

Documento de Trabajo del IPES
Estudios comparados

“La descentralización de la educación
en el cono sur de América Latina:
una evaluación de sus promesas
y riesgos”

Fernando Filgueira / Juan Ariel Bogliccini

IPES



Universidad
Católica

DAMASO A. LARRAÑAGA • URUGUAY



CDD 300
ISSN: 1510-5628

Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Estudios Comparados N°1

Las naciones presentan diferentes niveles de desarrollo social, diferentes estructuras de oportunidades así como diversos grados y tipos de pobreza y exclusión. A su vez enfrentan estos desafíos de manera diversa. Esta serie pretende ofrecer panoramas comparados de desarrollo social y extraer lecciones de dichas comparaciones que permitan a la comunidad académica y a los tomadores de decisión conocer mejor las realidades nacionales, sus niveles relativos de desarrollo y las causas detrás de logros y problemas del desarrollo humano.

Programa IPES
Facultad de Ciencias Humanas
Universidad Católica del Uruguay
Dep. Legal 326.861

© 2005, Universidad Católica del Uruguay

Para obtener la autorización para la reproducción o traducción total o parcial de este documento debe formularse la correspondiente solicitud a la Universidad Católica del Uruguay (IPES), solicitud que será bien acogida. No obstante, ciertos extractos breves de esta publicación pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente.

**La descentralización de la educación en
el cono sur de América Latina: una
evaluación de sus promesas y riesgos**

**Fernando Filgueira
Juan Ariel Bogliaccini**

INTRODUCCIÓN

La descentralización promete mayor eficacia, mejor eficiencia alcativa, responsabilización de quienes proveen los servicios educativos y participación local. Pero como contracara, estos procesos enfrentan riesgos tan ominosos como las promesas que los sustentan: inequidad, neolocalismo, clientelización, pérdida de la calidad del gasto público y sobrecarga de demandas¹. De este modo, para alcanzar las promesas y sortear los riesgos, no es la descentralización “per se” la estrategia más indicada sino la combinación de contextos sociales y políticos concretos sometidos a instrumentos específicos de centralidad y descentralización

La educación, y en particular la educación primaria, constituye un sector clave para evaluar el grado en el cual las promesas y los riesgos se han materializado, así como identificar los correctivos necesarios que durante los últimos 15 años debieron aplicarse para evitar los riesgos y contribuir al logro de las promesas. La educación primaria ofrece un bien que es al mismo tiempo público y privado, que recluta con base territorial pero pretende grados mínimos de homogeneidad nacional, que reconoce la desigualdad pero busca moderarla y que incorpora en su gestión a los niveles nacionales, subnacionales, locales y a las propias unidades de ejecución (las escuelas en este caso).

Mediante el análisis de las transformaciones y logros de Chile y Uruguay en educación se propone en este trabajo, un análisis cuya meta central es apartarse del ritualismo que ha transformado al medio (descentralización) en un fin en sí mismo. Por el contrario estos procesos serán evaluados en base a los impactos agregados que generaron sobre la eficacia, eficiencia y equidad de los sistemas (en indicadores tales como matriculación, eficiencia interna, aprendizaje y tasas de egreso). En particular se observará el impacto de una reforma centralista y otra descentralizadora y de subsidio al sector privado en lo que hace a cobertura en educación secundaria e inicial, segmentación social en la enseñanza básica y aprendizajes en primaria.

La comparación es pertinente dado que estos dos países ensayaron muy diferentes formatos de centralismo-descentralización en sus importantes reformas educativas desde mediados de los ochenta y finales de los noventa. Chile optó ya en los años 80 por un sistema de cuasi-mercados internos con la implementación de una política de descentralización municipal y una política de subvenciones (“vouchers”) que permitió la expansión de proveedores privados. En 1991 se implementa un sistema de premio a los logros educativos con base en la autonomía del centro educativo (Sistema Nacional de Evaluación de los Desempeños) y se produce una recuperación de cierta injerencia central en políticas redistributivas para el conjunto del sistema. Uruguay prefirió mantener en la última década un sistema altamente centralizado, con fuertes políticas de mejoramiento centralizadas que combinaron gasto de orientación universal con gasto focalizado, mínimas concesiones a las autonomías subnacionales y de los centros, y fuertes mecanismos redistributivos desde el nivel central. La ley de presupuesto de 1995 enmarca el impulso reformista de mayor envergadura y lo hace desde una lógica fuertemente centralista.

La evaluación de los logros y limitaciones de estas diferentes rutas reformistas constituyen una lección fundamental para avanzar en los procesos de delimitación de potestades y atribuciones a los niveles centrales, subnacionales y de ejecución directa de las políticas educativas de primaria en particular y de las políticas públicas en general. Este trabajo procura ofrecer un

¹ Para una discusión más amplia sobre los riesgos y promesas de la descentralización ver Filgueira, F., 1998 y Filgueira C. H. & Filgueira, F; 2002.

primer paso en dicho sentido. Mucho se ha evaluado la experiencia chilena y uruguaya, pero en general la comparación ha sido contra su pasado. Vale pues, el esfuerzo, considerar la evolución comparada de estos sistemas y avanzar en hipótesis acerca del posible vínculo entre esta evolución y las estrategias reformistas (centralistas o descentralista) que cada país ensayó.

1. Los niveles y las formas de la descentralización educativa.

Muchos países latinoamericanos presentan estructuras desconcentradas pero no descentralizadas en materia educativa. La existencia de autonomía administrativa para ejecutar directivas centrales siempre ha existido en los sistemas educativos nacionales tanto en el nivel básico como medio y superior². De hecho la figura de los Directores de escuela es el ejemplo más claro de desconcentración administrativa en lo que hace a la unidad escolar. Sin embargo rara vez los directores de la escuelas desarrollaron en el pasado acciones autónomas en lo que hace a las decisiones políticas de prestación del servicio educativo. Carecieron en este sentido de dos ingredientes básicos: autonomía para decidir como gastar los recursos de la escuela y autonomía para recaudar dichos recursos. Algo similar sucedía en los niveles subnacionales (provinciales y municipales). En los estados federales más robustamente federales (caso de Brasil y en menor medida México, casi ausente hasta 1978 en Argentina) la autonomía a nivel estadual efectivamente operó, aunque siempre con fuerte injerencia del nivel estatal central

Pero como ya se sugiere en el párrafo anterior, antes de adentrarnos en el análisis de los impactos de la descentralización educativa es importante establecer algunas precisiones. Existen tres formas esenciales de la descentralización educativa: la delegación o devolución de poder a instancias políticas y administrativas subnacionales (provincias, estados, departamentos, municipios, etc), el otorgamiento de autonomía a nivel de la unidad ejecutora específica (en este caso las escuelas o centros educativos) y la incorporación de actores y lógicas descentralizadas con base en el mercado y la sociedad civil.

Tal como señalan Winkler y Gershberg (2002) dos de estas formas de la descentralización educativa responden a preocupaciones y procesos políticos diferentes y procuran enfrentar desafíos diferentes. Si la descentralización educativa en unidades subnacionales de base territorial forma parte de un proceso general de descentralización de los estados nacionales, la creciente autonomía de las escuelas posee una fuerte especificidad y articulación con los procesos propios de reforma educativa que han marcado la década de los noventa.

En tanto los objetivos del primer tipo de movimiento estaban orientados a una mayor eficiencia y disciplina del gasto y a una mayor responsabilización de las autoridades locales, la autonomía de las escuelas responde a la percepción generalizada de ineficacia de estas escuelas y de ausencia de controles e incentivos a los cuerpos docentes y directivos. Los mecanismos predominantes en uno y otro tipo así como la naturaleza última de una y otra forma de descentralización también son diferentes (claro está que en algunos casos se encuentran combinadas y superpuestas).

En la primer forma de descentralización el estado mantiene el financiamiento y la provisión del servicio, solo que la unidad política es subnacional. En el segundo caso predominan las formas de tercerización en donde el estado mantiene el financiamiento (a veces incluso pasa a compartirlo) pero delega la ejecución en una unidad no estatal (ONG's, comunidades locales, asociaciones de padres, escuelas charter y empresas privadas con y sin fines de lucro). De

² En la educación superior en cambio ha sido mucho más común la dotación de importantes niveles de autonomía.

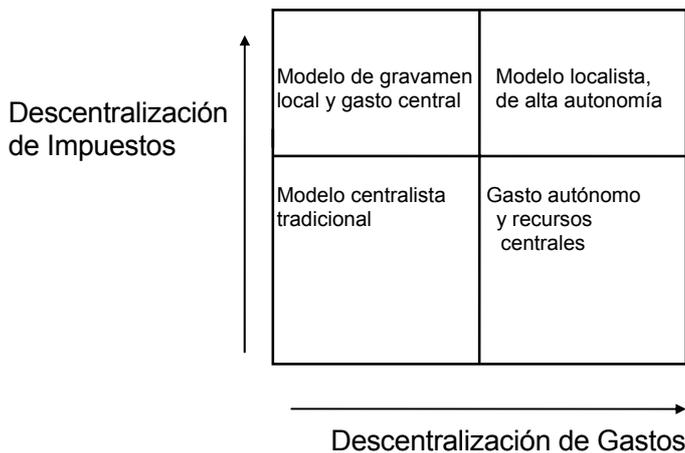
hecho esta modalidad, supone, de acuerdo a nuestra presentación conceptual de los tres modos de la descentralización, una combinación de la segunda y tercer forma de autonomía.

Resulta claro que esta segunda forma de descentralización no implica **necesariamente** la delegación de la ejecución en terceros (el Estado podría reconocer autonomía en centros del propio Estado) pero de hecho esta ha sido la modalidad predominante en la región³. También es posible pensar que la tercer forma de la descentralización (delegación en actores privados y lógicas de mercado) puede realizarse acotando y mucho la autonomía de las escuelas (en la medida que existan directivas centrales relativas a quienes pueden ser proveedores y a las reglas para su funcionamiento y provisión del servicio)⁴.

