

Reformas educativas y rendimiento escolar. Reflexiones a partir de las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay

Nicolás Bentancur*

1. INTRODUCCIÓN

Durante la década de 1990 los sistemas educativos de América Latina fueron objeto de complejos operativos de recomposición en sus estructuras y modalidades de funcionamiento, a través de un conjunto de políticas sectoriales que, por guardar cierta familiaridad de país en país, fue visualizada como una nueva generación de reformas educativas. En general, los cambios apuntaban a lograr mejoras en la calidad y equidad de los sistemas, en su gestión y financiamiento. Uruguay no fue la excepción a este movimiento, si bien con características propias que ameritan un análisis específico. Ya transcurrido un plazo suficiente desde el comienzo de estas transformaciones, corresponde preguntarse en qué medida las modificaciones en los diseños institucionales están obteniendo los fines últimos de calidad y equidad educativas procurados.

Con ese objetivo a la vista, en las páginas siguientes se presentará un breve análisis de caso de la reforma educativa uruguaya (1995-2000) en perspectiva comparada, en relación con el marco más general de América Latina y, más específicamente, con respecto a los otros países del Cono Sur, Argentina y Chile. En el numeral 2 presentaremos las principales notas estructurales del sistema educativo nacional, para posteriormente presentar la arquitectura básica de las reformas latinoamericanas y de la región, y

* Candidato a doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Magíster y licenciado en Ciencia Política (Universidad de la República). Docente e investigador en régimen de dedicación total del Instituto de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).
✉ nicobent@cpolit.edu.uy.

contextualizar en ellas a las políticas implementadas en Uruguay (numeral 3). Posteriormente, analizaremos los resultados obtenidos por Argentina, Chile y Uruguay en las pruebas de evaluación de aprendizajes PISA, para culminar con algunas reflexiones sobre el vínculo entre reformas institucionales y resultados educativos.

2. BREVE ITINERARIO HISTÓRICO, ESTRUCTURA ACTUAL Y GOBIERNO DEL SISTEMA EDUCATIVO URUGUAYO

2.1. Desde la independencia nacional en 1825 y hasta el último cuarto del siglo XIX, en un contexto de profunda inestabilidad política y social, la enseñanza pública se vio reducida a intentos aislados y discontinuos de promoción de la escuela primaria, que nunca lograron generalizarse a pesar de la creación del Instituto de Instrucción Pública en 1847. Esta situación se modificó a partir del año 1877 con la aprobación de la Ley de Educación Común, promovida por el reformador José Pedro Varela, que constituye la matriz del sistema educativo uruguayo. Sus objetivos principales eran la formación de ciudadanos y la capacitación de la fuerza laboral, como respuesta a las demandas generadas por la inmigración y la incipiente modernización económica. Entre sus principales notas se hallan la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria, y —en principio, parcialmente— la laicidad, lo que generó la oposición de sectores conservadores y de la Iglesia Católica, hasta entonces el proveedor más importante del servicio.¹ La dirección del sistema se concibió fuertemente centralizada, a cargo de una Dirección General de Instrucción Pública con competencia nacional, bajo el liderazgo de un inspector nacional, cargo para el cual fue designado el propio Varela. Otros expedientes descentralizadores propuestos por este, como los distritos escolares, fueron descartados por el legislador. En los años inmediatos posteriores la matrícula de la educación primaria se incrementó sustantivamente, en parte como resultado de estas políticas y también como consecuencia de una mayor movilidad social y demanda popular por educación. Ese proceso se mantuvo en las décadas siguientes, al punto que ya en la década de 1960 Uruguay se acercó a la universalización del primer ciclo educativo. Como eje del sistema debe además mencionarse una temprana —desde comienzos del siglo XIX— y prestigiosa formación normalista de los maestros, convenientemente articulada con un sistema de concursos y de carrera funcional.

Por su parte, la enseñanza secundaria era concebida como una antesala de los estudios universitarios para los hijos de familias acomodadas, al punto que dependía directamente de la Universidad de la República, única institución universitaria pública (hasta el día de hoy) y radicada en Montevideo. Esto empezó a modificarse en 1912, con la instalación de liceos en cada capital departamental y con la creación de un ente

1 Contra el proyecto redactado por Varela, el Poder Legislativo impuso la obligación de la enseñanza de la religión católica, pero luego esta se redujo a apenas quince minutos diarios. Años después, en 1909, se suprimió por ley la enseñanza religiosa en escuelas públicas.

autónomo competente en la enseñanza secundaria, que amputó esta rama de la enseñanza a la Universidad a partir de 1935. Como había ocurrido con el ciclo primario décadas atrás, a partir de allí comenzó la apertura del segundo tramo educativo a las nuevas clases medias. Se cuadruplicó la matrícula entre los años 1931 y 1955. Aunque relegado frente al protagonismo de la enseñanza pública, el sector privado acompañó el crecimiento de los estudios secundarios, reclutando en el año 1950 al 15% de los estudiantes.² La formación de los profesores siguió con retraso la tendencia expansiva: recién en 1951 y con escasas plazas empezó a funcionar el Instituto de Profesores Artigas, sustituyendo a prácticas de formación previa dictadas bajo la modalidad de «profesores agregados». Aun entonces, no se terminó con la práctica de designación directa de muchos cargos docentes.

