994. págs. 1-24.

la pobreza, dinamizador de los canales de movilidad social y modernizador de las relaciones con los contextos productivos y laborales.

La reforma se sustenta en la reivindicación del Estado Benefactor, tanto en los objetivos como en los contenidos, e indirectamente, desafía a aquellos programas de reforma que se orientan por la idea del Estado regulador y fiscalizador, que "delega" en el mercado la prestación directa de los servicios. Sí se reivindican claramente los elementos conformadores del Estado Benefactor en la versión educativa uruguaya—carácter público, gratuito, laico, estadocéntrico y aconfesional.<sup>46</sup>

En realidad, la implícita reivindicación del Estado Benefactor no sólo irrumpe violentamente en un escenario aparentemente pautado por el predominio del liberalismo económico y de su "pretendida perfecta asociación" con la democracia política<sup>47</sup>, sino tiene un claro sustrato histórico—ideológico, que lo transforma en un paradigmático caso de filosofía social democrata, que en el Uruguay, se identifica como Batllismo.<sup>48</sup>

Este sustrato no es paradójicamente el motivo principal de los entusiasmos y los enconos que genera la reforma, quizás como expresión lisa y llana de esa ascepcia ideológico—política que genera una engañosa homogeneidad en algunos debates contemporáneos. Pero principalmente refleja los vacíos de referencias y miradas históricas que suelen ocurrir al construir categorías abstractas de análisis, así como posterga el posicionamiento político sobre el rol del Estado en la ampliación del bienestar de la sociedad.

El modelo de bienestar recorre diferentes rutas al interior de partidos políticos y grupos sociales, y sus vías exteriores de comunicación están muchas veces bloqueadas por delicados equilibrios—llámese la coalición de gobierno<sup>49</sup> o de izquierdas—, y prefieren concentrar el diálogo sobre los aspectos específicamente instrumentales de las propuestas.

En ningún momento se plantea limitar los derechos de acceso de la clase media a las prestaciones públicas y, más aún, en algunos casos, son los principales beneficiarios de las propuestas realizadas—por ejemplo, la extensión del ciclo básico de dos turnos funcionando en régimen de seis horas.<sup>50</sup> Pero también se busca priorizar decididamente a los grupos de población más carenciados, a través de la extensión de la educación inicial en los niveles de cuatro y cinco años<sup>51</sup> y de la modalidad de escuela de tiempo completo.<sup>52</sup>

---

<sup>46</sup> Francis Fukuyama introduce, en la discusión, una serie de conceptos tales como confianza y capital social, que ofician de variables intervinientes entre capitalismo y democracia (son nombrados en ese orden). La comparación de las pautas de desarrollo en diferentes sociedades, lo lleva a jerarquizar la importancia que puedan tener la familia, el Estado y las organizaciones voluntarias en el logro del crecimiento económico y a descartar la existencia de un sólo camino posible; véase Kukuyama, Francis / Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad. Buenos Aires : Atlántida, 1996. págs. 383-390

<sup>47</sup> No se le entiende en directa vinculación a un partido político, sino en función a una forma de visualizar y de actuar sobre la sociedad, que prioriza la solidaridad y la atención a los sectores más pobres, y recurre al Estado como el principal instrumento para lograrlo. Caetano y Rilla señalan, citando los trabajos de Barrán y Nahúm, que "el Batllismo nació en el Estado" y fue "agente de una práctica interventora en lo económico y social", que reflejaba "la constitución en primer lugar política de un orden social"; véase Caetano, Gerardo y José Rilla / Historia Contemporánea del Uruguay. De la Colonia al MERCOSUR. Segunda Parte. IV. El reformismo batllista (1900-1930). Montevideo : Colección CLAEH / Editorial Fin de Siglo, 1994. págs. 105-140. Asimismo, Germán Rama, actual director de ANEP, lo denomina proyecto innovador; entre las dimensiones de modernización social que lo sustentan, Rama menciona "los cambios en la educación, que se hizo gratuita en los niveles medio y superior, con una sostenida política de creación de escuelas, expansión de institutos normales, creación de liceos de cada cabeza de departamento, coeducación en toda la enseñanza, y creación de una enseñanza secundaria y preuniversitaria para mujeres, con el cometido de educar, incorporar a la universidad y "liberar de la enseñanza dogmática" a las hijas de familias tradicionales que no aceptaban la coeducación". Véase Rama, Germán W. / La democracia en Uruguay. III. El Proyecto Innovador. Buenos Aires : Grupo Editor Latinoamericano, 1987. pág. 32.