En cualquier caso las diferentes modalidades de la descentralización prometen en diferente grado, mayor eficiencia, eficacia, calidad, transparencia, participación y eventualmente, equidad en el sistema educativo. Sin embargo, existen riesgos ciertos en estas estrategias que deben ser evaluados en mayor detalle. Ello no implica que las estrategias centralistas carezcan de problemas, pero no nos detendremos en mayor medida en ellas, ya que estas han sido señaladas, y en algunos casos, documentadas suficientemente.

a) La descentralización como devolución de poder en niveles subnacionales de base territorial.

El término descentralización ha sido usado y abusado. Por descentralización se entenderá aquí una versión amplia de la misma, en su versión más tradicional, descentralización político-territorial. Esta incluye las dimensiones referidas a la devolución, delegación y desconcentración de poder político, de bases tributarias y de asignación de recursos, tanto desde el aparato central estatal a las regiones, estados o departamentos, como a las ciudades y municipios (Bossert, 1996). Sin ingresar en el debate acerca de desconcentración, descentralización y devolución, puede establecerse un marco analítico simple respecto al problema de la descentralización de recursos y gastos que arroja cuatro tipos posibles (BID, 1994).



³ En Chile ha crecido notoriamente la oferta privada subsidiada, en El Salvador se ha otorgado la gestión a la comunidad mediante el programa EDUCO (de hecho muchas de estas escuelas se habían creado de facto y luego se integran a este programa), en Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela es bien conocida y se encuentra muy extendida la experiencia de las escuelas primarias administradas por Fe y Alegría. Las excepciones más importantes a esta tendencia regional se encuentran en Minas Gerais en donde la figura del Director de la escuela estatal adquiere importante autonomía apoyado por un consejo escolar que combina padres y profesores.

⁴ Por supuesto que si la homogeneización desde el centro es total o casi total se suprime el sentido de la competencia y del mercado. La única forma de operar eficientemente en un sistema de mercados o cuasi mercados es permitir a los proveedores que diferencien sus ofertas y a los "clientes" que elijan su proveedor.

La idea fuerza de descentralización ha constituido hasta años recientes un punto de consenso poco común entre sectores y grupos con diferente orientación ideológica. Fuertemente asociado a la idea de eficiencia y mercado en la literatura neoclásica y a las nociones de democracia y participación en las miradas de la izquierda, la descentralización parece convencer a unos y otros. Recientemente sin embargo este aparente consenso se ha visto cuestionado por la evaluación de algunas experiencias en la región. En este punto se pretende pasar revista a los argumentos y críticas a la descentralización, tomando en consideración los tipos de estados sociales esbozados más arriba. Tal vez la advertencia más importante que las recientes experiencias sobre descentralización arrojan, es que ello puede significar cosas muy diferentes dependiendo de las realidades previas a nivel social y los legados en materia de políticas públicas -muy especialmente políticas sociales. Asimismo se anota que algunos de los potenciales efectos perversos de la descentralización serán más o menos probables dependiendo de variables políticas y político-administrativas de los estados en cuestión.

El primer elemento de la argumentación parte de diferenciar entre bienes nacionales y bienes con delimitación espacial. Para los segundos (iluminación, cuidado urbano, cierta infraestructura energética y vial), modelos descentralizados prometen ser mejores en la recaudación y administración de recursos que formatos centralistas. Asimismo en materia de salud y educación la cantidad y calidad (dentro de ciertos lineamientos generales) de los servicios guardará mayor consistencia con la capacidad fiscal si ello es administrado en unidades subnacionales.

De hecho, el fundamento económico de la descentralización sostiene que descentralizar la toma de decisiones otorgará mayor participación a los “consumidores” lo cual redundará en incremento de su bienestar. Si por su parte el financiamiento y la oferta de educación se decide a nivel local mayor aún será el incremento del bienestar. Es en definitiva una forma de adecuar demanda y oferta acercando al consumidor y al prestatario del servicio. Tales instancias subnacionales -en tanto representen adecuadamente el alcance espacial del bien ofrecido- garantizarían que las cantidades ofrecidas se adecuen a la demanda, que su costo sea solventado por sus reales beneficiarios, y los beneficios consumidos por los reales aportantes. La cercanía de prestatarios y recipientes incrementa así la eficacia “alocativa” y consistencia distributiva (ajustando esfuerzo fiscal y beneficios y servicios) de los programas sociales. Permite también, en esta versión, incrementar la “accountability” de los gestores y la participación de la comunidad.

En una realidad en donde las unidades subnacionales poseen capacidad de recaudación para cumplir sus funciones básicas de welfare este modelo funcionaría, en la perspectiva neoclásica, óptimamente. Tal no es sin embargo el caso. La distribución de capacidades fiscales intra nacionales dista de ser homogénea. Más importante tal vez, las jurisdicciones subnacionales no han sido creadas ni lo serán procurando reflejar los alcances espaciales de los bienes que administran para una población determinada. “Spill-overs”, inconsistencias aportante-beneficiario y la necesidad de articular población local, autoridades locales y autoridad central, persisten y crean una serie de problemas que pueden invertir los resultados positivos que se esperan de la descentralización en el modelo del federalismo fiscal.

b) La descentralización como otorgamiento de autonomía en unidades subnacionales de carácter funcional.

La idea de otorgar mayores potestades a las escuelas puede ir de la mano de los procesos de descentralización territorial que anotáramos, pero es perfectamente posible que sin descentralización territorial alguna, se produzca creciente autonomía escolar. Otorgar al director

o al director y los profesores, o a la comisión de padres la potestad de contratar o despedir profesores, modificar pautas del currículo o definir en que se utilizan parte de los recursos escolares, no requiere de una autoridad genérica territorial de carácter subnacional. Los casos de Holanda e Inglaterra son un buen ejemplo de ello. Con un porcentaje mayoritario de las decisiones ubicadas en la esfera de autoridad de la escuela, un muy bajo porcentaje en la autoridad local, y aproximadamente un tercio de las decisiones en el centro. Si bien el modelo holandés incorpora en muchos casos a la comunidad y al municipio, el modelo inglés descansa marcadamente en el incremento del poder del director. (Álvarez, B; 2002).

Tres son al menos las dimensiones que propone Álvarez (2002) para pensar el tema de la autonomía escolar: a quién se otorga dicha autoridad, qué aspectos del quehacer escolar pasan a ser decisión de la escuela, y qué recursos se le brinda a la escuela para uso autónomo. Considerando estas tres dimensiones de la autonomía es evidente en una somera revisión de las experiencias internacionales y regionales que existe una amplia variedad de formatos para la autonomía escolar. Mientras algunas escuelas han aumentado notoriamente su autonomía en lo que hace a la autoridad de elegir y despedir maestros, otras lo han hecho en lo relativo a la currícula, y aún otras en lo que hace a la planificación y los gastos no salariales. En cualquier caso es poco común que el centro otorgue autonomía total a la escuela, y es impensable la ausencia de criterios de certificación, controles de calidad y controles fiscales por parte de la autoridad educativa central. Esta presencia “última” de la autoridad central responde a dos principios o consensos simples. En primer lugar la educación básica y media no es meramente un bien privado es también un bien público sobre el cual la autoridad central no puede renunciar a fiscalizar al menos parcialmente. En segundo lugar la educación constituye o al menos debe constituir una estructura básica de oportunidades orientada a igualar las chances de acceso al bienestar en una sociedad desigual y con normas legales que garantizan la reproducción intergeneracional de las desigualdades. El rol de la educación gratuita y obligatoria debiera ser moderar dichas desigualdades y su trasmisión intergeneracional.

Es por ello que precisamente la “autonomía escolar” cuenta no sólo con defensores sino también con detractores. Tal vez debe entenderse que el problema de la equidad no es el propósito central de la autonomía escolar. La autonomía escolar se orienta antes a facilitar la participación de padres y comunidad, a la eficiencia del centro individual y a la calidad de estos mismos centros, más que al logro de la equiparación educativa. El hecho que buena parte de estas innovaciones hayan surgido en el mundo desarrollado advierte sobre los impactos que una transferencia acrítica de dichas experiencias pueda tener en América Latina, la región más desigual del mundo.

c) La descentralización como delegación de decisiones en sociedad civil y mercados.

Desde que Friedman (1962) popularizara la idea del “voucher” o cupón educativo, para muchos críticos de los modelos centralistas y estatistas de educación, la alternativa consiste en dejar una parte importante de las decisiones del sistema en manos de los consumidores y los proveedores privados. De hecho el sistema puro de vouchers es un sistema en donde el estado tan sólo financia y eventualmente regula con criterios mínimos de calidad. El resto lo hacen los individuos al llevar sus niños y sus vouchers a una u otra escuela y a las empresas privadas educativas con o sin fines de lucro que diferenciarán su oferta para captar más clientes.

Rara vez puede implementarse un sistema puro de estas características, al igual que rara vez el mercado puro opera en cualquier actividad. Lo que es más, es muy poco probable que en educación, con el tradicional peso del sector público como financiador, regulador y proveedor se

pueda dar sin más un paso a mercados tan radicales. Por ello, lo que ha predominado ha sido la creación de cuasi-mercados en donde mediante un subsidio a la oferta (pago al sector privado por alumno matriculado) se favorece la expansión de los proveedores privados y se los pone en competencia entre sí y con el viejo sector público.

La idea fundamental detrás de estos modelos es clara y evidente: la confianza en la competencia y la lógica de mercado para mejorar la eficiencia y calidad de los centros educativos. Aquí, a diferencia de los modelos de autonomía escolar, la búsqueda de eficiencia y calidad no se apoya tanto en la participación local, en la incorporación de padres o en la posibilidad del gobierno central de evaluar resultados de dicha autonomía de gestión y tomar decisiones sobre la continuidad o no de los directores o gestores. Por el contrario, el modelo es el de la competencia, como mecanismo dinámico que opera presionando a la mejora de cada unidad y a la mejora agregada del sistema. Mientras que el quid de la descentralización territorial se encuentra en el “contrato fiscal” y el “contrato democrático”, y el de la autonomía escolar tiende a remitirse al problema del “agente-principal” y la “responsabilización” o “accountability”, el de los subsidios a la esfera privada se enmarcan en la discusión de la competencia y los mercados.