2.2. En la actualidad, el sistema educativo público no universitario consta de cuatro niveles: la educación inicial (preescolar, para niños de 4 y 5 años), la educación primaria (6 a 11 años), el primer ciclo de enseñanza media («ciclo básico común», 12 a 14 años) y el segundo ciclo de enseñanza media («bachilleratos», 15 a 17 años). Toda la enseñanza secundaria puede cursarse también en las escuelas técnicas. Es obligatoria la concurrencia a clases desde el preescolar de cinco años hasta el ciclo básico común, lo que supone diez años de enseñanza obligatoria. Por su parte, la formación docente mantiene su carácter «normalista», impartándose en establecimientos especializados.

Al año 2000, las tasas brutas de escolarización eran de 84% en el preescolar, 107% en primaria, 89% en el ciclo básico secundario y 61% en el segundo ciclo de enseñanza media. Los dos últimos guarismos descienden radicalmente si se consideran tasas netas, aproximadamente al 55% y 30% respectivamente.³

2.3. En cuanto al gobierno de la educación, la Constitución Nacional establece sólo dos elementos de organización institucional: que la enseñanza pública estará regida por uno o más Consejos Directivos Autónomos, y que existirá una forma —no precisada— de coordinación de la educación; el resto de la organización se confía a la ley. Existen tres organismos públicos con competencia en la educación no universitaria: la Administración Nacional de la Enseñanza Pública (ANEP), la Comisión Coordinadora de la Educación y el Ministerio de Educación y Cultura.

Sin duda que el primero, con naturaleza de ente autónomo, es el de más relevancia. Constituye una particularidad nacional, ya que en otros países sus atribuciones pertenecen normalmente a los ministerios de educación federales o comunales. Es a su vez el organismo más complejo: se compone de un Consejo Directivo Central (CODICEN) con competencias generales de gobierno, y de tres Consejos Desconcentrados (Primaria, Secundaria y Técnico Profesional) dotados para la administración de los subsistemas.

2 Jorge Bralich: *Una historia de la educación en el Uruguay. Del Padre Astete a las computadoras*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria (FCU), 1996, pp. 108-109.

3 Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Oficina de Planeamiento Presupuesto (OPP): *El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector*, Montevideo, BID/OPP, 2000, pp. 10-11.

La elección de los integrantes del CODICEN es esencialmente política, al ser designados a propuesta del Poder Ejecutivo y con venia del Senado. En cambio, la designación de los integrantes de los Consejos Desconcentrados compete al CODICEN, lo que resguarda un espacio mayor para los criterios de selección técnico-profesionales. Cabe destacar que por cierta ambigüedad de la normativa, y por la propia incidencia de los factores políticos, el verdadero equilibrio de poder y reparto de competencias entre el Consejo Central y los desconcentrados ha variado en los últimos veinte años, asistiéndose a casos de mayor o menor centralización/descentralización de las decisiones.

Por su parte, según la normativa vigente la Comisión Coordinadora de la Educación (integrada por representantes de la ANEP, Universidad de la República, el Ministerio de Educación, la Comisión Nacional de Educación Física y la enseñanza privada) tiene cometidos y atribuciones de gran importancia: proyectar las directivas generales de la política educacional y coordinar la enseñanza pública mediante recomendaciones impartidas a los entes. Aunque en algún período se trató de dotarla de protagonismo, por lo general sus intentos chocaron contra la defensa celosa de su autonomía por parte de la ANEP y de la universidad pública, y por tanto no cristalizaron. Es, por tanto y hasta ahora, un espacio institucional de escasa incidencia en la definición de políticas.

Por último, el Ministerio de Educación y Cultura aparece fuertemente retaceado en competencias con respecto a sus pares de la región, con excepción de algunas áreas particulares como la educación inicial y superior privadas. Sin embargo, cuenta con dos resortes jurídicos eventualmente relevantes, como el manejo de los vínculos internacionales (especialmente los asociados a apoyos financieros externos) y su ya citada presencia en la Coordinadora. Asimismo, su pertenencia al Poder Ejecutivo y visibilidad pública —con todo lo que ello implica— constituye un activo político potencial, escasamente explotado en las últimas dos décadas.

En un primer diagnóstico, por tanto, este sistema de gobierno de la educación puede caracterizarse como fragmentado —aunque jerarquizado— centralizado funcional y territorialmente y monopolizado estatalmente.