<sup>48</sup> Los equilibrios de la coalición de gobierno y la alta relevancia de las diferencias intrapartidarias podrían, quizás, explicar las faltas de respuestas, o siquiera de comentarios, frente a ciertos planteamientos tales como el derrumbe del modelo de Ciudad-Industrial-Batllista.

<sup>49</sup> Dada la mayor cobertura pública del ciclo básico entre las clases medias.

<sup>50</sup> Aproximadamente el 65% de los niños NBI entre 4 y 5 años, serán atendidos por la modalidad de tiempo completo, según el proyecto de Ley Presupuestal de ANEP.

<sup>51</sup> Aproximadamente el 40% de los niños NBI entre 6 y 11 años, serán atendidos por la modalidad de tiempo completo, según el Proyecto de Ley Presupuestal de ANEP.

El Estado aumenta sus responsabilidades al incorporar más población, y, a la vez, define un modelo de prestación donde asume plenamente la carga de su implementación. Es el Estado Benefactor actuando simultáneamente sobre objetivos e instrumentos. Por ejemplo, en educación inicial no se trata sólo de definir los objetivos de solidaridad a través del aumento de cobertura proyectado para 25 000 niños de cinco y cuatro años, sino de reivindicar fervorosamente el rol que debe cumplir la oferta pública en la realización de tal objetivo.

En realidad, el modelo de Reforma se entronca en una concepción de ciudadano que confía en las intenciones y bondades de las propuestas impulsadas por el Estado y que posicionado en el rol de observador externo al funcionamiento del sistema educativo, expresa sus pareceres frente a las ofertas de servicios, que al momento han sido tendencialmente positivas.<sup>53</sup>

La categoría de ciudadano reviste una triple significación, orientado a afianzar el modelo de convivencia democrática, elevar el nivel cultural de la población y generar una visión solidaria y de cercanía social entre diferentes grupos. Hay, pues, un claro distanciamiento de la idea del consumidor soberano, donde el Estado sólo habilita los medios requeridos para la libre elección, así como también del reconocimiento de la existencia de una sociedad civil plural y heterogénea que actúa conflictivamente en su relación con el Estado.

La valorización de la ciudadanía refuerza una concepción modernista de la sociedad, donde se reivindica la existencia de fines y objetivos hacia los cuales el Estado busca orientar el proceso social, y de esta forma, logra asentar la integración social.

Lógicamente el proceso de introducir y legitimar cambios es difícil, pero debemos partir de reconocer que los mismos provocan, como señala Aldo Solari<sup>54</sup>, "alteraciones en la distribución del poder interno al sistema educativo que puede diferir considerablemente con la que se da al nivel de la sociedad global".<sup>55</sup>

La reforma educativa es un buen ejemplo en el desarrollo de estrategias que impactan la distribución del poder aún cuando, en algunos casos, no se es plenamente consciente. Por ejemplo, la expansión de la educación inicial se realiza básicamente a través de la incorporación de las edades 4 y 5 en las escuelas donde se imparte la educación primaria común de 1ero a 6to grado, en vez de utilizar la vía tradicional del jardín de infantes previsto para las edades de 3 a 5 años. Este cambio de estrategia, fundada, entre otras, en razones pedagógicas (buscar un espacio de integración entre la educación inicial y primaria) y financieras (sensible abaratamiento de costos al compartir los costos indirectos del servicio con la educación común—por ejemplo personal de dirección y administrativo), generó discusiones y oposiciones que reflejaban diferentes formas de ver el rol de la educación inicial así como variadas percepciones sobre las ganancias y las pérdidas relativas de poder y los respectivos posicionamientos institucionales.