Si embargo, y tal como señala González (2002), el problema central de la educación es que las tres condiciones que operan en “mercados de confianza” no están necesariamente presentes en el sistema: contratos que especifiquen eventos mensurables, que puedan ser verificados por terceros, y cuyo cumplimiento sea exigible. La ausencia de una o más de estas condiciones hacen muy complejo el logro de sistemas correctivos dinámicos que incrementen calidad y eficiencia, y ello es cierto tanto para los proveedores privados, como públicos. La creencia de que es más favorable separar al juez último que garantiza la posibilidad de exigencia en el cumplimiento del contrato del proveedor está en la base de la defensa de este tipo de modelo de mercado. Pero en sistemas de información imperfecta (y profundamente asimétrica) y capacidades diferenciales de los consumidores, la alternativa privada abre tantos problemas como los que soluciona.

d) Espacios y lógicas descentralizadas en modelos centralistas.

Existen sistemas altamente centralizados que presentan islas de descentralización. La modalidad más común que aquí nos interesa es la presencia de sistemas descentralizados de asignación de recursos humanos a las escuelas y centros educativos en modelos centralistas bajo cualquier otra consideración. Sistemas educativos que presentan currículas, infraestructura, sistemas de textos, criterios pedagógicos y aún administración cotidiana definida por abigarradas definiciones centralistas, dejan librado al docente la elección del centro en donde quiere enseñar. Esto genera una potencial estratificación del capital humano, y despoja tanto al centro como a la escuela de la posibilidad de definir sus necesidades de recursos humanos.

2. Equidad, calidad y eficiencia: riesgos de la descentralización en la educación.

i. Segmentación educativa desde la demanda: reclutamiento territorial y efecto descreme.

La distribución de la población en diferentes centros educativos responde a una multiplicidad de factores. En el caso de la educación primaria es muy marcado el sesgo territorial en el

reclutamiento de la población. Lo es menos en el ciclo medio de la enseñanza. Pero en sociedades con altos niveles de desigualdad existen dos grandes fuentes que generan riesgos de segregación educativa. La base territorial de reclutamiento y la existencia de una oferta segmentada en materia de calidad y costos. Por segregación educativa debe entenderse la situación en la cual la experiencia educativa del individuo tiende a desarrollarse y compartirse esencialmente en individuos de su misma extracción social. Esta segregación es detrimental no sólo a la formación del carácter ciudadano de la población sino también al aprendizaje y logro educativo. Está bien documentado en la literatura el efecto que la segregación educativa posee sobre el aprendizaje, la repetición, la asistencia escolar y la deserción escolar.

El caso uruguayo constituye un buen ejemplo de los procesos e impactos de la segregación educativa. Una sociedad tradicionalmente igualitaria y con una residencialidad heterogénea en lo que hace a la composición social del típico barrio montevideano, en los últimos 20 años ha asistido a un creciente proceso de segregación territorial. Este proceso ha afectado profundamente una diada virtuosa que existía entre un sistema educativo público hegemónico y barrios heterogéneos. El resultado era una escuela pública socialmente heterogénea a nivel de centros que favorecía no sólo la experiencia ciudadana temprana sino también el aprendizaje y diversos logros educativos basados en la diversidad de modelos de rol. En la actualidad sin embargo resulta absolutamente clara la segregación educativa. Las escuelas educan cada vez más a estratos homogéneos y el capital social y humano se distribuye en forma crecientemente regresiva.

Es muy complejo atacar esta fuente de segregación pero existen algunas alternativas “centrales” para enfrentarlo. La primera es incrementar la calidad y los servicios ofrecidos en las escuelas de barrios y regiones más desfavorecidas. Ello no sólo tiene un efecto positivo al redistribuir recursos hacia estas poblaciones, sino que minimiza el efecto segregador de la base territorial. En efecto, los sectores sociales de mayor capacidad económica que viven en estos barrios pobres tienden a optar por alternativas privadas (o redefinen mediante declaraciones falsas de residencia, la escuela a designar por la autoridad administrativa) lo que agudiza, por efecto “descreme”, la segregación. Una oferta atractiva en calidad y servicios (por ejemplo las escuelas de tiempo completo) tiende a lograr un porcentaje levemente mayor de retención de sectores medios y aún medios altos. La creación de nuevas escuelas en zonas que combinan o están en el espacio limítrofe entre poblaciones de diferentes estratos sociales⁵ y que a su vez ofrecen servicios de calidad es otra alternativa para el futuro de estos procesos.

La otra forma más radical de enfrentar este problema se basa en disminuir la centralidad del principio territorial en la asignación de niños a escuelas. Una estrategia “centralista” podría definir desde su instancia específica la creación de escuelas balanceadas socialmente (claro está que ello requiere de un sistema de transporte gratuito y confiable para los niños)⁶ en donde si bien se tiene en consideración las distancias, se enfatiza el logro de escuelas socialmente heterogéneas.

Para muchos autores la mejor forma de desagregar es radicalmente diferente a la lógica centralista aquí propuesta. Quienes abogan por el subsidio puro a la demanda argumentan que si se entregara un “voucher” educacional a cada padre o madre y si se contara con un sistema de información adecuado de la calidad de los proveedores (esencialmente centros escolares privados) ello permitiría un uso racional de los recursos y una combinación social más balanceada. Algunos de estos autores reconocen el problema de la desigualdad y de los desiguales recursos

⁵ Una escuela grande en la vía del tren en vez de dos escuelas chicas a cada lado de la vía del tren, sería la metáfora que mejor ilustra esta estrategia (en alusión a la expresión de diferenciación social de “which side of the tracks were you born”, referida a la segregación de los pueblos norteamericanos).

⁶ La desegregación racial educativa norteamericana fue precisamente intentada en un primer momento de esta manera incluyendo el “busing system”.

que poseen los padres para elegir y enviar a sus hijos a las mejores escuelas, pero indican que basta con estratificar el voucher generando un incentivo adicional para la captación de alumnos de contextos desfavorecidos para superar este problema.

Existen sin embargo dos problemas serios con los modelos implementados en América Latina, especialmente en el caso chileno, en donde se crea la figura del sistema privado subvencionado pero se mantiene también la escuela pública. Por un lado se produce un riesgo de segregación educativa por subsistema que se suma a la segregación de base territorial. Si antes las formas de la segregación se producían por razones de residencialidad y por la capacidad de los sectores altos de “salir” del bien público y contratar un sistema privado, ahora se agrega otra posibilidad de “salida” del sistema público para sectores medios y medios bajos que no podían pagar el privado: aparece la figura del privado subvencionado. Ello implica eventualmente que las escuelas y centros educativos del sistema público se vacían no sólo de elites sino también de clases medias.

Lo que es más, la aplicación del mismo sistema de incentivos al sistema público no necesariamente soluciona este problema, ya que el efecto descreme se produce por una idea generalizada de que las escuelas privadas son mejores que las públicas, el status adjunto a dicha opción, y tal vez más importante, porque dichas nociones se manifiestan en la composición social de las escuelas de uno y otro tipo cerrándose así un círculo de profecía auto cumplida. Por otra parte a igual valor del voucher, una escuela o liceo, si no tiene cupos suficientes y debe elegir entre muchos potenciales alumnos, elegirá al estudiante menos problemático y al que le genere menores costos⁷. Dichos alumnos rara vez provienen de los contextos sociales más desfavorecidos.

En este sentido es atendible no sólo la crítica de los “centralistas” sino también la crítica y alternativa opuesta de algunos acérrimos defensores del sistema de vouchers que indican que el “voucher” a medias y sin correctivos para equidad no funciona, pero que tampoco lo hacen los modelos centralistas. Para estos autores debe crearse un sistema enteramente privado de educación, subsidiado por el estado y con “vouchers” de mayor valor en los sectores más pobres⁸ (permitiendo a su vez el co-pago en los sectores que así lo desearan).

ii. Segmentación educativa desde la oferta: recursos diferenciales, co-pago privado y exigencias diferenciales

Quienes defienden las propuestas descentralizadoras sostienen que la eficiencia y eficacia de los sistemas de prestación social se vería favorecida, quienes hacen un llamado a la cautela apuntan a los problemas de inequidad distributiva que estos procesos pueden acarrear. El problema más serio a enfrentar en esta área refiere a la diferencial capacidad fiscal, técnica y política de regiones y municipios, dado los niveles de desarrollo económico, los tipos de actividad predominantes y su grado de “tasabilidad”, así como el propio aparato fiscal regional o municipal.

Por su parte, debe tenerse en cuenta que los mercados distribuyen bienes en forma desigual, social y espacialmente. Mercados ineficientes y con fuertes rigideces agudizan dicha inequidad. En América Latina en particular, este problema adquiere dimensiones alarmantes en los diferenciales de desarrollo regional y rural-urbano. Los estados centrales han jugado en este sentido un rol redistributivo de riesgos y beneficios. Si bien en muchos casos dicho rol se ha desdibujado o aún ha profundizado inequidades regionales, la tendencia redistributiva se ha visto reforzada en los

⁷ Son conocidas las prácticas de preselección en muchas escuelas privadas (por criterios de repetición, pruebas de admisión, etc)

⁸ Ver para esta discusión Aedo y Sapelli, 2001.

casos en que sus gobiernos debieron enfrentar la aprobación popular por mecanismos democráticos de alcance y representatividad nacional.

En este contexto, si la descentralización es utilizada como un mecanismo que incrementa la “accountability” tanto de las autoridades locales como del gobierno central, el sistema político se encargará de contrarrestar o al menos atenuar las inequidades distributivas que la redefinición de unidades territoriales fiscales conlleva. Si ello no es así, la descentralización significa básicamente el quiebre de los principios de solidaridad centralistas y la profundización de las desigualdades regionales y rural-urbana.

El caso chileno durante el gobierno de Pinochet es un buen ejemplo de lo anotado. La ausencia de mecanismos participativos reales a nivel comunitario y la ausencia de transferencia de recursos significativos desde el gobierno central a las nuevas unidades administrativas llevó a una agudización de la estratificación regional. Este experimento fue pertinentemente tildado de desconcentración regional y alcaldización de los municipios (el alcalde no era electo sino nombrado por Pinochet) y no de descentralización.

