

Nicolás Bentancur

Las reformas educativas
de los años noventa
en Argentina, Chile y Uruguay
Racionalidad política, impactos
y legados para la agenda actual





La publicación de este libro fue realizada con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República. A tales efectos, fue seleccionado por el Comité de Referato de la Facultad de Ciencias Sociales, integrado por los docentes Laura Gioscia, Cristina Zurbriggen, Carlos Casacuberta, Graciela Sanromán, Susana Mallo, Miguel Serna, Pablo Bentura, Melba Guariglia, María Camou y Lilia Ferro.

Agradezco especialmente los aportes de los licenciados Ana Laura De Giorgi, Luis Eduardo González Correa y Paulo Ravecca, que participaron activamente en todo el proceso de investigación que culminó en este libro.

ISBN: 978-9974-1-0526-3

© Nicolás Bentancur
nicobent@fcs.edu.uy

Ediciones de la Banda Oriental

Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales
Comisión Sectorial de Investigación Científica
Universidad de la República





*A Mati, con la esperanza de que más temprano que tarde
todos los niños tengan las mismas oportunidades de educarse
que él disfruta hoy.*





INDICE SINTÉTICO

INTRODUCCIÓN	11
--------------------	----

SECCIÓN I. LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Capítulo I. Las fronteras móviles de los espacios público y privado: apogeo, crisis y alternativas al Estado de Bienestar	17
Capítulo II. Una nueva gestión pública para un Estado <i>post-welfare</i>	34
Capítulo III. El paradigma emergente en las políticas sociales	39

SECCIÓN II. LAS NUEVAS TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS: ¿DEL ESTADO AL MERCADO?

Capítulo I. Ideas centrales de la nueva ortodoxia educativa	49
Capítulo II. La agenda educativa de la década del noventa en América Latina	58

SECCIÓN III. LOS FACTORES DETERMINANTES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Capítulo I. Las políticas públicas como resultantes del juego del poder	77
Capítulo II. Las explicaciones neodependentistas de los procesos de producción política	84

Capítulo III.	El rol del conocimiento experto en la formulación de las políticas públicas	92
Capítulo IV.	Las decisiones políticas como resultancia de las preferencias de los gobernantes	99
Capítulo V.	La dimensión institucional de las políticas públicas	105
Capítulo VI.	Recapitulación	112

SECCIÓN IV. LAS REFORMAS EDUCATIVAS DE LOS NOVENTA EN EL CONO SUR

Capítulo I.	ARGENTINA	117
	1. Una reforma educativa en tiempos tormentosos	117
	2. El <i>corpus</i> de la reforma: redefinición de roles estatales y pervivencia de modalidades privadas tradicionales	142
	3. La reforma educativa argentina: una visión de conjunto	168
Capítulo II.	CHILE	172
	1. El proceso político de la transformación educativa chilena: reinención en clave autoritaria y reajustes en una “democracia de mercado”	172
	2. El <i>corpus</i> de la reforma: la reinención de las funciones estatales en un sistema educativo mercantilizado	198
	3. La reforma educativa chilena: una visión de conjunto	222
Capítulo III.	URUGUAY	228
	1. La tramitación política de la reforma educativa uruguaya: un peculiar <i>mix</i> de persistencia institucional, gobierno conservador e innovación tecnocrática	228

2. El *corpus* de la reforma: la persecución de “más”
y “mejor” educación en un modelo sin rupturas255
3. La reforma educativa uruguaya: una visión de conjunto 271

**SECCIÓN V. ANÁLISIS COMPARADO:
PROCESOS, REPERTORIOS Y LEGADOS
DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS DEL CONO SUR**

Capítulo I.	La gestación política de las reformas	279
Capítulo II.	La ortodoxia reformista puesta a prueba. Análisis comparado de las reformas educativas del Cono Sur	289
Capítulo III.	El legado de las reformas: su impacto en la calidad y la equidad educativas	303

**SECCIÓN VI. ¿HACIA UN NUEVO PARADIGMA
EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS? LAS REFORMAS
DE LAS REFORMAS EN ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY**

Capítulo I.	Argentina: la Ley Nacional de Educación Nº. 26.206 de 2006	317
Capítulo II.	Chile: movilización, concertación y proyecto de Ley General de Educación	322
Capítulo III.	Uruguay: saldando la deuda de la participación	329
Capítulo IV.	¿Hacia un nuevo paradigma de políticas educativas en el Cono Sur?	335
CONCLUSIONES		339
BIBLIOGRAFÍA GENERAL		345
ANEXO: ENTREVISTAS REALIZADAS		357

Sección V

**ANÁLISIS COMPARADO:
PROCESOS, REPERTORIOS Y LEGADOS
DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS
DEL CONO SUR**



CAPÍTULO I

LA GESTACIÓN POLÍTICA DE LAS REFORMAS

1. Las políticas educativas en el marco de la reforma del Estado y de la gestión pública.

1.1. El seno político de las reformas educativas: reestructuración neoliberal y mediaciones político - institucionales en Argentina, Chile y Uruguay.

De un análisis transversal de los procesos políticos de las reformas educativas de la década pasada en los tres países emana una primera nota distintiva: en todos los casos, se ambientaron en un escenario de transformaciones de envergadura del aparato de gobierno y de la gestión pública, caracterizado por el rediseño –a la baja- de los cometidos estatales, y la introducción de modalidades privatistas de administración. Este telón de fondo común no oculta, sin embargo, diferencias apreciables en la tónica política de los tres países: mientras que en Argentina se asistía al desguace del Estado y a un avance decidido de las lógicas mercantilistas en la organización de la sociedad, en Chile las autoridades transitaban hacia una reinstitucionalización democrática plena con la cautela de no afectar los vectores fundamentales del orden social y económico heredado, y en Uruguay un gobierno neoconservador tramitaba transformaciones temperadas por los frenos de la oposición política y las mediaciones institucionales. En un eje imaginario con el Estado y el Mercado como extremos de organización y coordinación de la vida social, Argentina se desplazaba vertiginosamente en dirección a éste último, Chile procuraba restañar con una intervención estatal selectiva las heridas más graves sin desplazarse del perímetro privatista, y Uruguay se movía gradualmente y con engorro en la misma dirección.

Otros factores que deben considerarse al comparar las rutinas políticas son los del marco institucional y la dinámica de competencia político - partidaria, que también presentaron ribetes plurales en el Cono Sur. En Argentina, el gobierno menemista concentró una gran cuota de poder en detrimento del Congreso y del Poder Judicial, que fueron disciplinados con recursos diversos, y por tanto pudo prescindir de las mediaciones político – partidarias para avanzar en su programa

reformista. Sin duda, ello contribuyó a la radicalidad y al ritmo acelerado de la reestructura impuesta. En Chile, en cambio, la ortopedia institucional legada por la dictadura militar (mayorías especiales para la aprobación de ciertas leyes, senadores vitalicios, etc.) demandaba hechas consensuales entre el gobierno de la Concertación y la oposición de derecha, que estaban además prolijadas por el acercamiento relativo en las posturas ideológicas de uno y otra, por el fundado temor al retorno del autoritarismo de parte de la dirigencia de izquierda, y por la prosperidad económica asociada al modelo. Por consiguiente, esta lógica política centrípeta patrocinó variantes sobre el mismo modelo, sustentadas en acuerdos “técnicos” entre gobierno y oposición. En Uruguay, por último, la clara línea divisoria entre los gobiernos de centro – derecha y la fuerte oposición política y gremial de izquierda, y el respeto de ambos a las reglas de juego institucionales (no sólo las parlamentarias, sino también los mecanismos de democracia directa que permitieron la derogación de leyes), confluyeron en una dinámica de empujes y frenos a las tendencias privatistas, que en varias áreas se saldaron con virtuales empates.

1.2. Las reformas educativas como políticas sectoriales: articulación y elencos gobernantes.

En ese marco común de desplazamientos hacia un modelo de organización político – social mercantilizado, pero con las diferencias apuntadas en la radicalidad, meditaciones y velocidad de los cambios, se incrustaron las reformas educativas en los tres países que analizamos.

Sin embargo, constituiría una simplificación burda colegir directamente las orientaciones de las reformas educativas de las notas más generales de transformación del Estado. En tanto políticas sectoriales, las de educación están tamizadas por un conjunto de otras variables políticas que contribuyen a explicar su orientación, entre las cuales se destacan su conexión con el proyecto más general de reforma del Estado, y el perfil del elenco gobernante y técnico a cargo del sector.

En la experiencia Argentina, las transformaciones en la organización de la enseñanza no evidenciaron una ligazón estrecha con los objetivos procurados por la reconfiguración estatal. Luego del temprano movimiento de transferencia de establecimientos educativos a las provincias, que descargaba al ejecutivo nacional de la carga financiera más pesada, la educación no constituía un componente clave del programa de gobierno. Los ímpetus de la época se concentraban, en cambio, en el equilibrio de las cuentas fiscales, la venta de activos públicos y más tarde, en algunas reformas de segunda generación (v. gr. seguridad social). Esta

marginalidad de las políticas educativas posibilitó la instalación en el Ministerio de Educación de un equipo de gobierno con agenda e intereses propios y ciertos niveles de autonomía, si bien limitado por su común pertenencia partidaria al oficialismo y por la intervención decisiva del Ministerio de Economía en cuestiones puntuales pero de gran trascendencia (v. gr. remuneraciones docentes). A su vez, las autoridades educativas reclutaron un elenco técnico no imbuido por las concepciones más economicistas radicadas en los espacios privilegiados del aparato estatal, y parcialmente ajenos al partido de gobierno.