---

<sup>52</sup> Entre los años 1995 y 1997, se han incorporado más de 16.000 alumnos a la educación inicial (32.2% de crecimiento), lo cual es indicativo de una alta sincronía entre las ofertas propuestas y las demandas efectivas. Inclusive en las zonas relativamente más carenciadas de Montevideo, la demanda excedió largamente a la oferta. Asimismo, cabe indicar, que por primera vez, habría más alumnos matriculados en educación inicial pública que en la universidad pública (66 702 en 1997 y 64 173 en 1995). La información sobre la matrícula de educación inicial fue proporcionada por el soc. Federico Rodríguez, integrante de la Unidad de Estadística e Informática de CODICEN. Cabe no obstante indicar, que los reclamos legítimos de algunos grupos de padres por mantener y/o ampliar la oferta de tres años, responde básicamente a las aspiraciones de la clase media, ya que tienen asegurada la escolaridad en cuatro y cinco. No es el caso de los niños pertenecientes a hogares carenciados, donde menos de una tercera parte ha accedido a la Educación inicial. Los dilemas están a la vista y cabe al Estado, en el actual proceso de reforma, conducir la alianza estratégica entre las clases medias y bajas.

<sup>53</sup> El entonces Director General del Consejo de Educación Secundaria, Profesor Daniel Corbo, publicaba en Junio de 1991, en la revista "Anales de Educación Secundaria", un estudio póstumo del Dr. Solari, titulado "La desigualdad educativa: problemas y políticas". Se trataba, como dice Corbo, de un mecanografiado de 47 carillas de extensión, donde se discutía rigurosa, generosa y apasionadamente, ideas y alternativas sobre cómo superar y en definitiva, vencer las inequidades.

<sup>54</sup> Solari ob. cit. p. 29

<sup>55</sup> Los estudios de impacto social de la expansión de la educación inicial han sido realizados por la Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de ANEP.

Más allá de la legitimidad y de la necesidad de contrastar enfoques sobre la significación de la educación inicial y su vinculación conceptual y operativa con la educación primaria, buena parte de la discusión quedó saldada al incorporarse 30 000 alumnos a la educación inicial en los niveles 4 y 5 entre los años 1996 y 1999. La receptividad de los padres frente a la oferta pública respalda la política emprendida, que también se refleja en su fuerte impacto social ya que se ha constatado que la mitad de los nuevos alumnos incorporados pertenecen al quintil de más bajos ingresos.<sup>56</sup>

Asimismo, la reforma introducida en el ciclo básico de educación media denominado Plan 1996, sustentada en la renovación de la gestión institucional y curricular a través, entre otros aspectos, del fortalecimiento de la gestión del centro educativo, del mejoramiento de las condiciones de trabajo del docente<sup>57</sup> y de la sustitución parcial del régimen de asignaturas por áreas de conocimiento, también generó ásperas discusiones y fuertes enfrentamientos.

El conflicto se explicitó básicamente en relación a la dicotomía áreas—asignaturas, y más que argumentar en torno a las bondades y a las dificultades de integrar los conocimientos disciplinares en una visión integrada de los temas, se optó por reducir su análisis a los problemas de implementación o las pérdidas de prestigio y posicionamiento de algunas asignaturas.

Pero en realidad, subyace a la discusión de las vías de implementación, un debate sustancialmente estructural en por lo menos dos aspectos por un lado, la legitimidad de los cambios impulsados por los gobiernos democráticamente elegidos y en qué grado se requiere de los avales de las gremiales docentes para el diseño e implementación de políticas y programas; y por otro lado, asumir dogmáticamente que las reformas propuestas están inequívocamente asociadas a un modelo económico de organización que favorece la privatización de los servicios sociales y la reducción de la incidencia del Estado en las funciones de igualación y compensación social.