Con la apertura democrática se implementaron dos reformas que permitieron enfrentar al menos parcialmente el problema. Por un lado se implementaron mecanismos participativos y electivos para la selección de las autoridades locales, por el otro se incrementó un fondo de solidaridad basado en rentas generales y en ingresos fiscales de las autonomías y municipios más ricos, lo cuál permitió cubrir las deficiencias fiscales de las unidades más pobres.

Es interesante anotar que fue posible impulsar estas reformas y sostenerlas en democracia y en presencia de partidos fuertemente institucionalizados a nivel nacional. En otras palabras, si la descentralización se realiza en naciones fuertemente heterogéneas y estratificadas a nivel local y regional, sin ninguna institución u actor que habilite la redistribución de poder político interregional y los efectivice en instituciones “accountables” locales, el resultado más probable será agudizar las inequidades distributivas.

iii. Inequidad de resultados: efectos de la calidad segmentada y del efecto pares

En materia de resultados o logros educativos, las políticas descentralizadoras se enfrentan al riesgo de la segmentación de la calidad de la educación como consecuencia de la propia lógica de mercado. Así mismo, esta segmentación de la calidad de la oferta puede generar la segregación social a partir de la división social en los compartimentos estancos segmentados.

Sin lugar a dudas esta lógica estima posible la movilidad social ascendente, pero es necesario abrir la pregunta sobre los sectores sociales menos favorecidos y sus posibilidades reales de ser admitidos por un sistema de libre juego sin correctivos estatales tendientes a generar equidad. Máxime debe hacerse esta pregunta en sociedades desiguales o previamente segmentadas como son las sociedades latinoamericanas.

Es factible, en este sentido, que el libre juego de asignación de recursos genere sesgos de calidad en detrimento de estos sectores más carenciados. Así mismo y reforzando esta lógica, subyace el riesgo del empobrecimiento de los sectores menos favorecidos como consecuencia de la movilidad ascendente de sus capas superiores en términos de logro educativo. Es decir, si los niños con mayor capacidad de aprendizaje abandonan sus escuelas de origen hacia otros centros educativos de mejor calidad, pero otra cantidad de estos niños se ve imposibilitada de hacerlo, tendríamos dos posibles consecuencias: por un lado estos sectores movilizados serían favorecidos

por el efecto pares de los niños ubicados en mejores escuelas, lo que mejoraría su capacidad de aprendizaje tanto como la calidad del mismo, generando, para ellos, mayor equidad respecto de la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, aquellos niños que quedan atrapados en las peores escuelas del sistema también experimentan el efecto pares, pero en una situación de empobrecimiento intelectual que los potenciaría negativamente. La calidad de su educación se vería amenazada por el propio empobrecimiento del grupo social al que pertenecen y del que no logran movilizarse ascendentemente.

3. Dos modelos de reforma claramente diferenciados

a) Uruguay: El modelo centralista y el énfasis en la equidad

i. Una tradición centralista inconsistente: asignación central de contenidos y financiamiento renunciando a la autoridad en la asignación de recursos humanos

Como señala Mancebo (1996) Uruguay no desarrolló, en la reforma educativa llevada adelante en 1995, políticas de descentralización. La administración y toma de decisiones sustantivas continuaron centralizadas. A pesar que en los últimos años se ha instalado en el medio educativo la discusión respecto al grado en que la autonomía de los centros educativos podría impulsar el fortalecimiento institucional e impactar positivamente en la calidad educativa, el país no ha puesto en revisión a nivel institucional tal principio de su administración⁹.

Esta tendencia reformista se condice con la tradición educativa uruguaya que ha sido históricamente de carácter centralizado, siendo el Estado el que decide desde la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Este centralismo se extiende tanto sobre el propio sistema público como por el control que el Estado hace de la oferta privada.

Existen, en este sentido, dos mecanismos mediante los cuales el Estado central controla la oferta privada en educación. Uno de ellos es el sistema de “*habilitación*”, en virtud del cual las instituciones privadas que pretendan ofrecer una propuesta educativa deben solicitar autorización al Estado. El segundo mecanismo es el del sistema de “*Currícula Única*”. Para que las instituciones privadas puedan ejercer como centros educativos habilitados deben ceñirse al plan curricular de estudios oficial, único vigente en todo el territorio nacional y que es utilizado así mismo por las escuelas públicas. Esto es, los programas y contenidos educativos básicos a ser impartidos por cualquier escuela, pública o privada, son los programas oficiales. Las instituciones privadas, en todo caso, pueden agregar valor educativo a su oferta con otras propuestas o innovaciones, pero a modo de complemento de la mencionada currícula única.

Para controlar el funcionamiento del sistema educativo en su conjunto, tanto en escuelas públicas como privadas, el Estado realiza *inspecciones*. Los inspectores dependen de la administración central y concurren cada cierto tiempo a los institutos a fin de controlar tanto el correcto funcionamiento de los mismos como su calidad educativa, siendo el primordial canal de control de la esfera central sobre sus unidades educadoras.

⁹ La única iniciativa que abre espacios de autonomía escolar es la denominada Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), tendientes a estimular la elaboración de perfiles propios en cada escuela a partir de proyectos de diverso tipo que concursan por fondos que ANEP destina para la ejecución de los PME ganadores.

Algunos ejemplos del poderoso centralismo que gobierna el sistema educativo uruguayo son los procedimientos reglamentarios a seguir por las escuelas, que carecen de rubros propios para mobiliarios y útiles escolares, a fin de pedir los artículos necesarios a la Administración Central (ANEP). Se distribuyen desde la ANEP desde las tizas necesarias para cubrir un año lectivo de clases hasta los libros de texto a utilizar para el dictado de las diversas disciplinas¹⁰. Incluso el mantenimiento y arreglos necesarios como ser la reposición de un vidrio roto, plomería, carpintería o pintura deben hacerse también por medio de los funcionarios que ANEP contrata y destina para cada caso o de lo contrario debe buscarse dinero particular proveniente de la Comisión de padres de la escuela u otros benefactores ocasionales.

Sin embargo, esta inmensa estructura centralista que interviene hasta en los rincones más recónditos del sistema, como ser una gotera de una escuela del medio rural del interior de nuestro país, renuncia a la capacidad de gestionar el sistema de asignación de los cargos docentes y de dirección. Estos, en franco contraste con la lógica del resto del sistema, se deciden a partir de los estatutos de elección de escuela, que establecen un mecanismo de autonomía a nivel docente para elegir el centro educativo de su preferencia así como cambiar de centro a discreción, dentro del marco de un ordenamiento del cuerpo docente que da prioridad a aquellos que han acumulado mayor antigüedad en el sistema.

El sistema en cuestión funciona del siguiente modo: cada año se ponen a elección los cargos que están disponibles. Una vez que se conoce el total de estos cargos, en cada departamento del país se hace la elección de horas. (Si un docente lo desea, puede inscribirse hasta en dos departamentos para dicha elección). Las normas vigentes establecen un complejo mecanismo regido por lo que se conoce como un "*orden de precedencia por grado en orden decreciente*"¹¹. Básicamente, este mecanismo establece que los docentes efectivos eligen antes que los interinos y suplentes, los de mayor grado eligen antes que los de menor grado y, dentro de cada grado, los que tienen más puntaje eligen antes que quienes tienen menor puntaje. La distribución final de maestros en las escuelas depende de lo que cada uno de ellos haya decidido al tener que optar en estas condiciones. Ni las autoridades, ni los directores ni los padres tienen jurisdicción en esta materia¹². El único límite que existe a las posibilidades de elección de un docente son las elecciones de los otros docentes o, más precisamente, las elecciones de aquellos docentes que están mejor ubicados en términos de antigüedad efectiva en los cargos según el *orden de precedencia por grado en orden decreciente*.

ii. Una reforma centralista: la equidad como eje de la reforma y el centro como su ejecutor.

Desde la década de los sesenta el centralismo homogenizador del sistema educativo uruguayo comienza a ser amenazado fundamentalmente debido a tres factores de diversa índole y causas diferentes que aparecen en el seno mismo del ámbito educativo.

La paulatina pero decidida aparición de la educación inicial (llamada preescolar hasta la década de los noventa), localizada fundamentalmente a partir de la iniciativa privada, que comienza a sustituir al primer año de la educación básica pública como génesis del proceso de socialización

¹⁰ Este último punto forma parte de un programa impulsado por la Reforma de 1995 para lograr que todos los alumnos del sistema público tengan acceso a los materiales curriculares necesarios.

¹¹ Ver el *Estatuto del Funcionario Docente*, particularmente en sus artículos 13 y 14. Este mismo mecanismo se recoge en los reglamentos de los Consejos Desconcentrados.

¹² Excepto en el caso de las autoridades, por la vía indirecta de suprimir, trasladar o crear cargos.

de los niños uruguayos de los estratos socioeconómicos más favorecidos es una de las tres amenazas al sistema público central.

Esta intromisión de la iniciativa privada en un campo predominantemente gestionado por el Estado, precediéndolo en la recepción de los niños que entran al sistema, abre el camino a las propias instituciones privadas a intentar retener a estos alumnos en la posterior educación primaria. Esta situación, que involucra a los sectores sociales más favorecidos posibilita el crecimiento de dicha oferta privada a partir de la captación de estas elites que pueden financiar su propia educación, desechando la opción gratuita propuesta por el Estado. Adicionalmente, aún en los casos en que los niños que hubieran asistido a establecimientos privados de educación inicial migraran luego a las escuelas públicas, los mismos llegan al primer grado escolar con ventajas significativas sobre los niños sin preescolarización. La homogeneización centralista propuesta por el sistema educativo público comienza así a resquebrajarse.