En Chile, en cambio, las políticas educativas están fuertemente articuladas con el proyecto general de una economía de libre mercado, abierta al mundo y con demandas de competitividad. En esta perspectiva, la función de la educación es fundamental para la viabilidad y desarrollo de ese esquema, por cuanto debería asegurar un capital humano dotado de las competencias y destrezas básicas para satisfacer las demandas de las empresas –en la base de la pirámide educativa-, y a su vez proveerlas de recursos humanos calificados para competir en la sociedad del conocimiento –en su vértice superior-. De allí la evidente sincronía entre las orientaciones de los sucesivos Ministros de Educación y las políticas “macro”, y la jerarquía política de varios de los dirigentes que ocuparon ese cargo en los noventa (entre ellos Ricardo Lagos, luego Presidente de la República). Y sin perjuicio de su especialización, los elencos técnicos que se desempeñaron en el área, asimismo, comulgaban con las formaciones y perspectivas de los que tramitaban las políticas económicas.

Por último, el signo neo-conservador –más que neoliberal- del gobierno uruguayo del Presidente Sanguinetti no auspiciaba transformaciones mercantilistas radicales en un área de fuerte arraigo histórico e institucional como la educativa. A ello debe añadirse que un intento de tales características habría enfrentado una férrea resistencia de la oposición política y sindical, que en un sistema político de las características del uruguayo cuestionaría su efectiva implementación. Estos límites subjetivos y objetivos al porte de las transformaciones hizo posible la virtual delegación de la conducción educativa en un tecno – político del perfil de Germán Rama, ajeno a la estructura partidaria y sin ambiciones políticas de futuro, que constituyó su propia agenda y equipo de trabajo con completa autonomía.

En consecuencia, estos distintos niveles de correspondencia y de jerarquía de la cuestión educativa en las prioridades gubernamentales de cada uno de los países contribuyen a explicar las altas cotas de ortodoxia del modelo chileno, ciertas contradicciones del derrotero reformista argentino y las particularidades de la experiencia uruguaya, como argumentaremos más adelante.

A modo de síntesis de lo consignado en éste apartado y en el anterior, el cuadro siguiente resume los distintos valores de las variables políticas analizadas en los tres países.

Cuadro 1. Caracterización de las reformas educativas en el marco de las reestructuras estatales.

Variables políticas	Argentina	Chile	Uruguay
Orientación general de reforma del Estado	<i>Neoliberal</i>	<i>Neoliberal (con ajustes)</i>	<i>Neoconservadora</i>
Hechura política	<i>“Democracia delegativa”</i>	<i>Consensuada</i>	<i>Equilibrada</i>
Relevancia de ref. educativa en agenda de gobierno	<i>Baja</i>	<i>Alta</i>	<i>Media</i>
Articulación ref. educativa / reformas “macro”	<i>Media</i>	<i>Muy Alta</i>	<i>Baja</i>
Diferenciación elenco de gobierno educativo	<i>Media</i>	<i>Baja</i>	<i>Alta</i>
Autonomía de pols. educs. c/r a políticas “macro”	<i>Media</i>	<i>Baja</i>	<i>Alta</i>

2. Protagonistas, estilos decisorios y “tiempos” de la reformas educativas.

2.1. Reparto actoral y roles de los participantes de las reformas.

Las evidencias empíricas y reflexiones aportadas en la Sección IV de este trabajo contradicen, al menos en los tres casos en estudio, una visión optimista sobre las reformas de los años noventa, según la cual las mismas se asentaban en nuevos pactos educativos, que habrían surgido como producto de una amplia concertación social y política y por tanto, alumbraron verdaderas políticas de estado (Gajardo 1999:15).

Nuestra indagación, en cambio, expone múltiples contradicciones entre los diversos actores vinculados a la cuestión educativa, visiones contrapuestas sobre la necesidad y orientación de los cambios, divisiones en el campo intelectual y en el campo gremial, variadas articulaciones entre las fuerzas externas y las mediaciones domésticas. La Sección VI de este trabajo, por su parte, dará cuenta de las transformaciones iniciadas en el sector en los últimos años, una vez que partidos y sectores con orientaciones alternativas llegaron al gobierno, hecho que desmiente la supuesta categoría de “políticas de estado” de las reformas de la década pasada.

Este panorama, por tanto, es bastante más complejo que el planteado por algunos autores e informes de agencias internacionales. No obstante, si bien no puede sostenerse el carácter “concertado” de los procesos, sí es cierto, en cambio, que ellos involucraron activamente a un número significativo de actores, organizaciones e instituciones, por lo cual esta política pública no puede ser aprehendida exclusivamente como una acción gubernamental, sino más bien como una pugna entre coaliciones políticas y sociales más o menos formalizadas de partidarios y opositores de las transformaciones promovidas.

El peso protagónico de cada uno de estos componentes ha registrado variantes en las tres unidades de análisis. Aún así, es de interés resaltar algunas constantes que resultan significativas.

En primer término, las reformas reconocieron como principal centro de irradiación a colectivos formados por dirigentes del sector educativo e “intelectuales prácticos”, situados dentro de la estructura gubernamental. Los primeros –ministros, subsecretarios o jerarquías equivalentes- eran dueños de cuotas variables de capital político e incidencia en los gabinetes ministeriales, pero que en todo caso les permitían preservar una relativa autonomía en su área de competencia, con excepción de las cuestiones financieras que debían disputar con sus pares de Economía o Hacienda. Frecuentemente ostentaban vínculos personales históricos con la temática educativa, si bien carecían de diagnósticos acabados y de planes sistemáticos para procesar las reformas. Precisamente éste fue el aporte de los “analistas simbólicos”, que trasladaron acumulaciones realizadas en universidades y centros de investigación a la gestión pública sectorial. Se trató de una intervención de una profundidad inédita, por cuanto bajo el paraguas político de sus jefes estos intelectuales se constituyeron en la fuente material de buena parte de las políticas aplicadas. Es de destaque la presencia de científicos sociales –fundamentalmente sociólogos, también economistas- en detrimento de profesionales de las

ciencias de la educación, cuya intervención por lo general estuvo acotada a los rediseños de planes y programas de estudio.¹

En segundo término, las transformaciones fueron procesadas con prescindencia de la mayor parte de las estructuras burocráticas preexistentes y del personal de planta. En las funciones más calificadas fueron desplazados por los analistas simbólicos, y en otras de menor relevancia pero necesarias para la operativa reformista (estadísticas, planeamiento, etc.) frecuentemente se recurrió a la contratación de especialistas ajenos al plantel funcional. Desde una perspectiva institucional es oportuno constatar el trasiego de funciones y tareas desde las tradicionales divisiones y departamentos a las nuevas estructuras “ad hoc”, constituidas generalmente bajo la modalidad de “programas”, financiadas total o parcialmente con fondos externos y dotadas de recursos humanos, infraestructura y equipamiento en calidad y cantidad poco comunes para la función pública. Por un lado, estos nuevos organismos facilitaron respuestas más rápidas y calificadas a las demandas de la reforma; por otro, dada la volatilidad de su personal –no sujeto a la carrera funcional- y la contingencia de su financiamiento, raramente contribuyeron a la constitución de capacidades estatales duraderas.

En tercer y último lugar, también es constante la presencia de las Instituciones Financieras Internacionales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) en el sostén de las políticas de la década anterior. En los tres países, estos organismos financiaron algunas tareas estratégicas de las reformas, y brindaron asesoramiento técnico.

En cambio, la apreciación de las modalidades e incidencia relativa de estos organismos en cada uno de los países nos adentra en el terreno de las diferencias o matices de los protagonismos de los distintos actores e instituciones. Mientras que, tras un financiamiento inicial de importancia, las IFIs operaron básicamente como “bancos de conocimiento” de experiencias extranjeras para Chile, en Argentina colaboraron en la conformación de la agenda de las reformas –si bien excluyendo las propuestas privatistas más agresivas- y con las reestructuraciones organizativas, especialmente en las provincias; en tanto en Uruguay solventaron buena parte de las transformaciones operadas, con especial destaque de las políticas focalizadas y el sustento de los equipos técnicos. En ninguno de los casos se aprecia una traslación mecánica de las perspectivas y recomendaciones de estos

¹ El caso uruguayo aparece como la simbiosis más perfecta entre gobierno de la educación e intelectuales prácticos, por cuanto es uno de éstos –tal vez el más destacado- quien es puesto al frente del operativo reformista.

organismos, por cuanto la experiencia chilena debe considerarse más un arquetipo que un producto de la ortodoxia liberal, y los casos de Argentina y Uruguay exhiben mediaciones domésticas de importancia.