La reforma educativa uruguaya es esencialmente defensora del rol del Estado en la definición de objetivos universales de equidad social y en la búsqueda de estrategias para su efectiva consecución, por cierto mucho más cercana a la idea de refundar el Estado Benefactor que a asumir un enfoque privatizador de los servicios sociales. Pero lamentablemente, la discusión ha quedado circunscripta a los "errores de implementación", silenciado los componentes ideológicos—políticos. Recién a partir de 1998, se realizan cuestionamientos al proceso de reforma desde un enfoque liberal que defiende la libertad de elección del ciudadano y una mayor autonomía descentralizadora en la gestión de los servicios. La reforma se verá mucha más fortalecida en la medida en que existan enfoques contrapuestos sobre el rol de la educación pública en la sociedad.<sup>58</sup>

Las ásperas discusiones han sido fuertemente suavizadas por la contundencia de los hechos: en primer lugar, la evaluación del Plan 1996 ha mostrado a lo largo de tres años, una reducción de aproximadamente el 50% de la deserción en los tres años de ciclo básico de educación media; en segundo lugar, los niveles de aprendizaje han empezado a mejorar, principalmente referido a la producción de textos<sup>59</sup>, y en tercer lugar, la participación docente en el Plan 1996, que es voluntaria, requiere de una capacitación previa, que ya ha sido realizada por 2 500 docentes.

También estas disputas nos hacen ver los problemas suscitados en torno a los saberes técnicos y las mediaciones políticas. Ciertamente, la reforma no es la aplicación secuenciada de un

<sup>56</sup> Concentra 30 horas de trabajo en un solo centro educativo.

<sup>57</sup> El Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), bajo la dirección del economista Ernesto Talvi, ha venido desarrollando desde 1998 una serie de actividades que se orientan a fundamentar un enfoque liberal en la prestación de los servicios sociales, otorgando, entre otros aspectos, al ciudadano la libertad de elección del centro educativo. Véase CERES, Da Silveira, Pablo y Rosario Queirolo / Análisis organizacional : cómo funciona la educación en Uruguay. Informe de Investigación 010. Montevideo : CERES; 1998.

<sup>58</sup> Las evaluaciones del nuevo Plan son realizadas anualmente por la ANEP a través del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Enseñanza Secundaria y la Formación Docente (MES y FOD) que cuenta con el cofinanciamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<sup>59</sup> Solari ob. cit. pp. 29-30

conjunto de técnicas orientadas a mejorar las condiciones y los resultados del proceso de enseñanza—aprendizaje desgarradas de consideraciones y proyecciones políticas. Los saberes se potencializan en la medida en que están orientadas hacia la consecución de ciertos objetivos, lo cual implica una selección y una decisión política. Solari nos decía que "el problema educativo es una cuestión técnica en muchas de sus dimensiones, pero es difícil encontrar alguna en la que no tenga una significación política, aún aquellas tan aparentemente alejadas como la curricular".<sup>60</sup>

No hay procesos de reformas libres de valores y sin contenidos y consecuencias políticas. Quizás uno de los errores más significativos de las últimas dos décadas en la aplicación de políticas orientadas por objetivos de equidad social, es haber partido del supuesto que el logro de una mayor igualdad social resultaba principalmente de la institucionalización de instrumentos de focalización del gasto social hacia sectores carenciados. Si esos instrumentos no tienen legitimación política y no son evaluadas las consecuencias que su utilización implica en la distribución del poder, los propios actores del sistema educativo desvirtúan su uso y los mismos se transforman en acciones aisladas que finalmente son estigmatizadas como "servicios empobrecidos para sectores pobres".

### **C. Concepción presupuestal y objetivos de reforma**

Partiendo de una concepción abierta y flexible del planeamiento de la educación, asociada sustantivamente a una concepción consensuada de política educativa, se entiende que el presupuesto es el instrumento más adecuado para poder concebir y plasmar un proceso de reforma donde exista una efectiva integración entre los aspectos políticos, técnicos y financieros.

La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) explicita su visión de la reforma en el Proyecto de Ley Presupuestal 1996-2000 que remitiera al Parlamento<sup>61</sup>, el cual puede considerarse como un destacado ejemplo del uso de la técnica presupuestal para definir objetivos, jerarquizar estrategias y asignar recursos. Esta actividad forma parte del núcleo básico de la reforma del Estado y es, en tal sentido, el principal instrumento técnico—financiero para intentar mejorar la eficiencia y la eficacia de las prestaciones.