3. LA REFORMA EDUCATIVA URUGUAYA EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO Y DEL CONO SUR

3.1. Durante la década de 1990 se formularon e implementaron en todo el subcontinente políticas educativas de nítida vocación y contenido reformistas. Como respuesta a una situación educativa que se reputaba indeseable y en consonancia con operativos mayores de transformación de la gestión pública y de las políticas sociales, los distintos Estados impulsaron, con distintos énfasis y matices, nuevas estrategias de administración del sistema educativo, de financiamiento, de organización curricular y de evaluación, por citar solo algunas de sus principales líneas.

Los motores detrás de este impulso fueron varios y de distinta naturaleza, como suele ocurrir en giros de este porte. Es ineludible referir entre ellos a los organismos

multinacionales, especialmente al Banco Mundial y al BID, que realizaron diagnósticos, recomendaciones de políticas y luego financiaron su implementación.⁴ Por otro lado, los partidos políticos que accedieron a los gobiernos de los distintos países expresaron en los planes educativos sus propias —y diversas— visiones generales sobre el sistema educativo y el rol de los Estados en su dirección. Los técnicos —«analistas simbólicos»— que tuvieron a su cargo la gestión de las reformas, frecuentemente imprimieron su sesgo ideológico, disciplinario o, más simplemente, sus propios diagnósticos y soluciones al objeto de su trabajo. Por último, cada proceso pasó por el tamiz y las constricciones de los itinerarios y legados históricos que particularizan a cada sistema nacional. De todo este conglomerado de actores y racionalidades en juego surgió un complejo mosaico de políticas en el que pueden leerse regularidades regionales pero también, en una mirada más cuidadosa, matices e improntas locales.

En términos generales, se citan como las líneas más extendidas de las políticas educativas de la década pasada a las reformas institucionales (descentralización, autonomía de gestión y pedagógica de los centros escolares); la constitución de sistemas nacionales de evaluación de aprendizajes; la focalización de programas compensatorios en las instituciones y en el alumnado de menor nivel socioeconómico; los cambios curriculares en la enseñanza media; la atención a las condiciones de trabajo docente; el incremento en el financiamiento de la educación básica y media (y en algunos países la constitución de nuevos esquemas de financiamiento de *cuasi vouchers*); y el acercamiento del sistema educativo a empresas y fundaciones privadas.⁵

Procurando desentrañar la lógica última de estos movimientos, Braslavsky los vertebró en torno de tres «conceptos estelares»: calidad, equidad y eficiencia, a la que eventualmente se le podría sumar «participación». Estos términos se constituyeron, según la autora, en orientadores y fines últimos de las reformas.⁶ A nuestro juicio, en cambio, se interpreta mejor la naturaleza política del proceso identificando tres principios rectores: la mejora de la gestión a través de la mercantilización de sus procesos, la búsqueda de niveles superiores de calidad y equidad, y la recomposición de los roles público y privado en el financiamiento. En el cuadro siguiente se correlacionan dichos principios con un *set* respectivo de *issues* de políticas, que pueden calificarse como *ortodoxas*. Este calificativo hace referencia tanto al origen de esas propuestas en el seno de organismos financieros multilaterales, que trasladan sin mediaciones sus perspectivas economicistas a distintas arenas de políticas, como a su extensa aplicación y predicamento a lo largo y ancho de la región, al punto de constituirse en el paradigma hegemónico de las operaciones reformistas de los sistemas educativos.

4 Entre los documentos principales deben citarse *Priorities and strategies for education* (Banco Mundial, 1995); *Educational change in Latin America and the Caribbean* (Banco Mundial, 1999); y *Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe* (BID, 2000).

5 Marcela Gajardo: *Reformas educativas en América Latina: Balance de una década*, Santiago de Chile, PREAL, 1999.

6 *Ibidem*, p. 41.

Cuadro 1. Matriz de políticas de reforma en la década de 1990

Principios rectores	Catálogo de políticas «ortodoxas»
Mercantilización de la gestión	Descentralización administrativa y territorial
	Autogestión docente
	Participación local (comunidad: padres, empresas)
	Sistemas nacionales de información y evaluación
	Responsabilización de las escuelas por sus resultados
Calidad y equidad	Incentivos a la competencia entre escuelas y entre docentes
	Definición centralizada de la currícula básica
	Descentralización curricular
	Reforma curricular
	Extensión de jornadas y calendarios escolares
	Programas de focalización
	Programas de innovación pedagógica
Modificación de la formación y estatus docente	
Recomposición de roles público y privado en el financiamiento	Mejora de infraestructura y suministro materiales didácticos
	Incremento y redistribución del gasto hacia la educación básica
	Financiamiento mixto
	Subsidio a la demanda
	Movilización de recursos del sector privado (empresas)

Desde una mirada politológica, esta categorización pretende dar debida cuenta de una serie de atributos de destaque:

- a) El doble movimiento del cuerpo principal de las reformas: por un lado centrípeta, al fortalecer los núcleos de decisión de las políticas por medio de la definición de los contenidos curriculares comunes y constituir sistemas inéditos de seguimiento y evaluación; por otro centrífugo, al descentralizar la administración (apuntando a la gestión) y los currículos (con fines de calidad educativa), propiciar proyectos emanados de las escuelas y responsabilizar a los establecimientos educativos. Así, se sigue la tendencia general de reforma de la gestión pública consistente en el robustecimiento de los fines estratégicos de las autoridades centrales, y la delegación de la ejecución en unidades subordinadas.⁷
- b) Los dos momentos del ciclo de las reformas, que se compadecen con las dos generaciones de reforma del Estado: la primera, de características más

7 Jan-Erik Lane: *The public sector. Concepts, models and approaches*, Londres, Sage, 1995; Christopher Hood: «A public management for all seasons?», *Public Administration*, vol. 69, n.º 1, Londres, 1991.

estructurales (privatización, descentralización); la segunda, con acento en las construcciones institucionales (evaluación, programas especiales, políticas compensatorias, etcétera).⁸

- c) La atención a la población más desfavorecida en términos de capital cultural y social por medio de programas de discriminación positiva, también congruente con el *paradigma emergente* de las políticas sociales.⁹
- d) La introducción de principios empresariales en la gestión pública, tales como la competencia por recursos escasos (cuasimercados), la constitución de incentivos para instituciones y docentes y la subvención de la demanda.¹⁰
- e) La rediscusión de las responsabilidades públicas y privadas en el mantenimiento de la educación, con un redireccionamiento de aquéllas (desde la educación superior hacia los tramos anteriores) y la expansión de los roles de los particulares (familias, empresas).¹¹

Naturalmente, este catálogo ideal no se materializó con la misma intensidad y organicidad en los distintos países. En el numeral siguiente discutiremos su procedencia en el caso uruguayo.

3.2. Entre los años 1995 y 2000 en Uruguay se formuló e implementó un conjunto de políticas educativas al que por su ambición y vocación sistémica se le atribuyó la categoría de «reforma educativa» y, más específicamente, fue conocida como la «reforma Rama». Fue precisamente el sociólogo Germán Rama quien cumplió un doble y determinante rol en la génesis y desarrollo de las transformaciones: primero como técnico de la sede Montevideo de CEPAL, desde la cual se diagnosticó el estado de situación de la educación uruguaya en el primer lustro de los años noventa; luego, desde 1995 y hasta el año 2000, al frente de la administración educativa nacional (director nacional de Educación de ANEP). Con un fuerte apoyo de la coalición de partidos de centroderecha que ocupaba entonces el gobierno, y especialmente del presidente de la República Julio M. Sanguinetti, la disponibilidad de fondos provenientes del BID y del Banco Mundial, y superando la oposición política y de los gremios de la enseñanza, en un quinquenio promovió una serie de cambios significativos en la estructura y funcionamiento del sistema educativo nacional.

8 Oscar Oszlak: «De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado», en *Nueva Sociedad*, n.º 160, Caracas, Friedrich Ebert Stiftung, 1999; Moisés Naím: «Latin America: the second stage of reform», *Journal of Democracy*, vol. 5, n.º 4, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.

9 Rolando Franco: «La educación y el papel del Estado en los paradigmas de la política social de América Latina», en: *Pensamiento educativo*, volumen 17, Santiago de Chile, Facultad de Educación (Pontificia Universidad Católica de Chile), 1995.

10 David Osborne y Ted Gaebler: *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*, México, D.F., Gernika, 1994.

11 Lawrence Wolff, Pablo González y J. C. Navarro: *Educación privada y política pública en América Latina*, Santiago de Chile, PREAL-BID, 2002; Nicolás Bentancur: «Las políticas universitarias en América Latina en los años noventa: del Estado proveedor al Estado gerente», en *Pensamiento Universitario*, n.º 9, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2001.

Entre las principales medidas deben destacarse: extensión de la educación preescolar, instauración de escuelas de tiempo completo en zonas desfavorecidas, institución de un sistema de evaluación educativa, creación de un sistema paralelo al existente de formación docente bajo nuevos patrones, reforma curricular del ciclo básico de la enseñanza media, y diversas mejoras en la infraestructura locativa y equipamiento didáctico. En cambio, no se afectó el tradicional esquema de decisión y gestión centralizado, ni se introdujeron modificaciones en el sistema de financiamiento de la enseñanza, históricamente asentado en su mantenimiento por el erario y en la subvención de la oferta pública.

Los valores que asumen las políticas uruguayas pueden verse en el cuadro siguiente, que aplica los principios y categorías previamente propuestos como dominantes en América Latina en la década pasada.