También fue variado el desempeño de los gremios docentes en los tres procesos. Pueden proponerse dos mínimos denominadores comunes: su externalidad a los centros de decisión de las reformas, y una disconformidad con éstas que fue *in crescendo* con el paso del tiempo. Más allá de estos tópicos, sus peripecias no coinciden estrictamente. En Argentina, realizaron aportes que fueron recogidos en la principal norma del período (Ley Federal de Educación), cuando existía mayor afinidad política entre las dirigencias sindicales y políticas de turno; sobre el final de la década radicalizaron su oposición, que se extendió desde demandas puramente salariales a una impugnación creciente a las políticas implementadas. En Chile, el Colegio de Profesores no se posicionó como un opositor activo de las reformas, en tanto sus salarios y condiciones laborales mejoraron marcadamente durante el decenio. En Uruguay, por el contrario, la distancia ideológica y política entre las autoridades educativas y los sindicatos docentes los ubicó en campos opuestos.

También fue disímil la influencia de la Iglesia Católica y del sector privado de la educación, parcialmente emparentado con ella. En Argentina, y especialmente en Chile, se conformaron en actores relevantes en la decisión de algunas líneas de políticas (modalidades de financiamiento, contenidos curriculares), sobre la base de su buen relacionamiento con los elencos gobernantes y su sustento social. En Chile esa incidencia se potenció por la indiferenciación de los prestadores públicos y privados, y por la expansión cuantitativa de estos. En Uruguay, en cambio, la tradición secular y la hegemonía pública en la prestación del servicio educativo inhibió su protagonismo.

Por último, se justifica una breve mención a la debilidad relativa de las jurisdicciones regionales encargadas de la prestación de los servicios educativos (provincias en Argentina, municipios en Chile), que salvo excepciones y más allá de sus competencias formales, tuvieron poca incidencia en la definición de los ejes centrales del sistema, y continuaron dependiendo de las autoridades nacionales en aspectos claves (marcos curriculares, normativa del personal docente, etc.).

El cuadro siguiente sintetiza el peso relativo de cada uno de los agentes identificados en las reformas nacionales.

Cuadro 2. Incidencia de actores e instituciones en el proceso reformista

Actor / Institución	Argentina	Chile	Uruguay
Relación intragubernamental (conflictividad Min. de Educación / – Ministerio de Economía)	<i>Alta</i>	<i>Media</i>	<i>Baja</i>
Estructura y recursos burocráticos	<i>Media</i>	<i>Baja</i>	<i>Baja</i>
Analistas simbólicos	<i>Alta</i>	<i>Muy alta</i>	<i>Alta</i>
Sindicatos docentes (grado de oposición a la reforma)	<i>Media</i>	<i>Baja</i>	<i>Alta</i>
Iglesia Católica y Sector Privado	<i>Alta</i>	<i>Alta</i>	<i>Baja</i>
Instituciones Financieras Internac.	<i>Media</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>
Otros actores: - Gobiernos Regionales - Medios de Comunicación Fundaciones privadas	<i>Media / Baja</i> <i>Baja</i> <i>Baja</i>	<i>Media / Baja</i> <i>Media</i> <i>Media</i>	----- <i>Baja</i> <i>Baja</i>

Fuente: Sección IV.

2.2. Los estilos de conducción y el manejo de los tiempos de las reformas.

El repertorio recién presentado de protagonistas y roles desempeñados en las políticas de los años noventa estaría incompleto sin algunas referencias a los dos aspectos del título de este apartado, que en buena medida contribuyeron a diferenciar los derroteros de nuestros tres países.

La referencia a los “estilos de conducción” atañe principalmente a dos factores: el rol de la técnica y de la política (*politics*) en la formulación de las políticas (*policies*), y la apertura a ajustes sucesivos y a aportes de actores no gubernamentales en la etapa de implementación. Como dijimos, técnica y política, analistas simbólicos y gobernantes del sector educativo, constituyeron el principal centro de irradiación de los cambios. Pero la hibridación entre las orientaciones de cada uno de estos dos componentes del núcleo duro de las reformas entre sí, por un

lado, y con las propuestas de otros actores, por otro, varió en cada caso. Puede identificarse así una hechura de política más “racionalista”, en tanto orientada por la técnica y con una adecuación rigurosa de medios a fines, u otra más “incrementalista”, tributaria de los ajustes mutuos entre los múltiples actores involucrados.²

En Argentina, puede interpretarse que existió una virtual división de funciones entre políticos y técnicos, encargándose los primeros de la legitimación política de la reforma y de su negociación frente a otros actores nacionales y provinciales, y los segundos de su efectiva definición e instrumentación, en aras de su bagaje científico acumulado. En ciertas instancias claves este comportamiento “racionalista” dio paso a otros armados más “incrementales”, en los que diversos actores negociaron e incidieron en la definición de las políticas; tal el caso de la Ley Federal de la Educación, o las concesiones efectuadas a la Iglesia Católica en la definición de los contenidos curriculares.

En Chile, el predominio de los intelectuales más influyentes se deduce de su permanencia en la primera línea de decisión política – si bien rotando entre distintos puestos estratégicos-, más allá de los períodos ministeriales. La interferencia política era esporádica, si bien operó para brindar concesiones a los gremios docentes (Estatuto Docente de 1991) o a la derecha política y los sostenedores de colegios particulares (co-pago de establecimientos subvencionados). Por lo general, los lineamientos políticos definidos en instancias centrales eran sometidos a consultas y análisis en círculos más amplios, pero en esas instancias se recortaban y privilegiaban espacios de composición técnica más cercanos al gobierno (el caso emblemático fue la Comisión para la Modernización de la Educación).

En Uruguay, finalmente, la figura del gobernante y del técnico experto se aunaron en la misma persona, que condujo de manera centralizada las transformaciones de la época. Tanto en la formulación como en la implementación de las políticas se hicieron escasas concesiones a otros protagonistas de la enseñanza (v. gr. gremios docentes), lo que dio lugar a la conjugación de una concepción jacobina del proceso político, con un diseño racionalista y una ejecución vertical (*top down*).

Nuestros tres países difirieron, también, en el manejo de los tiempos de sus respectivas reformas. En Argentina, la categorización temporal se vincula con su instrumentación en dos movimientos, con racionalidades parcialmente distintas:

² Ver Lindblom (1992) y la Sección III, cap. I de éste trabajo.

claramente economicista el primero (Ley de Transferencia de Servicios Educativos) y más compleja la segunda (Ley Federal de Educación), en un período de mediana extensión (ocho años) que coincidió con las dos presidencias de Carlos Menem. En Chile, la referencia temporal refiere al pasado de la reforma, por cuanto las bases del sistema chileno provienen de la década del ochenta y no se alteraron a posteriori. Las transformaciones de los noventa, por tanto, son un proceso gradual y progresivo de “perfeccionamiento” del modelo existente – a veces recortándolo, otras profundizándolo- en un horizonte temporal prolongado (toda la década) asegurado por la continuidad de los gobiernos de la Concertación. Uruguay, por su parte, tramitó una reforma relativamente ambiciosa en un plazo muy breve (menos de cinco años), lo que impuso un ritmo acelerado en las transformaciones, reforzó su estilo verticalista y escasamente participativo y postergó en la agenda las innovaciones que requerían modificaciones institucionales de más largo aliento.

CAPÍTULO II

LA ORTODOXIA REFORMISTA PUESTA A PRUEBA. ANÁLISIS COMPARADO DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS DEL CONO SUR

En la Sección III de este trabajo (nral. 2.2) argumentábamos que las transformaciones educativas de cuño ortodoxo promovidas para América Latina, ligadas política, intelectual y financieramente a las concepciones managerialistas de reforma del Estado y al repertorio de políticas propuestas por algunas instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, BID), podían organizarse en tres grandes áreas de intervención: la gestión –con tendencia a su mercantilización–; la calidad y equidad educativas; y la recomposición de las modalidades de financiamiento, con expansión de las cargas privadas. Apuntábamos entonces que esta orientación general requería de su contrastación con las distintas experiencias nacionales, pues el catálogo reformista ortodoxo debía enfrentarse con ecuaciones políticas e institucionales particulares, de las que dependerían su mayor o menor grado de acogida.

Luego de la revisión de los instrumentos de políticas aplicados en nuestras tres unidades nacionales –que efectuamos en la Sección IV–, nos hallamos ahora en condiciones de elucidar los niveles de recepción de la ola de reformas ortodoxas de la década pasada en Argentina, Chile y Uruguay, y de comparar el contenido y direccionamiento de los distintos operativos de reforma de sus sistemas educativos. Para facilitar el análisis, en el cuadro comparativo que sigue se expresan de manera sinóptica los principios rectores y los instrumentos de políticas ortodoxas, por un lado, y las medidas implementadas en cada uno de nuestros países, por otro, tal cual fueran identificadas en los respectivos capítulos nacionales.