El presupuesto quinquenal de ANEP se concibió bajo la perspectiva de un presupuesto por programas que permitiera identificar con claridad las políticas educativas propuestas por la nueva Administración, así como la racionalización de los servicios que actualmente presta la institución.

En el armado de la estructura programática, se partió de las definiciones de política educativa indicadas por el CODICEN, estableciendo nuevos programas cuando las líneas de política educativa así lo indicaban y adaptando los programas existentes en los casos en que estas políticas lo requerían.

La estructura programática a nivel de cada una de las Unidades Ejecutoras fue discutida con los representantes de los Consejos respectivos, buscando compatibilizar dos elementos considerados como básicos: un nivel de desagregación que no implicara un excesivo número de programas y una apertura programática que permitiera reflejar claramente los lineamientos de política educativa.

El primero de estos elementos resulta fundamental a la hora de realizar la asignación de recursos disponibles a los diferentes programas. En la actualidad ninguna de las Unidades Ejecutoras tiene en funcionamiento un sistema de contabilidad por programa lo que dificulta la asignación correcta de recursos.

---

<sup>60</sup> Véase ANEP/CODICEN / Proyecto de Presupuesto Sueldos, Gastos e Inversiones. 1995-1999. Tomos I, II, III, IV y V. Montevideo : ANEP, 1995.

<sup>61</sup> Son los Programas "Modernización de la Educación Secundaria y la Formación Docente" (MESyFOD), "Fortalecimiento de la Educación Técnica" (UTU/BID) y "Fortalecimiento del Área Social" (FAS).

El segundo elemento es básico para asignar los recursos, tanto los provenientes de la racionalización como los que se proponen como incrementales en el presupuesto, en forma prioritaria a las nuevas estrategias educativas.

La concepción del presupuesto, además de los elementos antes mencionados, implicó desde el inicio la idea de que, en primer término, debía racionalizarse el uso de los recursos actualmente disponibles por la institución, aplicando los resultados de esta racionalización a las nuevas estrategias educativas y recién, a partir de ello, se deberían establecer las demandas incrementales de recursos para hacer posible dichas estrategias.

Otro elemento importante considerado en la elaboración del presupuesto a nivel de programas, fue que el mismo debía realizarse no sólo con base en las políticas educativas indicadas por la ANEP sino que el mismo debía sustentarse en metas concretas cuantificables y realizables en el quinquenio. En este sentido en cada uno de los programas definidos se establecieron las metas anuales que determinaron, a su vez, los requerimientos de recursos para hacerlas posibles. Estas metas se indican explícitamente tanto en la descripción y fundamentación de los programas como en los cuadros presupuestales que los acompañan.

Con estas orientaciones generales se definió la forma de presentación del presupuesto que permitiera hacerlas explícitas. En ese sentido se estableció para cada programa el siguiente esquema de presentación: fundamentación, objetivo general, objetivos específicos, metas, estrategias para alcanzar las metas e indicadores de gestión y de impacto.

La reforma de la educación que se propone la ANEP, plasmada en el Proyecto de Ley Presupuestal, tiene dos atributos esenciales: por un lado, se la concibe como un proceso dinámico y de retroalimentación continua de opiniones y acciones; y por otro, como un hecho social a construir que implica diversos escenarios y actores, políticos, económicos, culturales y sociales.

La ANEP ha entendido necesario priorizar cuatro objetivos centrales como ejes articuladores de la reforma educativa y su consiguiente expresión presupuestal. Éstos son:

1) la consolidación de la equidad social en función de que todas las evidencias demuestran una fuerte asociación entre situaciones de pobreza, organización inestable de la familia, bajo nivel educativo de los progenitores y escasos logros educativos. Deben mencionarse dos dimensiones relevantes: la primera es que, por desigual tasa de natalidad según estratos, el 40% de los niños de Uruguay pertenecen a hogares ubicados en el quintil inferior de la distribución de ingresos; la segunda, es que la desigualdad de capital cultural familiar se manifiesta en escaso desarrollo del lenguaje, en dificultades de aprendizaje y, como consecuencia, en fracasos escolares y en magros logros de desarrollo intelectual por parte de los niños de menor cultura familiar.