Cuadro 2. La reforma educativa uruguaya en el contexto latinoamericano

Principios rectores	Catálogo de políticas <i>ortodoxas</i>	Políticas aplicadas en Uruguay
Mercantilización de la gestión	Descentralización administrativa y territorial	No
	Autogestión docente	No
	Participación local	No
	Sistemas nacionales de información y evaluación	Instancias de evaluación estandarizadas (UMRE, 1996)
	Responsabilización de las escuelas	No
	Incentivos a la competencia entre escuelas y entre docentes	«Proyectos de centro» concursables, de financiación marginal; Proyecto de Mejoramiento Educativo (Primaria, 1995); Proyectos Educativos Liceales (1998)
Calidad y equidad	Definición centralizada de la currícula básica	En su totalidad
	Descentralización curricular	No
	Reforma curricular	Nuevo plan para Ciclo Básico (1996); creación de bachilleratos tecnológicos (1997). Ampliación de carga horaria en Inglés e Informática
	Extensión de jornadas y calendarios escolares	Extensión horaria del Ciclo Básico (1996); escuelas integradas rurales (1999); escuelas de tiempo completo

Calidad y equidad	Programas de focalización	Escuelas de tiempo completo
	Programas de innovación pedagógica	«Proyectos de centro»: Proyecto de Mejoramiento Educativo (Primaria, 1995); Proyectos educativos liceales (1998)
	Modificación de la formación y estatus docente	Centros Regionales de Profesores (CERP, 1997). Cursos de capacitación para docentes de Ciclo Básico Plan 1996
	Mejora de infraestructura y materiales	Dotación de materiales y acondicionamiento de centros educativos que impartieron nuevos planes
Recomposición de roles público y privado en el financiamiento	Incremento y redistribución del gasto	Incremento moderado, énfasis en educación básica
	Financiamiento mixto	No
	Subsidio a la demanda	No
	Movilización de recursos del sector privado	No

¿Puede decirse, entonces, que la configuración de políticas implantadas en Uruguay lo constituye como un *caso desviado* con respecto al movimiento latinoamericano?

En algunos análisis se ha destacado que, en los hechos, la reforma uruguaya compartió la mayor parte de las líneas de política de la última ola reformista: diseño de marcos nacionales, énfasis en calidad y equidad, políticas compensatorias, instancias de perfeccionamiento docente, fortalecimiento de la gestión educativa, construcción de sistemas de información y evaluación.¹² No obstante, por los significativos desvíos del *mainstream* de las reformas, y especialmente por la pervivencia de una lógica de gestión pública tradicional, la experiencia uruguaya ha sido considerada como una manifestación heterodoxa en el panorama continental.¹³

12 María Ester Mancebo: «La larga marcha de una reforma exitosa: de la formulación a la implementación de políticas educativas», en: María Ester Mancebo; Pedro Narbondo y Conrado Ramos (comps.): *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada*, Montevideo, Banda Oriental-Instituto de Ciencia Política (FCS, Udelar), 2002, p. 155.

13 Gustavo De Armas y Adolfo Garcé: «Política y conocimiento especializado: la reforma educativa en Uruguay (1995-1999)», en: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n.º 14, Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política (FCS, Udelar), 2004; Jorge Lanzaro: *La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa*, Santiago de Chile, serie Políticas Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL, 2004.

La comparación con las reformas chilena y argentina puede aportar elementos a esta discusión. Los tres países —que son relativamente similares en una serie de variables sociales y económicas *macro* (nivel de desarrollo humano), trayectoria histórica nacional y de los sistemas educativos, orientación política de los actores gobernantes en la década anterior, producto bruto *per cápita*, etcétera)—, no obstante, han diferido en la matriz de políticas educativas aplicadas. El caso chileno puede considerarse paradigmático de esta generación de reformas, por implementar radicalmente y de manera temprana (desde la década del ochenta) estrategias de privatización y descentralización, y, luego, en la subsiguiente ola de los años noventa, políticas re-regulatorias y compensatorias de segunda generación. Así se traspasaron en un primer movimiento los establecimientos a las jurisdicciones municipales y se aplicó un sistema de subsidio a la demanda emparentado con los *vouchers* y, posteriormente, ya en los gobiernos democráticos de la Concertación en los años noventa, se instituyó un sistema de evaluación de rendimientos: se instauró el Programa «900 Escuelas», de naturaleza focalizada, y se establecieron marcos curriculares nacionales. En Argentina, por su parte, la transferencia de los establecimientos educativos y de la formación docente a las jurisdicciones provinciales a partir de 1992 constituyó una transformación estructural muy relevante, pero se mantuvo la separación entre la prestación pública y privada del servicio educativo y se preservó la función tradicional del «estado docente». De manera concomitante, a lo largo de la década se definieron contenidos básicos comunes para los planes de estudio, se instauró un sistema nacional de evaluación y programas nacionales compensatorios (Plan Social Educativo) y de formación docente (Programa Federal de Formación Docente), y se rediseñaron los ciclos primario y secundario con el advenimiento de la Educación General Básica y el Polimodal.