Otro proceso que crecientemente se instala en el país y en su sistema educativo proviene de la doble segmentación entre sistema público y privado en primaria, y entre escuelas de contextos favorables y desfavorables al interior del propio sistema público. En efecto, el esfuerzo del propio Estado por universalizar la asistencia a la educación básica provocó un crecimiento vertiginoso de esta matrícula en la década de 1960 fundamentalmente, abriendo espacio a la iniciativa privada pero también dando lugar a la aparición del fenómeno de la masificación de la matrícula. Esto intensificó la búsqueda por parte de los sectores sociales de mayor poder socioeconómico, de soluciones al nuevo problema por fuera del sistema público. Igualmente, la década de 1970 trae consigo la agudización de una crisis social y económica instalada en la región que acelera procesos de desintegración social en una sociedad históricamente homogénea. Estas dos situaciones, potenciadas entre sí, advienen un segundo factor de amenaza al centralismo del sistema educativo: una creciente segmentación territorial que desarma la equidad de un sistema de reclutamiento de base territorial. Las escuelas públicas comienzan a desigualarse en términos de población objetivo y la propia población comienza a preferir escuelas de barrios de contextos favorables a escuelas de barrios de contextos crecientemente críticos.

Por último, esto trae consigo una lenta pero marcada segmentación de la calidad de la educación, especialmente en relación a los recursos humanos disponibles en los diferentes contextos sociales, como consecuencia de las estrategias de elección de cargo de los docentes, a partir de la lógica explicada anteriormente. Estos comienzan a elegir las escuelas de las zonas territoriales más favorecidas socio culturalmente, en detrimento de sectores que se volvieron cada vez más críticos.

Por todo ello, al retorno de la democracia en 1985, la educación pública fue percibida, y con razón, en estado de crisis. Magros salarios docentes, infraestructura inadecuada, clases multitudinarias, currícula inadecuada a las necesidades del mercado y un importante número de padres que habían elegido salir del sistema y buscar alternativas privadas, eran sólo algunos de los más prominentes síntomas de una importante crisis. Con la democracia, la administración de la educación primaria y secundaria retornó a una estructura semi-autónoma pues permaneció dependiente del gobierno central en materia de recursos financieros. A pesar de consensuales, estos gestos fueron simbólicos contribuyendo muy poco a la calidad de la educación. La presión de la asociación de docentes para incrementar los fondos y de la Universidad para extender el presupuesto, combinadas con el interés por parte del gobierno de introducir reformas en el sistema educativo del país, permitieron cambios más sustantivos que los meramente formales. Medido en términos reales per cápita, el gasto en educación aumentó un 70% desde 1985 a 1990 (Cominetti, 1994). Como porcentaje del PBI el aumento es menos

espectacular pero hay que considerar que el PBI estaba creciendo, y también crecía la asignación a la educación: pasó de 1.5% a 2.1% (Cominetti, 1994) y según estimaciones más recientes a 2.4% (CEPAL/UNICEF, 2000).

No hubo, así, intentos de reformas estructurales durante la primer administración Sanguinetti, más allá de la creciente atención dada a las escuelas de los barrios pobres. La segunda administración democrática (Presidente Lacalle) siguió esta tendencia y desarrolló un sistema por el cual algunas escuelas en barrios con necesidades básicas insatisfechas fueron definidas como escuelas de “atención prioritaria” en donde los salarios docentes aumentaron como incentivo.

En 1995, con la llegada del tercer gobierno democrático (segunda administración Sanguinetti), fue lanzado el proyecto más ambicioso de reforma, que buscó revertir desde su propia lógica centralista estos procesos disgregadores, mediante el aumento de la equidad en la educación, la mejora de la calidad de la educación y una mayor eficiencia administrativa.

Cobertura, retención y equidad

En primer lugar, la reforma avanzó sobre el ciclo básico de la enseñanza media. Se buscó recuperar una dimensión institucional para la educación pública media, perdida desde hacía más de un cuarto de siglo debido a la intervención de múltiples factores entre los cuales militaron el estrechamiento de los módulos horarios, la masificación de la matrícula y la alta rotatividad de profesores sin identificación con las autoridades y espacios sociales del liceo¹³. En este ámbito, la reforma se propuso como objeto disminuir la deserción y mejorar los aprendizajes de los alumnos a partir del aumento de la carga horaria del liceo, abatimiento de los niveles de repetición¹⁴ y la búsqueda de espacios colectivos docentes. Adicionalmente se procedió a cambiar drásticamente la currícula de la enseñanza media mediante un reagrupamiento de asignaturas, la preparación de profesores con cursos de entrenamiento para satisfacer la nueva demanda y el incremento de las horas docentes.

En segundo lugar, la reforma se propuso el ambicioso plan de expandir la educación pública, gratuita y obligatoria al nivel preescolar. La educación preescolar había crecido significativamente en las últimas dos décadas para la clase media y alta, como se adelantó, en las escuelas privadas. Es así que el Estado procede mediante una iniciativa centralista a combatir la lógica de la expansión inicial liderada desde la esfera privada con la intención de volver a homogeneizar desde la base. La importancia de la educación inicial había sido señalada en los análisis de CEPAL de años anteriores como uno de los factores fundamentales en determinar el rendimiento de los niños en los años posteriores y por tanto, como uno de los factores claves en el aumento desigual de la asignación de capital humano.

Recursos, calidad y equidad

En lo que hace a los recursos pedagógicos la reforma se propuso y logró el ambicioso objetivo de garantizar que ya sea en propiedad o usufructo, todos los niños de la educación primaria pública contaran con tres textos básicos (matemática, lenguaje y ciencias naturales) y que todos los maestros contaran con sus respectivas guías de textos. Este programa de textos comunes

¹³ Esto es debido a la lógica de elección de horas docentes de profesores, similar a la vigente en la educación básica.

¹⁴ Lo cual incluye suprimir por la vía administrativa la baja asistencia como causal de repetición en el ciclo básico (12 a 14 años, 1er a 3er año de secundaria).

para todo el sistema suplantaba una cultura de fotocopias de viejos textos y nuevos materiales que estratificaba notoriamente los materiales didácticos en escuelas con diferentes recursos. Adicionalmente se desarrollaron cursos para capacitar a los maestros en estos nuevos textos definiéndose un énfasis muy marcado en la capacitación de los maestros de las escuelas de contexto más crítico.

Una de las pocas iniciativas en términos de volcar recursos económicos directos hacia los actores del sistema educativo con el objetivo de paliar la pésima asignación de recursos humanos, fue la expansión del premio salarial para quienes eligieran escuelas de contexto crítico o requerimiento prioritario como se las definía anteriormente¹⁵. Los resultados de esta política son dudosos en términos de su efectividad para tornar más progresiva la distribución de recursos docentes en el sistema, aunque parecen haber tenido un leve efecto en disminuir la rotación docente en estas escuelas.

Tal vez la única iniciativa con tono “autonomista” fue la de los proyectos de Mejoramiento Educativo. Estos eran fondos concursables en donde las escuelas presentaban proyectos extracurriculares y si eran aprobados recibían un monto aproximado entre U\$S 1500 y 3000 no utilizables en salarios docentes. A estos PME se le introducía un marcado sesgo en equidad porque se cuotificaban los premios definiéndose que no menos del 80% debía ir a escuelas de contexto socioeducativo desfavorable y muy desfavorable.

Aprendizaje y equidad

Como medida de focalización de recursos adicionales en escuelas de contexto crítico la reforma impulsó las escuelas de tiempo completo (TC) en esos contextos. El objetivo principal fue mantener a los niños fuera de las calles y proveer un marco de referencia más abarcativo que la sola enseñanza, al tiempo que se buscó capacitar a los docentes de estas nuevas escuelas para hacer frente a las dificultades de aprendizaje y adaptación de los niños de contextos sociales más desfavorecidos. Asimismo, en esta misma dirección la reforma procuró y desarrolló: a) un sistema de textos para todos los escolares (citado anteriormente), b) cursos para los maestros en escuelas de contexto crítico y c) un programa denominado “todos los niños pueden aprender” que otorgó incentivos docentes, recursos materiales y apoyo técnico a las escuelas con particular énfasis en las escuelas de contextos sociales carenciados. Nuevamente en este punto, el modelo es centralista combinando estrategias focalizadas, con sesgo en sectores desfavorecidos y universales (allí donde la heterogeneidad aparecía crecientemente estratificada).

Como modo de evaluar la propia reforma y a su vez, avanzando en la búsqueda de mayores y mejores elementos que permitiesen transitar el camino hacia la equidad y calidad de la educación, la reforma creó un sistema de evaluación de aprendizajes estandarizado reservado¹⁶, aplicado desde el centro y cuya devolución buscó alimentar el trabajo pedagógico de las escuelas, haciendo énfasis nuevamente en las escuelas de contexto desfavorable y muy desfavorable. La combinación de medidas estandarizadas, cursos docentes y devolución de resultados fue la estrategia preferida por la reforma uruguaya para incrementar los aprendizajes y cerrar la brecha educativa existentes entre estratos socioeconómicos. En forma explícita, tanto en la fundamentación como en las estrategias de la Unidad de Medición de rendimientos

¹⁵ Actualmente estas escuelas son denominadas: Escuelas de Contexto Sociocultural Crítico (CSCC)

¹⁶ Cada Director de escuela recibe los resultados de su establecimiento pero los mismos no son públicos ni le es posible comparar esos resultados con otros institutos.

Educativos (UMRE), se rechazó la idea de que modelos descentralizados y de competencia puedan cumplir esta función.

Gasto

Finalmente, entre los años 1985 y el 2000 el desarrollo del gasto asignado a la educación ha sido irregular, pero comparado con el deterioro de los años anteriores ha mejorado claramente. El esfuerzo fiscal, el gasto real y la expansión de servicios con fuerte inclinación redistributiva sustentan esta afirmación. Esto es particularmente cierto a partir de 1995, año en que el esfuerzo educativo del país aumenta considerablemente y el sesgo a la equidad se torna el eje estructurador de las intervenciones educativas.