Principios rectores	Políticas «ortodoxas» (BM 1995, BID 1996, BID 2000, Gajardo 1999)	Políticas aplicadas
		Argentina
1. Mercantilización de la Gestión	<p>1.1. Descentralización administrativa y territorial</p> <p>1.2. Autogestión docente</p> <p>1.3. Participación local</p> <p>1.4. Sistemas de Información y Evaluación</p> <p>1.5. Responsabilización de las escuelas por sus resultados</p> <p>1.6. Incentivos a la competencia entre escuelas y entre docentes</p>	<p>Transferencia de las instituciones de nivel secundario y de formación docente a las jurisdicciones provinciales (1992)</p> <p>Marginal (Proyectos Educativos Institucionales, más experiencias provinciales)</p> <p>No (pese a menciones a «unidad escolar» y «comunidad educativa» LFE)</p> <p>Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC, 1993)</p> <p>No (excepción: premio «mejores escuelas» 1998-99)</p> <p>No (no prosperó «Fondo de Profesionalización Docente, 1997)</p>
2. Calidad y Equidad	<p>2.1. Rediseño de estructura curricular</p> <p>2.2. Definición centralizada de currícula básica</p> <p>2.3. Fijación descentralizada de contenidos curriculares complementarios</p> <p>2.4. Extensión de escolaridad obligatoria, jornadas y calendarios lectivos</p>	<p>EGB (9 grados en 3 ciclos) + Polimodal (3 grados, incluye Educación Técnica) (LFE 1993)</p> <p>Contenidos Básicos Comunes establecidos por el Consejo Federal de Cultura y Educación (LFE 1993)</p> <p>Cada provincia aprueba su propio curriculum (LFE 1993). En los hechos, escasas variantes sobre los CBC.</p> <p>Extensión de obligatoriedad de 7 a 10 años (1 de Ed. Inicial + 9 EGB) (LFE 1993)</p>

Chile	Uruguay
<p>No se revisa la transferencia de las escuelas a los municipios (1980)</p> <p>Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME, 1992) en ed. básica; Grupos Profesionales de Trabajo (MECE Media, 1995)</p> <p>Promovida por varios programas (900 Escuelas, Educación Básica Rural, Montegrande, Familia y Centros Educativos)</p> <p>Pervive el Sistema de Medición de la Calidad Educativa (SIMCE, 1988). Sistema Nac. de Evaluación de Desempeño (SNED, 1996). Participación regular en pruebas internacionales (TIMSS, PISA).</p> <p>Publicación de resultados pruebas SIMCE (1995). SNED (1996).</p> <p>Financiamiento quasi-voucher. Publicación de resultados pruebas SIMCE (1995). SNED (1996). Incentivos docentes (Asignaciones por desempeño destacado o difícil, Premio a la Excelencia Docente)</p>	<p>Incremento de la centralización.</p> <p>Marginal (Proyectos de Mejoramiento Educativo -PME- en primaria, 1995; Proyectos Educativos Liceales -PREL-, 1998).</p> <p>Marginal, desde el centro hacia el entorno (Programas de Fortalec. Escuela-Familia-Comunidad, de Orientación Vocacional y Ocupacional, de Educación Integral para Mujeres Adultas).</p> <p>Unidad de Medición de Resultados Educativos (UMRE, primaria, 1996). Seguimiento de nuevos planes en Secundaria (MESyFOD, 1996).</p> <p>No</p> <p>Marginal (institucionales: PME y PREL; individuales, remuneraciones especiales por tareas complejas en primaria)</p>
<p>Permanecen niveles Básico (8 grados) y Medio (4 grados). Los dos primeros del Medio comunes con modalidad técnica.</p> <p>Definición ministerial de Marcos Curriculares (MC) nivel básico (1996) y medio (1998) (LOCE, 1990)</p> <p>Se faculta a las instituciones a elaborar sus propios planes y progrs., cumpliendo con los MC (LOCE 1990) (14% lo ha hecho)</p> <p>Se mantiene obligatoriedad de 8 años (Enseñanza Básica). Jornada Escolar Completa (JEC, 1996)</p>	<p>Nuevos planes de Ciclo Básico (CB) de Secundaria y de enseñanza técnica (1996). Creación de Bachilleratos Tecnológicos (1997). «Escuelas de Áreas Integradas» (experimental, 6° grado, 1997).</p> <p>Íntegramente</p> <p>No (excepción: «Espacio Adolescente, Plan 1996)</p> <p>Extensión de obligatoriedad de 9 a 10 años (1 Ed. Inicial + 6 Primaria + 3 CB). Extensiones horarias en CB y en Escuelas de Tiempo Completo.</p>

Principios retores	Políticas «ortodoxas» (BM 1995, BID 1996, BID 2000, Gajardo 1999)	Políticas aplicadas
		Argentina
	<p>2.5. Programas de focalización</p> <p>2.6. Programas de Innovación Pedagógica</p> <p>2.7. Modificación de la formación y estatus docente</p> <p>2.8. Mejora de Infraestructura y Suministro de Materiales Didácticos</p>	<p>Plan Social Educativo (1993)</p> <p>Nueva Escuela Argentina para el siglo XXI (1994)</p> <p>Red Federal de Formación Docente Continua (LFE 1993). Permanencia de Estatuto Docente (1958; no prosperó «Fondo de Profesionalización Docente, 1997)</p> <p>Pacto Federal y Plan Social Educativo (1993)</p>
3. <i>Recomposición de roles público y privado en el financiamiento</i>	<p>3.1. Incremento y redistribución del gasto público educativo hacia la educación básica</p> <p>3.2. Financiamiento mixto</p> <p>3.3. Subsidio a la demanda</p> <p>3.4. Movilización de recursos del sector privado (empresas)</p>	<p>Incremento del gasto, priorizando el no universitario. Diferencias sustanciales entre provincias.</p> <p>No</p> <p>Subvención tradicional a colegios privados (1947), según criterios discrecionales en distintas provincias</p> <p>Marginal (vínculos con Polimodal -LFE-, Instituto de Financiamiento Educativo 1999)</p>

Chile	Uruguay
<p>Programas 900 Escuelas (P900, 1990), Educación Básica Rural (1992) y Liceo para Todos (2000)</p> <p>Varios programas (PME, Red Enlaces, Educación Básica Rural, Proyecto Montegrande)</p> <p>Pervive formación en universidades. Varios programas de perfeccionamiento para docentes en servicio. Estatuto Docente (1991) luego flexibilizado (1995).</p> <p>Programas MECE y focalizados (P900, Enlaces).</p>	<p>Escuelas de tiempo completo (1996). Programa «Todos los niños pueden aprender».</p> <p>«Proyectos de Centro» (PME y PREL). Programa de Mej. de los Aprendizajes en Esc. Públ. Urb. de Contextos Desfavorables (1997).</p> <p>Centros Regionales de Formación de Profesores (CERPs., 1997). Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente (1996). Pagos por tareas complejas (primaria) y «presentismo».</p> <p>Dotación de materiales y acondicionamiento de liceos (Plan 96). Libros de texto (primaria).</p>
<p>Incremento del gasto total (especialmente a partir de JEC), marcado retroceso relativo del universitario</p> <p>Co - pago en establecimientos subvencionados (1993). Fuerte expansión del gasto educativo privado.</p> <p>Se mantiene modalidad de quasi-voucher, sin diferenciación entre establecimientos públicos municipales y privados (1980)</p> <p>Aportes de Fundaciones. Exoneraciones a donaciones. Gestión de parte de los establecimientos técnicos por cámaras empresariales.</p>	<p>Incremento moderado del gasto total, marcado retroceso relativo del universitario</p> <p>No (tributo específico destinado a Primaria)</p> <p>No</p> <p>No</p>

1. Avances y límites en la mercantilización de la gestión educativa.

Dado el catálogo precedente de políticas implementadas, ¿en qué medida puede sostenerse que en la gestión de los sistemas educativos de Argentina, Chile y Uruguay se han introducido reglas y mecanismos de cuasi-mercado? Más precisamente, debemos establecer si se ha procesado una transferencia significativa de competencias desde el centro orgánico –gobiernos nacionales- hacia sus partes constituyentes –entidades regionales, escuelas-, introduciéndolas en una dinámica competitiva cuyos resultados son evaluados por el centro estratégico –ministerios, agencias especializadas-, y se asocian posteriormente a premios y castigos (fundamentalmente financieros).

La respuesta a esta pregunta para el caso argentino obliga a descomponer distintos elementos del modelo de gestión. Indudablemente, sí se procesó una importante descentralización mediante la transferencia de establecimientos a las provincias, y además se instituyó un sistema de evaluación de resultados de alcance nacional y gestión centralizada. Por el contrario, no se introdujeron incentivos significativos para fomentar la competencia entre escuelas en la captación de estudiantes y de recursos financieros. Tampoco la descentralización llegó al nivel de los establecimientos, por cuanto simplemente se sustituyó la tradicional línea de dependencia jerárquica (nacional) por otra surgida de la transferencia (provincial), en todo caso complementada por nuevos eslabones concatenados hacia el centro del sistema, por obra de los nuevos programas compensatorios (especialmente el Plan Social Educativo).