Aun de una manera muy preliminar, que requeriría para su mejor fundamentación abordajes más extensos, puede afirmarse que el caso uruguayo aparece frente a estos espejos con características singulares. Si bien comparte dos de los principios rectores que guiaron las reformas —algunos cambios en la gestión y, fundamentalmente, políticas orientadas a una mayor calidad y equidad— se aparta notoriamente del proceso chileno y, en menor medida, también del argentino en la recomposición de los roles públicos y privados en el sistema educativo. En Uruguay, el Estado docente no sólo pervive sino que se fortalece extendiendo sus cometidos; el esquema decisorio se centraliza aún más, territorial y funcionalmente; y la divisoria entre las arenas pública y privada se mantiene incólume. De alguna manera, la «reforma Rama» parece haberse apropiado de varias cuestiones y soluciones de la agenda regional, con la que comparte cierto clima de época, pero reconfigurando su racionalidad política y sistémica.

4. CALIDAD Y EQUIDAD EDUCATIVA EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR

4.1. En la sociología de la educación suele identificarse tres grandes grupos de factores asociados con el rendimiento educativo, que se asocian con otras tantas corrientes teóricas. El primero, y más difundido, vincula los aprendizajes a componentes sociales, especialmente

culturales y económicos, de las familias de los estudiantes. Una segunda corriente destaca la importancia de la escuela como unidad analítica, reparando en su entorno, estructura, gestión y clima organizacional. Por último, el debate de mayor importancia actual y de especial interés para nuestra óptica politológica repara en el diseño institucional de los sistemas educativos, comprendiendo, entre otras, dimensiones tales como el gobierno del sistema, su financiamiento, dirección y elección de establecimientos. Como puede apreciarse, estamos aquí en el centro de las reformas propiciadas para la región en la década pasada. En esta línea teórica se supone que las distintas configuraciones de dichas dimensiones pueden impactar efectivamente en el rendimiento educativo.¹⁴

Asumiendo esta idea, los distintos perfiles de las reformas aplicadas en Argentina, Chile y Uruguay hacen especialmente sugerente un primer análisis de los resultados obtenidos por cada país en los fines principales de la educación pública, calidad y equidad. Por primera vez contamos con un instrumento confiable para efectuar esa comparación: la evaluación de aprendizajes de lectura, matemática y ciencias realizada por el programa internacional PISA¹⁵ a estudiantes de quince 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, se pueden emplear los resultados de otros países como marcos de referencia más amplios.

4.2. 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 3. Porcentaje de población de 15 años escolarizada

País	Cobertura
OCDE	89,0%
Argentina	76,3%
Chile	87,4%
Uruguay	74,2%

Fuentes: (OCDE): *PISA 2003 Technical Report*; OCDE, UNESCO, UNESCO Institute for Statistics: *Literacy Skills for the world of tomorrow. Further results from PISA 2000 (Aptitudes básicas para el mundo del mañana. Otros resultados del proyecto 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 adjudica a las políticas educativas chilenas. Argentina y Uruguay se ubican notoriamente por debajo, con guarismos bastante cercanos entre sí.

14 John E. Chubb y Terry Moe: «Politics, markets, and the organization of schools», *The American Political Science Review*, vol. 82, n.º 4, Washington, D.C., The American Political Science Association (APSA), 1988.

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

4.3. 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 4. 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: (OCDE): *PISA 2003 Technical Report*; OCDE, UNESCO, UNESCO Institute for Statistics: *Literacy Skills for the world of tomorrow. Further results from PISA 2000 (Aptitudes básicas para el mundo del mañana. Otros resultados del proyecto PISA 2000)*.

Estos datos, por cierto desalentadores, confirman los numerosos análisis que afirman que América Latina está relegando posiciones en materia educativa en el contexto internacional.¹⁶ 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.

4.4. A continuación, se presentan los puntajes obtenidos por las tres unidades de análisis estudiadas y por 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 5. Promedios y dispersión de puntajes de varios países en pruebas PISA 2000, 2001, 2003

Países Cono Sur	Lectura		Matemática		Ciencias	
	Promedio	Dif. 25% inf./ sup.	Promedio	Dif. 25% inf./ sup.	Promedio	Dif. 25% inf./ sup.
Argentina	418	151	385	154	396	151
Chile	410	122	376	125	415	128
Uruguay	434	163	412	138	438	153
Países extra Cono Sur						
OCDE	494	135	496	151	500	148

16 Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL): *Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina*, Santiago de Chile, PREAL, 2001.

Brasil	403	151	350	128	390	129
México	400	132	382	119	405	115
Perú	327	133	298	159	333	120

Fuente: elaboración propia, con base en: (OCDE): *PISA 2003 Technical Report*, OCDE, UNESCO, UNESCO Institute for Statistics: *Literacy Skills for the world of tomorrow. Further results from PISA 2000 (Aptitudes básicas para el mundo del mañana. Otros resultados del proyecto 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 con menor brecha entre los desempeños de los estudiantes cuyos puntajes se ubican en los cuartiles inferior y superior.