En definitiva entre 1990 y el año 2000 el gasto educativo como porcentaje del PBI pasó del 2.4 al 3.4 de un PBI que también creció entre 1990 y 1998 a casi el 5% acumulativo anual. En términos per cápita el gasto educativo pasó de 129 dólares a 213 dólares. Sin embargo, debe señalarse que este monto es engañoso ya que un porcentaje muy importante de este gasto y del incremento, correspondió al nivel universitario. A pesar de ello, es claro que el gasto per cápita en el nivel inicial, primaria y secundaria aumentó en términos reales, aunque como veremos más adelante en forma mucho menos marcada que en Chile.

Por su parte, en términos reales el salario docente se mantuvo esencialmente estable (diferentes estimaciones lo ubican entre 1995 y 1998 en un incremento real del 5%, pero con una caída entre 1999 y el año 2000 de casi la totalidad de lo ganado en el período anterior).

b) Chile: Del centralismo a la descentralización territorial y de mercado

i. La estrategia descentralizadora desde un centro autoritario: quebrando el centralismo y estatismo educativo en Chile.

Una larga tradición centralista, similar a la uruguaya, y que enfrentaba desafíos de eficacia, calidad y equidad dio lugar, con la llegada al poder de los militares en Chile, al inicio de un proceso de descentralización (1974) aunque en claro contraste con la orientación en Uruguay. Este nuevo proceso tuvo tres ejes o características principales: la provisión de definiciones legales de las responsabilidades asumidas por los gobiernos subnacionales; la diferenciación de funciones y competencias asumidas tanto por los gobiernos locales como por los regionales; la definición de una alta proporción de responsabilidades compartidas por los gobiernos subnacionales y el gobierno central.

El impulso descentralizador comienza a partir de una reorganización territorial del país, que da origen a las 13 regiones y 51 provincias, considerando asimismo a las municipalidades como órganos territoriales descentralizados. Entre los años 1976 y 1989 se implementan reformas tendientes a ampliar el rango de competencias de los municipios, asignando tanto responsabilidades como recursos. Entre las responsabilidades asignadas en este período está la transferencia de la provisión de los servicios de salud y educación.

En materia educativa, el traspaso de los establecimientos educacionales públicos en la década de los ochenta fue acompañado por un sistema de financiamiento a partir de transferencias desde el gobierno central y la liberalización del régimen laboral del personal correspondiente.

Sin embargo, a lo largo de la década estas subvenciones no fueron reajustadas a partir de la inflación, descendiendo paulatinamente y provocando importantes déficit.

Con la vuelta a la democracia en la década de los noventa se da un nuevo impulso al proceso descentralizador tanto a nivel comunal como regional. Es así como a nivel de las comunas se procede a la democratización de los municipios y la elección de los alcaldes y concejales. A partir de esto y de otras reformas económicas generales, se reajusta el valor de la subvención escolar por alumno pero al mismo tiempo se resta autonomía a los municipios en la gestión del personal docente a partir del Estatuto Docente¹⁷.

A nivel regional, se fortalece el desarrollo de las propias regiones a partir del reconocimiento de su responsabilidad jurídica de derecho público (1993) gozando de autonomía relativa y recursos propios. Las autoridades de las regiones pasan a elegirse en forma indirecta por intermedio de los Concejales Regionales.

Finalmente, a partir de mediados de los años noventa se producen cambios en el impulso descentralizador, tendientes a intervenir en una lógica de mercado que comenzó a estratificar el sistema, produciendo problemas en los niveles de calidad y equidad del mismo, fundamentalmente en los sectores sociales más vulnerables socio económicamente.

ii. Una reforma descentralizadora: subsidio a la oferta y municipalización.

La reforma descentralizadora y de mercado de la educación que tiene lugar a partir de los años ochenta acompaña la reforma general del Estado chileno que avanza en la misma dirección. Con el retorno a la democracia, el gobierno de la concertación no modifica el modelo instalado por el régimen pinochetista aunque le introduce un conjunto de correctivos fundamentales que hacen a la democratización descentralizadora y a la equidad en materia educativa, al tiempo que inyecta nuevos recursos.

Cobertura, retención y equidad

Al comienzo de la década de 1980, dentro del proceso de municipalización, se transfieren desde el control ministerial hacia los municipios todas las escuelas públicas del país, dotándolas de autoridad para la gestión del personal y administración de los edificios e instalaciones. Fiske (1996) considera que la municipalización no generó espacios democráticos debido a que el poder en la toma de decisiones educativas no fue otorgado a los ciudadanos ni a sus representantes electos. Por otro lado, la crisis económica de los primeros años de la década, desfinanció el sistema, generando un punto de partida desfavorable. Una de las consecuencias más perjudiciales del proceso fue la migración de gran parte del alumnado hacia las escuelas particulares subvencionadas. La proporción de matrícula de las escuelas municipales sobre el total del sistema educativo pasó de ser el 75,3% en 1982 a un 57,9% en 1990¹⁸.

La preocupación por la cobertura y la retención en el sistema educativo toman cuerpo a través de dos iniciativas orientadas desde el Ministerio de Educación. La primera de ellas se orientó hacia la educación básica y consistió en la modificación de la política de promoción, pasando

¹⁷ A diferencia de lo sucedido en Uruguay, la reforma educativa chilena negocia varios cambios en el Estatuto Docente en el correr de la década de los noventa.

¹⁸ Ministerio de Educación de Chile, Compendio de Información Estadística Educacional, 2000.

del tradicional sistema de repetición a un sistema de promoción automática en los primeros y terceros años.

En la educación media, por otra parte, se comienza una reforma del sistema tendiente a avanzar directamente en la cobertura, mitigando la deserción del sistema al finalizar la educación básica y reforzando la retención al interior del sistema medio de educación. Para el logro de este fin se reestructura la educación media dando prioridad al desarrollo de una oferta técnica y de rápida salida a un mercado laboral crecientemente atractivo.

Recursos, calidad y equidad

Un cambio fundamental de la reforma fue el sistema de financiamiento de la educación por parte del Estado, apareciendo, al mismo tiempo que se transfería la gestión de las escuelas públicas del centro a los municipios, la lógica del subsidio por alumno. Este cambio operó para las escuelas públicas pero también para las privadas que desearan participar de un sistema mixto de financiamiento entre el Estado y sus propios recursos. Pero este voucher no fue otorgado a los alumnos sino que se otorgó a los establecimientos educativos por cada alumno que captasen, de acuerdo al promedio de asistencia mensual del alumno a la escuela. De este modo la oferta privada en educación pasó de cubrir el 19,6% de la matrícula en 1982 al 32,4% en 1990 y a más del 40% en el año 2000¹⁹. El valor del voucher, devaluado en la segunda mitad de los ochenta, recupera y supera los valores de la década anterior superando en mucho la inflación y otros -casi todos de hecho- precios de la economía.

A partir de diversos acuerdos entre los gremios docentes y el gobierno se pusieron en marcha programas de incentivos para los docentes basados en los logros educativos de los mismos, a partir de los resultados de las pruebas SIMCE. Estos incentivos al desempeño fueron colectivos a partir de 1994 y son individuales a partir del año 2000.

En 1997 se aprueba la Ley de Jornada Escolar Completa a partir de la preocupación por la extensión calidad del tiempo de trabajo escolar, considerado como factor clave en el aprendizaje de los alumnos. De este modo se pasa de dos turnos de 6 horas a una jornada completa de 8 horas. Esta medida se acompaña de un aumento en la financiación del Estado a las escuelas que opten por integrarse al sistema. Es así como a mediados de 2001 son 1352 los establecimientos que se acogen a la propuesta de la jornada escolar completa, lo que representa un 31,8% del total de la matrícula subvencionada.

A partir de diversos acuerdos entre los gremios docentes y el gobierno se pusieron en marcha programas de incentivos para los docentes basados en los logros educativos de los mismos, a partir de los resultados de las pruebas SIMCE. Estos incentivos al desempeño fueron colectivos a partir de 1994 e individuales a partir del año 2000.

Otra medida diseñada desde el Ministerio fue el Programa Enlaces, tendiente a universalizar el uso de computadoras y la comunicación entre las escuelas por medio de redes informáticas. El Estado realizó una importante inversión económica a partir de este programa, que propició entre otras iniciativas la capacitación para el uso de computadores y la navegación en el Internet, debido a los problemas registrados en relación a la capacidad de los docentes para hacer uso de las nuevas tecnologías.

¹⁹ Ministerio de Educación de Chile, Compendio de Información Estadística Educacional, 2000.

Aprendizajes y Equidad

Para lograr efectividad en la asignación de los recursos de modo de lograr mayores niveles de calidad, se procedió a fines de la década de los ochenta a la creación de un sistema nacional de evaluación para medir los logros de los alumnos en castellano y matemáticas. En 1982 se crea el *Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar* (PER) y desde 1988 se mejora dicho programa creándose el *Sistema de Información y Medición de la calidad de la Educación* (SIMCE). A partir de 1995 los resultados por establecimiento se hacen públicos a fin de ordenar a los mismos de acuerdo al logro académico. La combinación de subsidio por alumnos y la publicación de resultados de logro académico por escuelas pretendió brindar adecuada información a los padres que debían elegir las escuelas de sus hijos. Esta era la clave esperada para una mejora agregada del rendimiento y desempeño de los centros escolares y para dotar a los padres de los sectores menos favorecidos de poder e información para defender la calidad de la educación de sus hijos.

En la década de 1990, con el retorno a la democracia, se profundiza la reforma iniciada en la década anterior. Sin embargo, a mediados de la década comienza a percibirse un serie de correctivos al impulso descentralizador, apareciendo mecanismos redistributivos orientados desde el Ministerio de Educación. Este nuevo ciclo de reformas correctivas pretende dar respuesta al problema de la inequidad que comienza a ser percibido en el sistema.

El Programa de las 900 escuelas (P900) aparece como un primer intento de corrección de la lógica de mercado instalada en el sistema educativo. Este programa dirigido desde el Ministerio trabajó con el 10% de escuelas del sistema educativo peor ubicadas en relación a los resultados de las pruebas SIMCE²⁰ con el fin de mejorar la calidad y equidad de la educación en un sistema que comenzó a evidenciar signos de estratificación del alumnado según el tipo de dependencia de los institutos educativos: municipal, particular subvencionado y particular pagado. Este programa focalizado intentó intervenir en las escuelas objetivo a partir del mejoramiento e los materiales escolares, organizando y ejecutando talleres de profesores, talleres de aprendizaje e interviniendo en la gestión escolar.