Por tanto, esta configuración aparece como un híbrido que efectivamente eliminó las cargas del Ministerio de Educación de la Nación en la prestación directa de los servicios educativos, y le otorgó nuevas capacidades de seguimiento (información y evaluación) e intervención focalizada (programas compensatorios), pero sin “empoderar” a los agentes educativos de primera línea (las escuelas) para desarrollar su proyecto, ni reservarse instrumentos efectivos para la “conducción a distancia” del sistema educativo (estímulos y desincentivos institucionales). En lugar de las escuelas, las entidades receptoras de las competencias necesarias para la organización y prestación del servicio educativo fueron las diferentes provincias, que se hallaban en situaciones muy distintas para responder a ese desafío en términos de condiciones políticas, saberes acumulados, recursos humanos y materiales (Rivas 2004). Por tanto, la gestión del sistema educativo ya no reposa en el formato tradicional de unicidad de decisor e implementador, pero tampoco responde cabalmente a los nuevos formatos del Nuevo Gerenciamiento Público,

que procura la eficiencia a través del control de resultados, la descentralización radical y la competencia. Desarrollando la conocida metáfora de Osborne y Gaebler (1994) –en cuanto a que los gobiernos deberían “tomar el timón y ceder los remos”–, puede argumentarse que la reforma argentina construyó algunos elementos potencialmente aptos para orientar la navegación, pero no se aseguró todos los recursos necesarios para garantizar el control de la embarcación, y mucho menos que quienes tomaron a su cargo los remos contaran con la energía necesaria para llevarla a puerto.

La gestión educativa chilena, en cambio, reposa sobre la lógica de mercado ya desde los años ochenta. La descentralización de competencias administrativas ha sido radical, la evaluación de los aprendizajes es una pieza clave y se liga estratégicamente con otras líneas de políticas, las escuelas funcionan en régimen de competencia por alumnos y fondos, y los propios docentes están expuestos a un régimen de incentivos salariales diferenciador. En los años noventa se mantuvo esta matriz de organización e incluso se profundizó en algunos de sus componentes, por lo que indudablemente la forma organizativa está dotada de una racionalidad integral. Así, a los márgenes más anchos de acción para los municipios y escuelas le corresponde simétricamente una ingeniería de dirección estratégica por parte de las autoridades educativas nacionales, mediante el uso de la información y de las asignaciones financieras.

Sin embargo, aún en esta experiencia aparentemente paradigmática del nuevo diseño organizativo persisten resabios de la estructura tradicional. Partidarios y críticos del modelo coinciden en que la autonomía no reside efectiva y plenamente en la escuelas, especialmente por dos razones: una, la existencia del Estatuto Docente nacional, que restringe las posibilidades de los sostenedores (especialmente municipales) para disponer libremente de su plantilla docente. La segunda es la definición curricular, que si bien teóricamente podría adoptarse en una medida importante en cada municipio y establecimiento, en los hechos es formateada desde el Ministerio de Educación. Se trata, pues, de dos factores que no desmienten la esencia mercantilista del modelo, pero limitan su plena materialización.

La reforma uruguaya, en cambio, parece haberse apropiado de parte del repertorio de las nuevas estrategias de gestión (evaluación de aprendizajes, constitución de estructuras especializadas paralelas a la estructura burocrática tradicional, en menor medida proyectos de innovación de los centros educativos) para generar un proceso exactamente inverso al postulado por la ortodoxia, reforzando la centralización y extendiendo las prestaciones del “Estado Docente”. Por su disfuncionalidad a estos objetivos, son marginales o inexistentes los instrumen-

tos de transferencia de competencias sustantivas a los centros o de estímulo a la competencia. Estamos, entonces, ante una modalidad de gestión de cuño tradicional que se potencia por el empleo de nuevos expedientes racionalizadores y uniformizadores.

De un análisis transversal de las modalidades de gestión de los sistemas educativos desarrolladas en los tres países comprendidos surge, entonces, un caso bastante cercano a la ortodoxia mercantilista (Chile), otro a medio camino entre la organización burocrática tradicional y las nuevas tendencias descentralizadoras (Argentina), y un tercero que re-significa instrumentos de gestión para adaptarlos a esquemas enraizados. Es cierto que pese a tales diferencias se registran coincidencias en ciertas líneas de intervención, que parecen propias de la época: evaluación sistemática, aunque con distintos usos y estrategias de difusión; cierto grado –variable- de aceptación de iniciativas de la base, mediante “proyectos institucionales” arbitrados centralmente; diseño institucional de las innovaciones en torno a “programas”. Por la negativa, y más allá de cierta retórica a la moda, es muy significativo que en ninguno de los tres países los establecimientos educativos individualmente considerados, sus colectivos docentes o sus comunidades locales, se hallan constituido en entidades autónomas con competencias efectivas para decidir el rumbo de las escuelas.

2. Más aprendizaje para más estudiantes: la difícil ecuación de la calidad y la equidad educativas.

Durante la década pasada fue manifiesta en los tres países la común preocupación por dos tipos de objetivos, que en puridad corresponden a etapas distintas de la maduración histórica de las políticas educativas. El primero, el de la cobertura – la captación y retención de los niños y adolescentes por las escuelas-, con deudas pendientes de períodos anteriores, y nuevos desafíos como consecuencia de fenómenos propios del sistema educativo (la necesaria extensión del ciclo medio superior, el acento en la etapa preescolar) y de otros contextuales (la creciente diferenciación social, la exclusión de amplios grupos de la población). El segundo objetivo, no exclusivo pero característico de este ciclo de reformas, es el del mejoramiento de la calidad y la equidad educativas. En este contexto, la calidad es asociada a los niveles de aprendizaje, y estos se deducen de los resultados obtenidos por los estudiantes en pruebas estandarizadas. A la luz de las nuevas evidencias aportadas por los sistemas de evaluación desarrollados recientemente se reputa que estos son, por un lado, insuficientes para los requerimientos sociales e inferiores a los obtenidos por los estudiantes de otras naciones, y por otro, se

hallan desigualmente distribuidos entre los distintos estratos sociales, con perjuicio evidente para los sectores de menor capital social y cultural. Este hecho, precisamente, es el que incorpora la dimensión de la equidad a los objetivos reformistas de los años noventa.

Nuestros tres países no sólo han compartido estos problemas y objetivos de políticas, sino que además los lineamientos principales del accionar estatal evidencian una familiaridad indisimulable. En el Cono Sur, los intentos gubernamentales para el mejoramiento de la calidad y la equidad educativa han transitado por los siguientes carriles:

- a) ampliación de la cobertura educativa mediante el ofrecimiento de más plazas para los estudiantes, con distinto énfasis en los diferentes ciclos (en los extremos: en la educación preescolar en Uruguay, en la educación media –grados 9 al 12- en Chile);
- b) extensión del tiempo escolar, ampliando los años de cursado obligatorio (Argentina, Uruguay) o extendido las jornadas escolares (Chile, Uruguay de manera focalizada);
- c) reestructuración de los ciclos curriculares, con variadas estrategias de “primarización” del primer tramo de la enseñanza media para retener y ampliar la matrícula estudiantil (3er. Ciclo de la EGB en Argentina, organización por áreas del Ciclo Básico de Secundaria en Uruguay);
- d) en el diseño, definición de marcos curriculares básicos a nivel central y complementación en instancias locales (Argentina, Chile), pero en los hechos escasa diferenciación en planes y programas que emparenta a los tres países;
- e) en el rediseño de planes y programas se evidencia una mayor preocupación relativa por la formación en competencias y destrezas, o al menos un énfasis en áreas y conocimientos básicos (lenguaje, matemáticas) complementado por habilidades instrumentales (inglés, informática);
- f) centralidad (política, técnica y financiera) de los programas compensatorios, focalizados en la población de menor rendimiento escolar, instrumentados en un mayor tiempo de aula, mejoramiento en la infraestructura y equipamiento, suministro de apoyos docentes y, en menor medida, innovaciones pedagógicas;
- g) en cambio, y llamativamente, reformas que apuntaron al mejoramiento de los aprendizajes no promovieron cambios sistemáticos y estructurales en la formación y el estatus docente (con la excepción del incremento de las remuneraciones en Chile).

Como decíamos, con este paquete de medidas, básicamente común a los tres países, se procuró simultáneamente atender problemas vinculados con la cobertura, la calidad y la equidad educativas. En el capítulo siguiente se presentarán algunas evidencias comparativas sobre el impacto efectivo de esas medidas. Pero ya puede problematizarse la convivencia armónica de medidas que se orientan a fines distintos, especialmente en una coyuntura histórica de profunda transformación social, económica e incluso cultural, como la que viven nuestros países. ¿Es realmente posible asegurar más y mejor educación para todos en estas instancias? En tanto las “condiciones de educabilidad” distan de ser las necesarias para asegurar un buen aprovechamiento del proceso educativo, el conjunto de las políticas implementadas tiende -casi fatalmente- a concentrarse en el eje de la equidad, ya sea por el directo protagonismo y la centralidad de las políticas focalizadas, o por la común preocupación por la retención y la continentación social del estudiante que impregnan a varias otras (la “primarización” del ciclo secundario, la priorización de las competencias y las habilidades básicas, etc.). Esa asimetría entre ambos objetivos puede además contribuir a explicar la resignación de un área que indudablemente es vital para la calidad de la enseñanza, como lo es la formación docente; en la medida en que su transformación requiere de un horizonte temporal que no se compadece con las urgencias educativas del momento. Así, en esta década las políticas educativas han debido necesariamente asumir su condición de políticas sociales, pero en una extensión tal que amenazó la consecución de sus objetivos formativos inmediatos y naturales.