2) la dignificación de la formación y la función docente, mejorando la calidad de la formación del cuerpo docente que tiene la responsabilidad última en la aplicación de las reformas, principalmente en educación secundaria y educación técnico profesional donde se observa un reducido número de docentes desempeñando tareas en esos subsistemas. Igualmente, para todo el cuerpo docente, incluyendo el personal profesional, se requiere una política continua de capacitación y actualización docente.

3) el mejoramiento de la calidad educativa, que se sustenta tanto en la mejora en la formación de los recursos humanos como en una adecuada prestación del servicio. Esto último implica, ampliar la cobertura en niveles que carecen de universalidad (educación inicial); ofrecer jornadas educativas de mayor dedicación horaria (expansión del horario en el Ciclo Básico en la enseñanza media); promover nuevas formas de gestión de los liceos y las escuelas técnicas para lograr que en el ciclo básico los alumnos aprendan, sus situaciones psico—sociales sean comprendidas y evitar las altas tasas de deserción y repetición que se manifiestan en el 1er año de

educación media; ofrecer nuevas modalidades de Bachilleratos Diversificados para incorporar la tecnología (Bachilleratos tecnológicos en informática, en química, frío y calor, administración, agrario, a vía de ejemplo); presentar nuevas opciones como Bachilleratos en lenguas, en artes visuales, etc y, en general, renovar permanentemente los planes de estudio en todos los niveles. Asimismo, los diversos servicios educativos deben desarrollarse en locales dignos, con materiales e instrumentales adecuados.

el fortalecimiento de la gestión institucional, la que sirve de apoyo a los tres objetivos anteriores, dado que la experiencia acumulada en la última década señala que las acciones orientadas a mejorar, ya sea la calidad de la educación o la equidad social en el sistema, no llegan a lograr buenos resultados en sus objetivos intrínsecos y en la calidad de los aprendizajes, sino que se sustentan en cambios en la gestión y funcionamiento de la institución. Un instrumento central en este objetivo es la informatización de toda la gestión del sistema educativo.

## **D. Principales instrumentos para su ejecución**

Bajo una visión donde la gestión del gasto público refleja las orientaciones de política educativa y su correspondiente expresión presupuestal, se ha podido avanzar apelando a diferentes estrategias. Entre otras, cabe señalar:

1) el crecimiento de la asignación presupuestal (20%) para el desarrollo de metas de expansión y de calidad (por ejemplo, universalización de la educación inicial en los niveles de 4 y 5 años así como la implementación de 5 Centros Regionales de Formación de Profesores de Educación Media en el interior del país).

Los fondos presupuestales incrementales cumplen básicamente un triple objetivo: i) sufragar los costos de operación (principalmente salarios), derivados de los programas de expansión de la educación inicial, de la escuela de tiempo completo y del ciclo básico, así como de los cursos de capacitación inicial y en servicio; ii) aumentar la dotación de recursos de inversión destinados a obra nueva y al mantenimiento de una vasta oferta de locales, y iii) permitir el crecimiento del salario real de los docentes.

2) la obtención y movilización de recursos de cooperación externa (más de U\$S 18 000 000 derivados de préstamos con el BID<sup>62</sup> y el Banco Mundial para sustentar técnica y financieramente las principales reformas introducidas (por ejemplo, reforma institucional y curricular del ciclo básico de educación media).

Los fondos de cooperación externa tienen un doble objetivo: i) la contratación de recursos humanos calificados para monitorear y ejecutar los procesos de Reforma Educativa y ii) brindar rápidamente recursos, principalmente para inversión en infraestructura y equipamiento, a efectos de poder cumplir con las metas presupuestales en tiempo y forma..

3) la racionalización en la utilización de las ofertas educativas (por ejemplo, escuelas rurales) así como en la distribución del alumnado por centro educativo (escuelas urbanas en zonas con descenso de la población escolar) a efectos de liberar espacios para nuevas estrategias;

4) la focalización de la inversión en infraestructura educativa en base a indicadores sociales y de desempeño educativo, y

5) la utilización de los fondos derivados de los descuentos por inasistencia de funcionarios para implementar actividades de capacitación docente con remuneración para sus participantes.