Finalmente, hacia finales del año 2000 se modifica la composición del Fondo Común Municipal incrementándose los aportes de las cuatro comunas más ricas del país a fin de redistribuir ese dinero entre las comunas más pobres.

Gasto

En relación al financiamiento del sistema educativo y las medidas relacionadas a este rubro que se fueron tomando durante los tres gobiernos democráticos de la década de los noventa y comienzo del nuevo siglo, el gasto público en educación en Chile pasó entre 1990 y el año 2000, de un 2,6% a un 4,3% del producto bruto interno. Es fundamental señalar que este último creció a un promedio del 6% anual en la década. En definitiva, el gasto público en educación casi se triplica en este período y del mismo modo crece el gasto por alumno. En términos per cápita genérico el gasto en educación pasa de 87 dólares a 213 dólares. Este gasto si bien posee un importante componente de gasto universitario, es en mucho mayor medida que Uruguay, orientado al ciclo primario y secundario (Carnoy, 2001). Asimismo, en los años noventa crece fuertemente el gasto privado en educación. En términos generales, mientras en 1990 el gasto total que el país destinaba al sector representaba un 4,4% del PBI, en el año 2000 alcanzó un 7,4% del PBI.

²⁰ El número de escuelas varió en los años siguientes, aumentando la cantidad entre 900 y 1300 escuelas.

En relación al salario docente, el Estatuto docente vuelve a ser reformado en 1991, redefiniendo el régimen laboral de los profesores. En 1995 y en el año 2000 el Estatuto vuelve a sufrir modificaciones, en lo que se entiende que fue la parte más controversial de la reforma, incluso a nivel del gobierno. A partir de estos cambios, el salario docente aumentó a ritmo vertiginoso en la década, pasando a igualarse al final del período los mínimos para los docentes de escuelas municipalizadas y particulares subvencionadas. Mientras para los primeros el salario mínimo aumentó un 249% en términos brutos, para los docentes de escuelas particulares subvencionadas el aumento fue de un 517%. En tanto, el salario promedio aumentó para ambos grupos en la década, en un 238%.

4. La evidencia empírica y sus posibles vínculos con las estrategias nacionales: cobertura, segmentación, segregación, aprendizajes y equidad.

a) Cobertura en educación inicial y media: énfasis, estrategias y logros diferenciados.

Uruguay y Chile compartían ya en 1990 el privilegio de estar entre los países con mejores niveles de cobertura y retención en la educación primaria. De acuerdo a datos de la CEPAL, las tasas de deserción temprana (ciclo primario) en Chile y Uruguay se ubicaban en el 7% y el 2% respectivamente siendo el promedio no ponderado entre países de la región el 11%. El gran desafío de la cobertura del sistema educativo en estos países no se encontraba pues en el nivel primario sino en el nivel anterior y posterior: educación inicial y ciclo medio de la enseñanza.

En este punto se analizan los resultados obtenidos por Uruguay y Chile en materia de cobertura y asistencia escolar en la década de 1990, en el marco de las reformas llevadas adelante por cada uno de los países, sus lógicas y prioridades. Dicho análisis se centra en los niveles de educación inicial y educación media por ser los focos principales sobre los que las reformas de Uruguay y Chile se propusieron avanzar respectivamente.

Educación Inicial

Uruguay decide orientar la reforma de 1995 hacia la expansión de la cobertura a nivel de educación inicial, fundamentalmente a partir de la creación de oferta pública, directamente gestionada por el Estado. Incluso la estrategia de expansión del Estado no toma a la oferta privada como aliado estratégico sino que pretende reemplazar esta oferta. En efecto, Uruguay enfrenta el desafío de la educación inicial desde una lógica altamente centralizada y estatista, focalizando la inversión en zonas de alto crecimiento demográfico e indicadores de riesgo social. Más aún, si bien el objetivo de la reforma es la universalización de la educación inicial, la estrategia define en forma explícita que “conforme se logren resolver los problemas de aquellas localidades con fuerte crecimiento demográfico y altas carencias sociales”²¹, se atenderá a las restantes zonas del país. La inversión total ascendió en tan sólo cinco años a casi 50.000.000 de dólares que fueron utilizados en la creación y remodelación de aulas escolares. A eso se sumaron los costos de inversión y funcionamiento en lo que hace a los recursos humanos. Adicionalmente la Administración Nacional de la Educación Pública desarrolló a lo largo de los cinco años (1995 – 1999) una muy fuerte campaña de sensibilización y atracción de la demanda potencial, promoviendo (y logrando recientemente) la declaración de obligatoriedad de asistencia a los 5 años.

²¹ Véase, ANEP, Una visión Integral del procesos de reforma educativa en Uruguay 1995-1999, ANEP, 2000.

Los resultados de este proceso de reforma son ampliamente positivos. En tan solo cinco años, como se observa en el **Cuadro 1**²², para el total de la población entre 4 y 5 años de edad, la cobertura aumenta de 66,3% en 1995 a un 81,2% en el 2000 de acuerdo a la Encuesta de Hogares²³. Del mismo modo resulta interesante observar lo sucedido al interior de cada quintil de ingreso autónomo del hogar. La variación porcentual más abultada en términos de cobertura ocurre en el quintil más pobre (Quintil I), aumentando en 22 puntos porcentuales en tan solo cinco años. Si se observa la variación al interior de los siguientes quintiles, puede percibirse como los crecimientos se dan en forma importante al interior de todos ellos, pero aún más importante, el crecimiento de la cobertura se hace pretendiendo beneficiar a los quintiles más bajos de ingresos. En el año 1991, la diferencia porcentual de cobertura entre el quintil 1 y el quintil 5 era de 45,8 puntos, mientras que en el año 2000 esta diferencia se reduce significativamente a 23,5 puntos.

Este énfasis en políticas de equidad dado al intento por aumentar la cobertura en la educación inicial permite revertir la situación original de 1991, en que la oferta privada no subvencionada era el principal agente educador, dirigido, dada la necesidad de financiarse directamente a partir del mercado, fundamentalmente a los quintiles superiores de ingreso. La política de ANEP logra beneficiar sustantivamente al quintil más pobre, incluso acercándolo en términos de cobertura al quintil siguiente, acortando de este modo la brecha de inequidad. Nótese que mientras la diferencia en 1995, al comienzo de la reforma, es de 21 puntos porcentuales entre estos dos quintiles, la misma se reduce sustantivamente a 13 puntos en cinco años, incluso habiendo aumentado la cobertura al interior del quintil 2 en 14,4 puntos en los mismos cinco años.

Cuadro 1

% de Asistencia de niños de 4 y 5 años de edad según ingresos

QUINTIL DE INGRESO	Chile		Uruguay		
	1990	1998	1991	1995	2000
I	31.0	40.8	47.7	51.2	73.5
II	35.3	50.7	71.0	72.0	86.4
III	39.7	54.1	78.4	81.7	90.8
IV	52.4	60.5	86.3	88.3	93.7
V	63.3	70.1	93.5	92.0	97.0
Total	40.1	51.8	64.6	66.3	81.2

El desafío de la educación inicial en Chile es abordado con menor energía. Como veremos más adelante en Chile el sesgo del impulso reformista es hacia universalizar la educación media, no la inicial. Los instrumentos centrales en el caso Chileno atestiguan este sesgo diferencial. En primer lugar el aporte en USEs²⁴ es para alumnos de educación inicial la más baja (levemente inferior a la de alumno de primaria) cuando en general, dado el costo en materia de espacio y relación alumno-maestro, tiende a ser más costosa en educación inicial que en educación primaria²⁵. En segundo lugar no se define ningún tipo de inversión centralizada y focalizada para lograr la ampliación de la oferta o la atracción de la demanda.

²² Es necesario marcar que en el caso de Uruguay los porcentajes de cobertura no varían entre el año 1991 y 1995, dado que este último pauta el comienzo de la reforma.

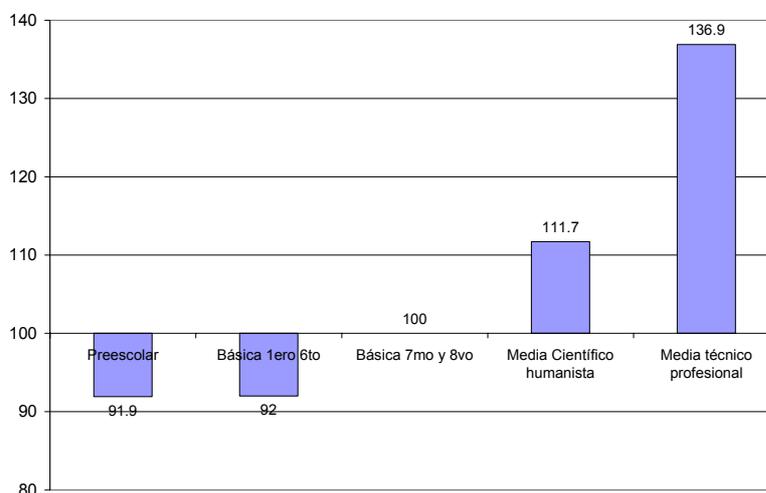
²³ Medir la cobertura de acuerdo a la ECH es notoriamente más exigente que medirlo de acuerdo a matriculación, ya que existe la posibilidad de matriculación sin asistencia y de duplicación de la matriculación individual de niños. De hecho al año 2000 la cobertura calculada sobre la base de matriculación había alcanzado aproximadamente al 90%.

²⁴ Unidad de Subsidio Educativo.

²⁵ El espacio de aula en niños de 4 y 5 años debe ser mayor, los recursos humanos deben tener capacidades específicas y el número de alumnos por maestro no debe superar en caso alguno los 35 de acuerdo a especificaciones técnicas internacionales.