3. El financiamiento educativo, entre el viejo estatismo y la nueva y la vieja privatización.

3.1. Tendencias comparadas en la evolución y distribución del gasto público educativo.

La primera conclusión importante que surge del análisis de los compromisos financieros con el sector educativo de los tres países de la muestra es la expansión del gasto público sectorial durante la década del noventa. Esta constatación debe asimismo reconocer diferencias de entidad en cada uno de los esfuerzos nacionales, con Chile a la cabeza, Argentina siguiéndole y Uruguay a la cola. Al final del período, no obstante, Argentina es el país que destina una mayor parte de la riqueza nacional al gasto público educativo, seguido por Chile y muy por detrás por Uruguay, que sufre un importante retroceso relativo con respecto al año 1990. Estos datos se consignan en el cuadro siguiente.

Cuadro 3. Porcentaje del PBI destinado a la educación

Año	Argentina	Chile	Uruguay
1990	3.3	2.6	2.5
1999	4.7	4.2	3.2
Variación en porcentaje	+ 42 %	+ 62 %	+ 28 %

Fuente: Sección IV

En segundo término, se cumple la “receta ortodoxa” en cuanto a que al aumento del gasto público total destinado a la educación debería suponer una recomposición de la incidencia relativa de los distintos niveles, en desmedro del tramo universitario. Ello se cumplió en las tres unidades análisis, y con manifiesta radicalidad en Chile, como se deduce de los guarismos que figuran en el cuadro que sigue.

Cuadro 4. Porcentaje del gasto universitario sobre el gasto educativo total

Año	Argentina	Chile	Uruguay
1990	15	18	24
1999	13	12	20
Variación en porcentaje	- 13 %	- 33 %	- 17 %

Fuente: Sección IV

Los distintos grados de compromiso financiero con la educación repercuten directamente en las remuneraciones docentes, particularmente al momento de su ingreso. Se reproduce aquí la misma ordenación (Argentina, Chile, y muy por detrás Uruguay) que en los niveles de gasto educativo, como surge del siguiente cuadro.³

³ Estos montos brutos no desdican, sin embargo, lo ya apuntado en cuanto a que los docentes chilenos fueron lo que tuvieron un mayor incremento en sus remuneraciones, por cuanto partían en 1990 de niveles salariales muy bajos.

Cuadro 5. Salario anual inicial de docentes del sector público en 1999 (en U\$S)

Nivel	Argentina	Chile	Uruguay
Primaria	8.906	9.067	5.241
Secundaria Inferior	14.426	9.067	5.241
Secundaria Superior	14.426	9.067	5.703

Fuente: OECD – UNESCO (2001:194-196)

El otro indicador clásico del gasto público educativo es la inversión financiera por estudiante. La misma está registrada en el cuadro siguiente, que una vez más reitera el ordenamiento de países recién referido, y denota una brecha significativa entre Argentina, en el extremo superior, y Uruguay, en el opuesto.

Cuadro 6. Gasto público anual por estudiante según nivel en 1998 (en dólares)

Nivel	Argentina	Chile	Uruguay
Pre – primaria	1662	1318	1096
Primaria	1389	1500	971
Secundaria 1er. Ciclo	1667	1624	1068
Secundaria 2º Ciclo	2229	1764	1480

Fuente: OECD – UNESCO (2001:180)

3.2. Tres estrategias de imbricación del financiamiento público y los aportes privados.

Nuestros tres países respondieron de manera diferente al avance de las tendencias privatizadoras de la educación.

La apuesta chilena se despega claramente de las otras dos. Como se dijo, la reforma de los años ochenta rompió los diques entre los sectores estatal y particular, asegurando el financiamiento con fondos públicos e instituyendo una

modalidad de asignación que supone un “voucher” indirecto (transferencia de recursos directamente a las instituciones, según la elección de las familias). Contradiendo cierta tónica de “restañar en la continuidad” que caracterizó a la reforma educativa de los noventa, en este renglón se mantuvo sustancialmente incambiada esa matriz y además se profundizó su tono privatista, con la introducción de fórmulas de co-pago particular que expandieron fuertemente el gasto privado en educación.

En el repertorio de las innovaciones promovidas en Argentina en la década pasada no se advierten trazos privatistas relevantes, pero esa mirada coyuntural encubre la permanencia del tradicional subsidio estatal a la enseñanza privada, tramitado por vías menos objetivas que las chilenas y ahora “provincializado”. Si bien esta subvención no supone una indiferenciación en el tratamiento a las instituciones públicas y privadas, ha supuesto una base imprescindible para la sustentación y desarrollo de éstas, según lo consignado oportunamente.

En Uruguay, por último, persistió la férrea diferenciación de los sectores público y privado, sin aporte alguno de fondos fiscales para los colegios particulares.

Obviamente, esas tres estrategias diferenciales impactaron directamente en los distintos niveles de afectación del gasto público para la subvención del sector privado, como se sintetiza en el cuadro siguiente.

Cuadro 7. Porcentaje del gasto público destinado a instituciones privadas en 1998.

País	%
Argentina	13.1
Chile	33.9
Uruguay	--

Fuente: OECD –UNESCO (2001: 182)

4. Una visión sintética e integrada de las reformas aplicadas.

A modo de recapitulación y síntesis de lo expresado en los tres numerales anteriores, las transformaciones producidas en torno a los “principios rectores” o grandes dimensiones en las que se puede desagregar analíticamente a las reformas de

los años noventa, se pueden representar en los tres casos analizados según las siguientes categorías.

Cuadro 8. Caracterización de las reformas según dimensiones de políticas

Dimensión	Argentina	Chile	Uruguay
Modalidad de gestión	<i>Híbrida (burocrático – descentralizada)</i>	<i>Íntegramente Mercantilizada</i>	<i>Centralizada (con componentes gerencialistas)</i>
Ecuación calidad / equidad	<i>Énfasis en equidad</i>	<i>Énfasis en equidad</i>	<i>Neto énfasis en equidad</i>
Patrón de Financiamiento	<i>Público / Privado (subsidiarios tradicionales)</i>	<i>Indiferenciación Público / Privado (cuasi voucher)</i>	<i>Estatal</i>

Fuente: Sección IV y Sección V caps. I y II

En una comparación integral, pues, se perfila el modelo chileno como el más próximo a la ortodoxia descrita, en tanto su articulación, desarrollo y gestión reposa considerablemente sobre la lógica privatista de financiamiento. En el otro extremo, la experiencia uruguaya constituye una expansión del Estado docente y de la esfera pública de acuerdo a patrones clásicos, si bien afectando su secular impronta universalista por el anotado sesgo compensatorio, e incluyendo nuevas herramientas para la gestión del sistema. A medio camino, la reforma argentina desestructuró el sistema heredado sin terminar de configurar un nuevo centro de dirección, y persistió en un esquema tradicional de convivencia público – privada. Las tres unidades de análisis coinciden, en cambio, en ciertas faenas de rediseño y reestructura curricular, orientadas principalmente por una común preocupación por las asimetrías del sistema educativo y de su entorno social, que ambientó la promoción de intervenciones focalizadas.

CAPÍTULO III

EL LEGADO DE LAS REFORMAS: SUS IMPACTOS EN LA CALIDAD Y LA EQUIDAD EDUCATIVAS.

1. Una mirada panorámica a los impactos de las reformas en Argentina, Chile y Uruguay.

Una evaluación sistemática de los resultados de las reformas de la región en términos de cobertura, mejoramiento de los aprendizajes y distribución social de los mismos requeriría una – o varias- investigaciones dedicadas exclusivamente a ese fin. Para nuestros propósitos, nos bastará relevar y comparar algunos indicadores fundamentales. Aún así, ninguna correlación entre las políticas implementadas en la década del noventa en Argentina, Chile y Uruguay, y los resultados educativos expuestos, puede postularse sin una serie de salvaguardas de consideración.

En primer término, los factores asociados al aprendizaje son de diversa naturaleza, y por tanto no puede asignarse linealmente a las políticas implementadas el estado de situación en términos de calidad y equidad. Segundo, si bien ya han transcurrido varios años desde su implantación, es conocido que los efectos de las políticas de transformación de la enseñanza se materializan con considerable rezago, no siendo evidente cuál es el momento de su madurez para ameritar su evaluación. Tercero, no disponemos aún de series históricas suficientes de mediciones de aprendizajes, de manera tal de identificar un antes y un después de las políticas analizadas, que permita postular que las modificaciones registradas entre ambos momentos es consecuencia de las mismas. Por todo ello, no propondremos vínculos estrictos de causalidad entre políticas e impactos educativos, sino, más modestamente, de asociación entre unas y otros.

1.1. La evolución de la cobertura educativa y su distribución social.

Con las reservas precitadas exponemos en primer término en el cuadro que sigue los indicadores de cobertura educativa de los tres países, según su evolución en la década estudiada.