4.5. En lectura, PISA establece seis 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.¹⁷ 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 6. 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: OCDE, *PISA 2003 Technical Report*; OCDE, UNESCO, UNESCO Institute for Statistics: *Literacy Skills for the world of tomorrow. Further results from PISA 2000 (Aptitudes básicas para el mundo del mañana. Otros resultados del proyecto PISA 2000)*.

17 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».

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 estos, entre cuatro y cinco estudiantes de cada diez solo 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.

4.6. Por último, se presentan 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 7. Puntajes promedio en capacidad lectora de varios países, por cuartiles del índice ISO¹⁸

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

Fuente: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, DINIECE): *Programme for international student assessment. Informe Nacional República Argentina*, Buenos Aires, junio de 2004.

Los puntajes obtenidos por los estudiantes de los países más desarrollados no sólo son más altos en todos los segmentos socioculturales 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 5.

5. CONCLUSIONES: POLÍTICAS EDUCATIVAS, APRENDIZAJES Y EQUIDAD SOCIAL

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, y como se expuso más arriba, 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

18 No se dispone de esta información para Uruguay.

siendo evidente cuál es el momento de su madurez para ameritar su evaluación. Tercero, no se dispone 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 aquellas.

Pero aun con estas prevenciones, y a cuenta de desarrollos más fundamentados, se pueden proponer algunas hipótesis, que ambientan aprendizajes de las distintas peripecias nacionales y promueven análisis más extendidos:

- a. Ninguna de las distintas estrategias políticas de reforma llevadas adelante en los tres países —que podrían esquematizarse como estatista descentralizadora en el caso argentino, mercantilista en el chileno y estatista tradicional en el uruguayo—, han bastado hasta la fecha para alcanzar niveles internacionalmente aceptables en los aprendizajes de los estudiantes de quince años de edad evaluados en las pruebas PISA, ni una distribución social del conocimiento relativamente homogénea. Ya que ni las soluciones ortodoxas ni las heterodoxas parecen remedio suficiente para el malestar educativo, se hace conveniente un replanteo de los diagnósticos y alternativas que trascienda los límites estrechos de la discusión planteada en los años anteriores.
- b. Chile ostenta en el nivel analizado un índice de cobertura muy elevado, cercano al de los países desarrollados y superior al de los otros casos estudiados, lo que constituye de por sí un logro significativo. Además los resultados comparativamente favorables a Chile en términos de repitencia y rezago —no analizados en este documento— están alineados con el de cobertura. Claramente, en este rubro constituye una experiencia digna de análisis.
- c. En términos de calidad, los resultados de los aprendizajes obtenidos en los tres casos nacionales son relativamente homogéneos, aunque con algunos matices que contradicen asunciones más o menos generalizadas. Los estudiantes de un sistema tradicional como el uruguayo (centralizado, jerárquico, burocrático, escasamente participativo), que según los supuestos de esta generación de reformas no sería el más apto para la consecución de estándares superiores de calidad, obtienen consistentemente puntajes algo superiores a los de sus pares argentinos y chilenos. Esto invita a rever las estrategias de reforma estructural en el gobierno y el financiamiento del sistema, y a considerar sin preconceptos la pertinencia de transformaciones más acotadas en el gerenciamiento y en los lineamientos de políticas dentro de cánones de gestión más o menos clásicos.
- d. Si se atiende a la distribución del conocimiento, los indicios presentados también cuestionan ciertos presupuestos teóricos. Luego de una reforma de cuño privatista, asociada por buena parte de la literatura con una mayor desigualdad, el sistema chileno exhibe en las pruebas PISA brechas menores entre los rendimientos de los mejores y peores estudiantes, e incluso entre los correspondientes a estudiantes de distintos estratos sociales. Esta constatación —provisoria y limitada— es especialmente llamativa si se tiene en cuenta que la sociedad chilena es, junto a la brasileña, la más desigual del continente en la distribución del ingreso. ¿Es posible, entonces, que un sistema educativo mercantilizado inserto en una sociedad segmentada alcance cotas relativamente aceptables de equidad? ¿Se ha

operado una relativa nivelación por el éxito de los programas compensatorios que se ejecutan sistemáticamente desde hace varios años? En todo caso, estas observaciones requieren de una indagación más detallada.