---

<sup>62</sup> Programas "Modernización de la Educación Secundaria y la Formación Docente" (MESyFOD), "Fortalecimiento de la Educación Técnica" (UTU/BID) y "Fortalecimiento y Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria" (MECAEP)

## E. Algunos de los principales resultados obtenidos

Con un leve crecimiento del gasto y una fuerte racionalización en su utilización, inscriptos en una visión consensuada de política educativa, los resultados obtenidos en un exiguo período de tiempo (1995-1999) son positivos. Entre otros, cabe destacar:

1) entre 1995 y 1999, la matrícula pública de ANEP en los diferentes ciclos educativos aumentó un 11,6% (66 790 nuevos alumnos), registrándose los mayores niveles de crecimiento en educación inicial (66,1%, de 44 966 a 74 670) y en formación docente (75,7%, de 7 306 a 12 838).

2) al año 1999, se ha logrado un 90% de cobertura en educación inicial en los niveles 4 y 5 y un 85% en el ciclo básico de educación media. La mitad de los nuevos alumnos incorporados a la educación inicial residen en los hogares del quintil de más bajos ingresos.

3) se ha puesto en marcha un nuevo Plan en el ciclo básico de educación media que cubre a más de 44 000 alumnos en 1999, con una carga horaria semanal de 38 horas, permanencia del docente en el centro por espacio de 30 horas, régimen curricular que combina asignaturas y áreas de aprendizajes e incorporación de la enseñanza de la informática en los primeros grados.

4) se crearon 5 Centros Regionales de Formación de Profesores (CERPs) en el Interior del país con el objetivo de brindar una formación inicial intensiva de tiempo completo de tres años de duración (4 200 horas) con un sistema de becas para estudiantes socialmente carenciados, enmarcada en una visión descentralizadora y democratizadora de las oportunidades de acceso al conocimiento. En 1999, la matrícula supera los 1 000 alumnos.

5) entre 1995 y 1999, la inversión pública en aulas es cercana a los US\$ 100 000 000 (próximo a los 2 000 espacios aula, lo cual implica una inversión de US\$ 174 por alumno matriculado en 1995), se han entregado más de 2 500 000 libros (educación primaria y ciclo básico) y se han capacitado más de 18 500 docentes.

Estos primeros resultados nos permiten ser fundada y razonablemente optimistas de los impactos que se puedan ir logrando y acumulando con un proceso de reforma de la educación, que prioriza fuertemente el rol social del Estado no sólo en el combate de las inequidades sino también en la generación de oportunidades efectivas de desarrollo y crecimiento, a diferentes niveles, para el conjunto del alumnado. A estos objetivos, apunta la refundación del Estado Benefactor.

## Bibliografía

- ANEP/CODICEN (1995), Proyecto de Presupuesto Sueldos, Gastos e Inversiones. 1995-1999. Tomos I, II, III, IV y V, Montevideo : ANEP
- Caetano, Gerardo y José Rilla (1994), Historia contemporánea del Uruguay. De la Colonia al MERCOSUR. Segunda Parte. IV. El reformismo batllista (1900-1930), Montevideo: Colección CLAEH, Editorial Fin de Siglo, págs. 105-140
- CEPAL/FAS; Ruben Katzman (1996), Marginalidad e integración social, Montevideo: CEPAL/FAS
- CERES, Da Silveira, Pablo y Rosario Queirolo (1998), Análisis organizacional: cómo funciona la educación en Uruguay. Informe de Investigación 010, Montevideo : CERES
- Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, CIDE (1966), Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay. Plan de Desarrollo Educativo: Tomo I, Primera sección: Enseñanza primaria, capítulo V: Desarrollo de la enseñanza primaria; Tomo I, Segunda sección: Enseñanza secundaria, capítulo II: Volumen de la población estudiantil, Montevideo
- Cooperación Técnica OPP/BID (1994), Diagnóstico sectorial: Educación, Montevideo : Cooperación Técnica OPP/BID: Tomo I, I: Antecedentes históricos, págs. 1-24;