Cuadro 9. Evolución de tasas netas de escolarización por nivel educativo

Años	Argentina			Chile		Uruguay		
	Básico	Medio – Inferior	Medio – Sup.	Básico	Medio	Básico	Medio – Inferior	Medio – Sup.
1990 – 1991 ⁴	95	68	42	90	55	94	83	44
1997	99	75	44	87	59	94	88	41
2000	99	82	54	89	58	94	93	41
Dif. 2000/1990	+ 4	+ 14	+ 12	- 1	+ 3	-	+10	-3

Fuentes: Ministerio de Educación – DINIECE (2002:11-13);
Ministerio de Educación de Chile (2005:29); ANEP - CODICEN (2005:217-218).

Del cuadro anterior surge una tendencia general hacia la ampliación de la cobertura educativa medida por su indicador más relevante (la tasa neta de escolarización), matizada por los resultados chilenos que son, predominantemente, estables. En virtud de las altas tasas que ya exhibían los tres países en educación básica al comienzo de la serie, merece particular destaque la expansión de la matrícula de los ciclos medio inferior (EGB3) y medio- superior (Polimodal) en Argentina, y del medio – inferior (Ciclo Básico Común) en Uruguay. Debe señalarse que estas expansiones coincidieron con las reestructuras curriculares de los respectivos ciclos, según fuera descrito más arriba. A más abundamiento, de manera de apreciar un potencial efecto de las reformas en un momento posterior, puede acotarse que la escolarización en el nivel medio en Chile registra una rápida evolución entre los años 2000 y 2004 (pasando del 58 al 68%), en tanto en Uruguay la tasa neta del segundo ciclo de secundaria asciende marcadamente (del 41 al 49%) entre los años 2000 y 2002.

Poniendo foco ahora en un aspecto estrechamente ligado con la equidad educativa, presentamos en el cuadro que sigue una observación sobre la composición social de esa matrícula estudiantil en expansión.

⁴ 1991 (Argentina y Uruguay), 1990 (Chile).

**Cuadro 10. Diferencias en las tasas de matrícula
entre quintiles más rico y más pobre**

Países	Años 1989 – 1992 ⁵			Años 1995 –1996 ⁶			Años 2000 – 2001 ⁷		
	20% más pobre	20% más rico	Dif.	20% más pobre	20% más rico	Dif.	20% más pobre	20% más rico	Dif.
Argentina									
6 a 12 años	97	99	2	98	100	2	97	99	2
13 a 17 años	73	94	21	67	97	30	87	99	12
Chile									
6 a 12 años	96	99	3	96	100	4	98	100	2
13 a 17 años	79	94	15	82	97	15	87	98	11
Uruguay									
6 a 12 años	96	99	3	98	100	2	98	100	2
13 a 17 años	68	92	24	66	95	29	68	98	30

Fuente: PREAL (2006:37) con datos Banco Mundial 2004

En razón de la universalización de la enseñanza básica –y por ende, de su escasa variación-, la comparación debe atender a la franja etaria a la que le correspondería cursar el nivel medio o secundario. En este rubro los resultados son matizados: en tanto se verifica un aumento del porcentaje de los jóvenes provenientes de los hogares pobres que acceden al ciclo en Argentina y Chile, el indicador refleja un absoluto estancamiento en Uruguay. Por tanto, en este país el aumento de la matrícula secundaria descansó fundamentalmente en un mayor acceso de los sectores más pudientes, y la brecha en los logros educativos entre los distintos estratos sociales se profundizó en la década pasada.

1.2. Las evidencias de las evaluaciones nacionales de aprendizajes.

Los sistemas de evaluación constituidos en los tres países permiten disponer de información antes inexistente sobre los desempeños de los estudiantes en las pruebas aplicadas. Lamentablemente, su relativa novedad hace que escaseen aún series cronológicas que permitan ponderar la evolución de los resultados.

⁵ 1992 (Argentina), 1990 (Chile), 1989 (Uruguay).

⁶ 1996 (Argentina y Chile), 1995 (Uruguay).

⁷ 2000 (Chile y Uruguay), 2001 (Argentina).

Como ya se expresó, es Chile el país que cuenta con mayor recorrido en estas instancias. Las pruebas SIMCE permiten cotejar la evolución de los resultados de aprendizajes en Matemáticas y Lenguaje en 4° y 8° año Básico entre los años 1992 y 2000, y en 2° año de Enseñanza Media entre 1994 y 1998. En 4° Básico las mediciones arrojan un leve mejoramiento en los resultados en Matemáticas, en tanto las tendencias en Lenguaje son inestables y alternan subas y bajas. Los resultados en 8° Básico manifiestan alzas menores pero consistentes en ambas materias entre 1993 y 1997, y una leve disminución en Lenguaje y estabilidad en Matemáticas entre 1997 y 2000. En este último período, se midieron además alzas significativas en Historia y en Ciencias. Por último, entre 1994 y 1998 se registra una leve mejora en Matemáticas y estabilidad en Lenguaje en 2° año Medio (Cox 2004:132-140). Para contextualizar estos resultados, debe recordarse que los universos estudiantiles de las distintas mediciones no son estrictamente comparables, en virtud del acceso a la enseñanza secundaria de un mayor número de estudiantes provenientes de hogares de menor capital cultural.

En Argentina, los primeros resultados comparables arrojados por el Operativo Nacional de la Evaluación de la Calidad son variopintos. En el 7° año de la EGB se registra una caída en los resultados de Lengua y Matemáticas entre 1996 y 1998. En 9° año de la EGB se mantiene constante Lengua y mejora significativamente el desempeño en Matemáticas entre 1995 y 1998. Pruebas aplicadas en el 3er. año de la EGB manifestaron un marcado retroceso en los resultados obtenidos en las mismas dos materias. En cambio, en 9° año de EGB el retroceso en Lengua convive con un avance paralelo en Matemáticas. Como puede apreciarse, no es posible derivar tendencias firmes de este conjunto de mediciones (Tedesco y Tenti 2004: 61-65).

Por último, en Uruguay la única serie de mediciones con la que se cuenta para el período en el ciclo primario es la que se centró en los resultados en Matemática y Lenguaje del 6° año, entre los años 1996 y 1999. Se registra una mejora de cierta significación en el desempeño en ambas materias, que es especialmente relevante en los niños provenientes de contextos socioculturales menos favorables. No obstante, las brechas de rendimiento entre estratos sociales continúan siendo muy amplias (ANEP-CODICEN 2005:94). En Secundaria, las mediciones realizadas en los noventa tendieron fundamentalmente a comparar el rendimiento de los estudiantes que asistían a los primeros liceos que funcionaban con el nuevo plan de estudios del Ciclo Básico, en comparación con los del resto del sistema. En 1996, se registraron mejores resultados en los terceros años de los “liceos pilotos” exclusivamente en Idioma Español, en tanto en las otras asignaturas no se relevaron diferencias significativas. En 1998, pruebas aplicada en los tres prime-

ros años de secundaria arrojaron diferencias favorables a los estudiantes del nuevo plan por áreas en todas las asignaturas (ANEP 2000: 225-229).

2. Calidad y equidad en los sistemas nacionales en perspectiva comparada: los resultados de la prueba PISA.

Desde hace unos pocos años, contamos con un instrumento confiable para efectuar una comparación transversal de aprendizajes entre los países del Cono Sur: la evaluación de lectura, matemática y ciencias realizada por el programa internacional PISA⁸ a estudiantes de 15 años de edad de colegios públicos y privados. La prueba fue aplicada en el año 2001 en Argentina y Chile, y en el 2003 en Uruguay. Asimismo, podemos emplear los resultados de otros países como marcos de referencia más amplios.

2.1. Un primer y necesario apunte refiere a los índices de cobertura para ese nivel en los tres países, con referencia al promedio de los países integrantes de la OCDE.

Cuadro 11. Porcentaje de población de 15 años escolarizada

País	Cobertura
OCDE	89%
Argentina	76.3%
Chile	87.4%
Uruguay	74.2%

Fuentes: OECD/PISA 2003, OCDE/UNESCO-UIS 2003 y Further Results from PISA 2000.

Como puede apreciarse, Chile presenta un índice muy elevado de cobertura, que lo acerca al promedio de los países de la OCDE. Precisamente, el incremento de la matrícula en el nivel secundario es uno de los principales logros que se le adjudican a las políticas educativas chilenas. Argentina y Uruguay se ubican notoriamente por debajo, con guarismos bastante cercanos entre sí.

⁸ *Programme for International Student Assessment* de la OCDE, que cuenta además con países invitados.

2.2. Los puntajes obtenidos en cada dimensión analizada (lectura, matemáticas y ciencias) permiten ordenar a cada país en el contexto de las naciones integrantes de la OCDE y otras asociadas a los fines del estudio internacional.

Cuadro 12. Ordenamiento de los países según resultados obtenidos

País	Total de países	Lectura	Matemática	Ciencias
Argentina (2001)	41	33°	34°	37°
Chile (2001)	41	36°	36°	35°
Uruguay (2003)	40	34°	35°	33°

*Fuentes: OECD/PISA 2003, OCDE/UNESCO-UIS 2003
y Further Results from PISA 2000.*

Estos datos, por ciertos desalentadores, confirman los numerosos análisis que afirman que América Latina está relegando posiciones en materia educativa en el contexto internacional (PREAL 2001). Esta tendencia también es válida para los países del Cono Sur, considerados de alto desarrollo humano y entre los punteros de la región en esta área.