- e. A título de reflexión final es oportuno señalar en de decisores y actores educativos es ostensible cierta fatiga por las promesas no cumplidas de las reformas. El evidente impacto negativo de las condiciones sociales generales sobre los procesos de enseñanza suele repercutir más allá de la crítica a catálogos de acción particulares, y cuestiona incluso la aptitud y relevancia de las propias políticas educativas en tanto tales para producir cambios significativos en la calidad y equidad de la enseñanza. No obstante, abundante evidencia comparada atestigua la repercusión de lineamientos de políticas sectoriales asumidas con amplios consensos políticos y sociales, mantenidas en el tiempo e, incluso, el impacto específico de medidas concretas. Aun dentro de los márgenes de acción relativamente estrechos que permiten las condicionantes sociales y económicas —especialmente en países subdesarrollados como los nuestros— el rol de lo político y de las políticas en la arena educativa es inexcusable.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP): *Primer Informe Nacional PISA 2003*, Montevideo, ANEP, 2004.
- BENTANCUR, Nicolás: «Las políticas universitarias en América Latina en los años noventa: del Estado proveedor al Estado gerente», en *Pensamiento Universitario*, n.º 9, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2001.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) Y OFICINA DE PLANEAMIENTO PRESUPUESTO (OPP): *El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector*, Montevideo, BID/OPP, 2000.
- BRALICH, Jorge: *Una historia de la educación en el Uruguay. Del Padre Astete a las computadoras*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria (FCU), 1996.
- BRASLAVSKY, Cecilia: *Rehaciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*, Buenos Aires, Santillana, 1999.
- CHUBB John E. y TERRY Moe: «Politics, markets, and the organization of schools», en *The American Political Science Review*, vol. 82, n.º 4, Washington, D.C., The American Political Science Association (APSA), 1988.
- DE ARMAS, Gustavo y Adolfo GARCÉ: «Política y conocimiento especializado: la reforma educativa en Uruguay (1995-1999)», en: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n.º 14, Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política (FCS-UDELAR), 2004.
- FRANCO, Rolando: «La educación y el papel del Estado en los paradigmas de la política social de América Latina», en: *Pensamiento educativo*, vol. 17, Santiago de Chile, Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1995.
- GAJARDO, Marcela: *Reformas educativas en América Latina: Balance de una década*, Santiago de Chile, PREAL, 1999.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (Departamento de Estudios y Estadísticas): *Factores que explican los resultados de Chile en PISA*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2003.
- HOOD, Christopher: «A public management for all seasons?», en *Public Administration*, vol. 69, n. 1, Londres, 1991.
- LANE, Jan-Erik: *The public sector. Concepts, models and approaches*, Londres, Sage, 1995.

- LANZARO, Jorge: *La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa*, Santiago de Chile, Serie Políticas Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL, 2004.
- MANCEBO, María Ester: «La larga marcha de una reforma exitosa: de la formulación a la implementación de políticas educativas», en: María Ester Mancebo; Pedro Narbondo y Conrado Ramos (comps.): *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada*, Montevideo, Banda Oriental-Instituto de Ciencia Política (FCS, UDELAR), 2002.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA (Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, DINIECE): *Programme for international student assessment. Informe Nacional República Argentina*, Buenos Aires, junio de 2004.
- NAÍM, Moisés: «Latin America: the second stage of reform», en *Journal of Democracy*, vol. 5, n.º 4, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.
- OSBORNE, David y Ted GAEBLER: *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*, México, D.F., Gernika, 1994.
- OSZLAK, Oscar: «De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado», en *Nueva Sociedad*, n.º 160, Caracas, Friedrich Ebert Stiftung, 1999.
- PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PREAL): *Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina*, Santiago de Chile, preal, 2001.
- WOLFF, Laurence, Pablo GONZÁLEZ y J. C. NAVARRO: *Educación privada y política pública en América Latina*, Santiago de Chile, PREAL-BID, 2002.

Resumen

Prestando especial atención a la experiencia nacional y desde una perspectiva politológica, se comparan los rendimientos obtenidos por los estudiantes de Argentina, Chile y Uruguay en las pruebas de evaluación PISA aplicadas en los años 2001 y 2003. Estos países realizaron en la década pasada transformaciones de envergadura en sus sistemas educativos, asociadas a una tendencia más amplia que comprendió a la mayor parte de América Latina, pero en cada uno de ellos dio lugar a reformas de distinto cuño (mercantilista en el caso chileno, descentralizador en el argentino y estatista tradicional en el uruguayo). Se hipotetiza sobre la posible vinculación entre las distintas estrategias adoptadas y los resultados educativos en términos de calidad (nivel de los aprendizajes) y equidad (distribución social de estos).

Palabras clave: Uruguay, Argentina, Chile, reforma educativa, sistema educativo.

Abstract

Giving special attention to national experience, this article compares, from a politological perspective, the results obtained by the students of Argentina, Chile and Uruguay in PISA evaluation tests set in 2002 and 2003. These countries made during the last decade remarkable changes in their educative systems associated to a wider tendency which included most of Latin American countries. Such changes were different in each country; mercantile in the Chilean case, decentralized in the Argentinean one and of traditional State bases in the Uruguayan case.

The relationship among different strategies adopted and the educative results got in quality terms (learning levels) and fairness (social distribution of such) are hypothesized.

Key words: Uruguay, Argentina, Chile, educative reform, educative system.

Copyright of Cuadernos del CLAEH is the property of Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.