- Tomo I, III: Educación inicial, III.4: La demanda por educación inicial. págs. 186-190;
- Tomo II, IV. Educación primaria. IV.4: La demanda por educación primaria común, pag. 70;
- Tomo III, V.3: Ciclo básico, pág. 66 Cuadro No V.28;
- Tomo III, VI. Educación técnico-profesional, VI.3: Descripción de servicios, págs. 258-259, Cuadro No. VI.5;
- Tomo IV, VII: Universidad de la República : elementos para un análisis, pág. 2, Cuadro VII.1
- FAS, Opertti, Renato *et.al* (1996), Actualización del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, año 1995, Montevideo: FAS
- FAS/INE (1995), Evolución de la pobreza estructural en la década 1984-1994. El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Capítulo IV: Otros indicadores sociales en el período 1984-1994. Montevideo : FAS,. pág. 48 Cuadro Nro. 27
- Kerckhoff, Alan C., Ken Fogelman, *et.al*, (1997), Staying Ahead : The Middle Class and School Reform in England and Wales. En *Sociology of Education (ASA)*, Volumen 70, Número 1. Albany Boyd Printing Company, January
- Kukuyama, Francis (1996), Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad, Buenos Aires : Atlántida,. págs. 383-390
- MEC/FAS (1996), Los indicadores educativos en el período 1991-1994. Montevideo : IMPAGRAF Ltda, págs. 120-126 Cuadros No 2A al 2E
- Proyecto MECAEP-ANEP/BIRF(1997), Evaluación nacional de aprendizajes en Lengua materna y Matemática. 6to. año de enseñanza primaria (1996). Segundo Informe de Difusión Pública de Resultados. Montevideo : ANEP, pág. 22 Cuadros No 16 y 17
- Rama, Germán W. (1987), La democracia en Uruguay. III. El Proyecto Innovador, Buenos Aires : Grupo Editor Latinoamericano,. pág. 32
- Solari, Aldo E. (1991), La desigualdad educativa: problemas y políticas, en *Revista Anales de Educación Secundaria*, Consejo de Educación Secundaria, junio



NACIONES UNIDAS



## Serie políticas sociales

### Números publicados

- 1 Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
- 2 Ignacio Irarrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
- 3 Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
- 4 Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
- 5 Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
- 6 Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
- 7 María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
- 8 Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
- 9 Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
- 10 John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
- 11 Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
- 12 Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
- 13 Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.
- 14 Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
- 14 Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
- 18 Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.

- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- 20 Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
- 21 Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
- 22 Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
- 23 Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998. experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999.
- 24 Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina. Marco conceptual, Vol.I,(LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina. Metodológica para su análisis, Vol.II, LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
- 26 Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
- 27 Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135) julio de 1998.
- 28 John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)
- 29 Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999.
- 30 John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
- 31 Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190) abril de 1999.
- 32 Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
- 33 CEPAL PNUD BID FLACSO, América Latina y las crisis (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
- 34 Martín Hopenhayn y otros, Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
- 35 Arturo León, Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
- 36 Carmelo Mesa-Lago, Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
- 37 Francisco León, Modernización y comercio exterior de los servicios de salud (LC/L. 1250-P), Número de venta S.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
- 38 John Durston, ¿Qué es el capital social comunitario? (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
- 39 Ana Sojo, Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)

- 40 Domingo M. Rivarola, La reforma educativa en el Paraguay (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00) septiembre de 2000. [www](#)
- 41 Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000.
- 42 Ernesto Cohen y otros ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, Volumen I: La búsqueda de la eficiencia, (LC/L.1432-Add.1-P) Número de venta S.00.II.106, (US\$ 10.00), octubre de 2000.
- 42 Sergio Martinic y otros ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Vol.II: Reformas sectoriales y grupos de interés, (LC/L.1432-Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110. (US\$ 10.00), octubre de 2000.

### Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: Educación, Serie Políticas Sociales N° 11, (LC/L.926), diciembre 1995

Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile, Serie Políticas Sociales N° 16, (LC/L.1000), diciembre 1996

El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Social, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. No todos los títulos están disponibles.

- Los títulos a la venta deben ser solicitados a Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).
- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: .....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....