2.3. A continuación presentamos los puntajes obtenidos por nuestras tres unidades de análisis y otros países que obran como referencia comparada, en las tres áreas evaluadas en la prueba PISA. Asimismo, se asientan las diferencias en los puntajes obtenidos entre los cuartiles superiores e inferiores de estudiantes.

Cuadro 13. Promedios y dispersión de puntajes de varios países en pruebas PISA 2000, 2001, 2003

	Lectura		Matemática		Ciencias	
	Promedio	Dif. 25% inf./ sup.	Promedio	Dif. 25% inf./ sup.	Promedio	Dif. 25% inf./ sup.
<i>Países Cono Sur</i>						
Argentina	418	151	385	154	396	151
Chile	410	122	376	125	415	128
Uruguay	434	163	412	138	438	153
<i>Países extra Cono Sur</i>						
OCDE	494	135	496	151	500	148
Brasil	403	151	350	128	390	129
México	400	132	382	119	405	115
Perú	327	133	298	159	333	120

Fuente: Elaboración propia, en base a OECD/PISA 2003, OCDE/UNESCO-UIS 2003 y Further Results from PISA 2000. Para Matemática se consideró el área de contenido "espacio y forma".

Estos datos ameritan varias reflexiones. En primer lugar, si se considera a los tres países del Cono Sur conjuntamente, el desempeño de los estudiantes es en todas las áreas muy inferior al del promedio de las naciones de la OCDE, algo superior al de Brasil y México y muy superior al de Perú. Segundo, de la comparación entre los tres países, surge que dentro de un contexto de relativa paridad, Uruguay obtiene los mejores puntajes en todas las disciplinas, seguido por Argentina en Lectura y Matemática y por Chile en Ciencias. Por último, Chile es -con diferencia- el país en el que brecha entre los desempeños de los estudiantes cuyos puntajes se ubican en los cuartiles inferior y superior es menor.

2.4. En lectura, PISA establece 6 niveles de desempeño según los puntajes obtenidos. El nivel 1 (335 a 407 puntos) supone la posesión de las competencias y conocimientos mínimos requeridos, en tanto por debajo de ese puntaje se ubican los desempeños insuficientes.⁹ Los niveles 2 a 5, por su parte, representan estándares crecientes de desempeño. Los datos sobre la porción del estudiantado ubicada en los niveles más bajos aporta información relevante sobre la calidad de la educación.

Cuadro 14. Porcentaje de estudiantes en el Nivel 1 y Bajo el Nivel 1 en Lectura por país.

País	Porcentaje
OCDE (2003)	19.1%
Argentina	43.9%
Chile	48.2%
Uruguay	39.8%

Fuentes: OECD/PISA 2003, OCDE/UNESCO-UIS 2003 y Further Results from PISA 2000.

Del cuadro anterior emerge en primer término la gran distancia entre el rendimiento de los estudiantes de países de la OCDE, y el de los países del Cono Sur. En éstos, entre cuatro y cinco estudiantes de cada diez sólo disponen de competencias lectoras mínimas o directamente insuficientes. En términos comparativos -y nuevamente-, las cifras de Uruguay son algo mejores que las argentinas y claramente superiores a las chilenas.

⁹ El nivel 1 se define de la siguiente forma: “El estudiante es capaz de localizar una o más piezas de información explícitamente establecida y de acuerdo con un único criterio; identificar el tema principal o la intención del autor en un texto sobre un tema conocido; realizar conexiones simples entre la información en el texto y el conocimiento cotidiano. Típicamente, la información requerida es visible y hay escasa o nula información que compita. El estudiante es explícitamente orientado a considerar factores relevantes en la tarea y en el texto”.

2.5. Por último, presentaremos algunos datos sobre la correlación entre capital cultural y estatus socioeconómico, por un lado, y desempeño en lectura, por otro. En la versión del año 2000-2001 del estudio PISA se aplicó el Índice Internacional Socioeconómico del Nivel Ocupacional (ISO), que contempla el nivel de educación de los padres y su ocupación laboral, ordenado en cuartiles.

Cuadro 15. Puntajes promedio en Capacidad Lectora de varios países, por cuartiles del índice ISO ¹⁰

País	Muy bajo	Bajo	Alto	Muy Alto	Dif. Muy Bajo / Muy Alto
OCDE	463	491	515	545	82
Argentina	379	393	440	483	104
Chile	373	388	420	466	93

Fuente: Min. Educ. Argentina – DINIECE 2004.

Los puntajes obtenidos por los estudiantes de los países más desarrollados no sólo son más altos en todos los segmentos socio-culturales que los correspondientes a Argentina y Chile, sino que además es menor la diferencia de rendimiento entre quienes pertenecen a los grupos menos y más favorecidos. Los resultados chilenos, por su parte, aparecen como más equitativos que los argentinos, de manera coherente con la información presentada en el cuadro 13.

3. Reflexiones preliminares sobre los impactos y los costos de las reformas educativas de los países del Cono Sur.

Aún con las salvaguardas expuestas al comienzo de este capítulo, pueden ya arriesgarse algunos juicios sobre los resultados educativos de las transformaciones de la década pasada. Obviamente, estos deben sopesarse en relación a los insumos políticos, sociales y económicos comprometidos en su promoción.

En términos generales, pueden apreciarse algunos logros en la expansión cuantitativa de la educación secundaria y en programas educativos específicos, que no

¹⁰ No se dispone de esta información para Uruguay.

deben desestimarse. Un mayor número de jóvenes en los establecimientos de enseñanza y ciertas mejoras en rubros como infraestructura y recursos didácticos son, por cierto, datos que deben ponderarse positivamente. Pero las notas predominantes de nuestros sistemas educativos continúan siendo los escasos niveles de aprendizaje de los estudiantes y la notoria desigualdad entre ellos según su extracción social. Los datos relevados muestran muy modestas mejoras en los logros educativos –cuando hay alguna- y la persistencia o agudización de la segmentación socioeducativa. Y esa ecuación negativa de los componentes de calidad y equidad impacta directamente en valores sociales superiores. Con la evidencia disponible, resulta bastante evidente que tras las reformas no contamos aún con sistemas educativos eficaces para formar cabalmente *ciudadanos*, en el sentido de un conjunto relativamente homogéneo de individuos aptos para su integración y desempeño social en las más variadas dimensiones (cultural, política, laboral, etc.). Este aserto podría fundamentarse en una multiplicidad de indicadores, pero basta con recordar que 4 de cada 10 jóvenes escolarizados de 15 años no saben leer satisfactoriamente (ver cuadro 14 en este capítulo) para abonar esa proposición pesimista.

El aspecto más saliente es la notoria desproporción entre los recursos políticos, financieros, técnicos y administrativos movilizados en los tres países, por un lado, y los modestos resultados obtenidos, por otro. A lo largo de esta indagación hemos expuesto la compleja ingeniería de las reformas, que se sustentaron en un fuerte operativo político enraizado en otras transformaciones estatales de porte mayor, en la incorporación de saberes especializados inusuales por su procedencia, calidad y cantidad, y en la canalización de importantes aportes financieros fiscales y de empréstitos internacionales.

Todo ello ha supuesto costos apreciables, desde los más tangibles que pueden representarse en dinero, hasta otros menos ponderables pero no por ello menos graves. Desde nuestra perspectiva politológica deben señalarse aquí las confrontaciones políticas, sociales y gremiales, las rupturas en las comunidades académicas y la alteración de las estructuras de gobierno y administración de la educación, que más allá de los daños provocados a los distintos actores involucrados han cuestionado severamente la capacidad de desarrollar políticas educativas ancladas en consensos amplios y sólidos, validadas social y técnicamente y sostenibles en el tiempo. Aún reconociendo la diversidad de valores, perspectivas e intereses propios de toda sociedad plural, es comúnmente aceptado que los acuerdos generales sobre los pilares de un modelo educativo –su constitución en política de estado- es tanto un requisito como una consecuencia de las sociedades nacionales integradas. Como proyectos parciales –de ciertos actores políticos, de



parte de los intelectuales, de algunos sectores sociales de apoyo y patrocinadores supranacionales- estas reformas trazaron gruesas marcas divisorias en el campo educativo, y por ende obstaron a la promoción de empresas educativas genuinamente nacionales.

En otro nivel de análisis, las reformas estudiadas afectaron tejidos particularmente sensibles del fenómeno educativo, tales como el rol de la institución escolar, las estructuras curriculares, los programas de enseñanza. Si bien un análisis en profundidad de estas variables corresponde a enfoques de otras disciplinas científicas –como las Ciencias de la Educación o la Sociología de la Educación- a ningún analista atento le puede pasar inadvertido la trascendencia y gravedad de estas transformaciones, realizadas en plazos relativamente breves y a pesar de múltiples objeciones y resistencias.

A la postre, entonces, los resultados obtenidos por las reformas de los años noventa se presentan como muy modestos en comparación con los precios políticos, sociales y propiamente educativos que demandaron. Esta hipótesis central cuestiona los operativos de transformaciones más ambiciosos y sistemáticos que se asocian con la impronta y forma de decisión y gestión característicos de la ola de reformas educativas de los años noventa en nuestra región. Sobre este aspecto volveremos en el capítulo de Conclusiones de nuestro trabajo.