Gráfico 1

Valor relativo del subsidio por nivel educativo en el año 2000
(Básica 7mo y 8vo=100)



A pesar de ello, entre 1990 y 1998 la cobertura total de la educación inicial aumenta 11,7%, porcentaje que si bien es significativamente inferior al logrado en Uruguay, no es despreciable. Pero la distribución de ese porcentaje de aumento en la cobertura, al interior de los quintiles de ingreso mantiene la misma proporción de cobertura para cada quintil de ingreso, no logrando impactar sobre la brecha social. La diferencia entre el quintil 1 y el quintil 5 en los ocho años que el cuadro presenta se reduce apenas de 32,3 puntos a 29,3 puntos porcentuales.

Si bien, como se observa, la brecha entre el quintil más pobre y el quintil más rico no aumenta, incluso disminuye 3 %, la distancia entre los quintiles tiende a separar al quintil más pobre del resto. Esto es, mientras el crecimiento en la cobertura de los quintiles 2 y 3 aumenta en 15,3 y 14,4 puntos porcentuales respectivamente, el crecimiento del quintil más pobre es de solo 9,8 puntos porcentuales. De este modo la distancia entre los dos quintiles más pobres aumenta significativamente en 5,6 puntos porcentuales. Por otro lado, la diferencia porcentual entre el quintil 2 y el quintil 5 se reduce de 29,8% a 19,4%, en diez puntos.

Los resultados en uno y otro sistema son consistentes con los instrumentos y esfuerzos desplegados. Una lógica centralista focalizada que vuelca una importante suma de recursos permite expandir la cobertura en los quintiles más pobres en forma marcada y acercarse a la universalización del sistema. Por otra parte una lógica de subsidio por alumno que mantiene la dotación de recursos en niveles inferiores a la de otros niveles educativos y no genera correctivos para incentivar la oferta en ese nivel, arroja resultados notoriamente más modestos y menos equitativos.

Educación Media

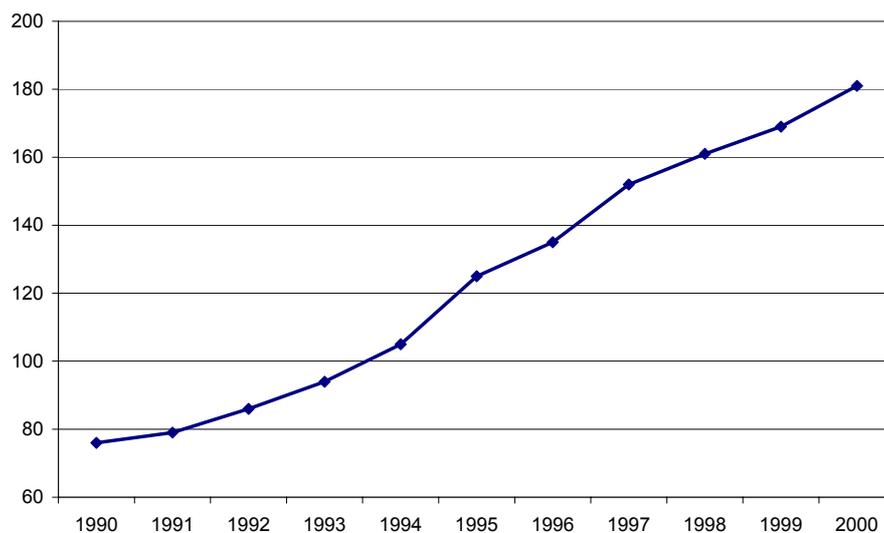
Chile orienta su reforma a la educación media con la pretensión fundamental de ampliar significativamente la cobertura en este ciclo educativo. Antes de proceder al análisis deben tenerse en consideración dos aspectos que caracterizan específicamente al ciclo educativo en cuestión, tanto para el caso chileno como para el uruguayo, y marcan una diferencia en relación

a la expansión en educación inicial: en primer término, la cobertura en educación media compite con el ingreso de los jóvenes al mercado de trabajo en términos de presentarse como la mejor opción de futuro para el joven. En segundo término, al partir de porcentajes de cobertura significativamente superiores²⁶ a los de inicial, en el comienzo de la década, los crecimientos porcentuales serán más pequeños debido a la dificultad de avanzar sobre una zona dura de crecimiento.

Es interesante anotar que el instrumento fundamental que opera detrás del empuje hacia el incremento de la cobertura es el sistema de subsidio por alumno. Como ya anotáramos, este subsidio es claramente superior en el nivel medio (tanto en educación técnica como científico humanista). Por otra parte la década trajo buenas noticias a los proveedores (tanto municipales como privados). Luego de una importante caída del valor de la subvención en la segunda mitad de los ochenta, la misma incrementa su valor real durante toda la década de los noventa.

Gráfico 2

**Evolución relativa del valor real de la subvención promedio por alumno 1990/2000
1982=100**



La combinación de premio al subsidio en educación media, especialmente técnica, e incremento radical del valor del subsidio da sus frutos permitiendo la virtual universalización de la cobertura para los cuatro quintiles más ricos. En ocho años Chile alcanza la meta del 90% de cobertura total del sistema partiendo de un piso ya extremadamente alto de 84,4% en el año 1990. En este sentido, el esfuerzo en el aumento de la cobertura marca un logro importante en la reforma educativa del país. Es marcado también el efecto del premio que el subsidio para la educación media técnico profesional posee, ya que si bien en la década la educación media de corte humanístico y científico se mantiene estable y aún decrece levemente, es en la educación técnica donde los logros de expansión de matrícula son mayores, contribuyendo a ampliar la

²⁶ De hecho entre 1980 y 1990 primera década en la que opera el sistema de subsidio ya se produce una marcada expansión de la cobertura en el ciclo medio. Por otra parte debe considerarse que el ciclo primario en Chile alcanza hasta los 13 años con lo cual el desgranamiento y la deserción se empieza a producir en el ciclo medio más tarde que en el caso uruguayo en donde el ciclo primario alcanza formalmente sólo hasta los 11 años.

cobertura en los sectores medios bajos. Esta política, si bien no logra captar de modo significativo al quintil más pobre, como se analiza a continuación, aporta al logro de una mayor equidad en términos de cobertura.

Sin embargo, si se observa al interior de los quintiles de ingreso, se reproduce la misma situación que se observó para la educación inicial, acentuándose la distancia entre el quintil más pobre y el resto de los quintiles. La brecha en términos de cobertura disminuye entre el quintil 2 y el quintil 5 en forma significativa (15,3 puntos en 1990 a 9,5 puntos en 1998), pero se mantiene entre los extremos (16,4 puntos entre quintil 1 y 5 en 1990 a 15,4 en 1998), acentuándose, del mismo modo que en educación inicial, la distancia entre los quintiles 1 y 2 (1,1% en 1990 a 5,9% en 1998). Esto es, la política de cobertura no impacta con la misma intensidad en el 20% más pobre de la sociedad, como lo hace con el resto de la misma, relegándose más aún los primeros en relación al siguiente 20% (quintil 2). Cabe hipotetizar que el efecto del premio en el subsidio por alumno en la educación técnica se manifiesta en el excelente desempeño de la cobertura del quintil 2, no alcanzando, sin embargo, al quintil 1.

En conclusión, Chile logra avanzar en términos de cobertura en la educación media pero reproduciendo, desde un piso notoriamente más igualitario que antes y que Uruguay, la segmentación entre los quintiles de ingreso e incluso aumentando la brecha entre el quintil más pobre y el otro 80% de la población. En este sentido, a pesar del efecto positivo de la expansión de la cobertura en la orientación técnica de la educación media (permaneciendo básicamente estable la matrícula de la orientación científico – humanista), no se logra avanzar en términos de equidad en la cobertura en forma integral.

Cuadro 2

% de Asistencia de jóvenes de 14 a 16 años de edad según ingresos

QUINTIL DE INGRESO	Chile		Uruguay		
	1990	1998	1991	1995	2000
I	79.6	83.5	69.6	62.7	68.7
II	80.7	89.4	79.6	80.1	86.3
III	84.8	90.7	86.7	85.6	89.2
IV	89.4	95.8	92.8	93.1	93.1
V	96.0	98.9	94.9	96.0	98.7
Total	84.4	90.1	79.8	76.7	80.9

En el caso de Uruguay, la década se divide en dos períodos opuestos: en la primer mitad de la misma, entre 1991 y 1995, la cobertura en la educación media se contrae en un 3,1%, pero con mayor impacto sobre el quintil más pobre (6,9 puntos porcentuales en 4 años). Esto marca una ampliación en la brecha entre los quintiles 1 y 2 debido a que en esta última categoría incluso aumenta la cobertura en medio punto. En la misma línea de razonamiento cabe el argumento del leve aumento de la cobertura en los dos quintiles superiores de ingreso.

Este retroceso y estancamiento general de la cobertura en la educación media puede deberse fundamentalmente a dos factores: en primer lugar el anquilosamiento del gobierno central de la educación pública en ese período, evidenciando una incapacidad burocrática para gestionar el sistema. En segundo término, en esos años el mercado laboral se expande, provocando una incorporación importante de jóvenes al mismo que posiblemente se diera en términos de sustitución de la educación formal por el ingreso al mundo laboral.

En términos generales, la evaluación de la década permite observar que tras un retroceso en la cobertura entre 1991 y 1995, la reforma de 1995 permite de igual modo recuperar los

porcentajes hasta lograr en el año 2000 un 80,9% de cobertura, similar al 79,8% con que se comenzó la década. Sin embargo la distribución de la cobertura al interior de los quintiles presenta una distribución más inequitativa en el año 2000 en relación al año 1991, partiendo de niveles de inequidad ya muy altos, (claramente superiores a los de Chile), debido fundamentalmente al decrecimiento en la cobertura del quintil más pobre, que logra finalmente recuperar el porcentaje inicial (69,6 en 1991 a 68,7 en 2000) y el continuo crecimiento de los quintiles más ricos (94,9 a 98,7 en el quintil 5 entre 1991 y 2000). De este modo, el Uruguay finaliza la década con los mismos niveles de cobertura con la comenzó, pero con una distancia mayor entre el quintil 1 y 5 (25,3 a 30 puntos porcentuales entre 1991 y 2000).

Sin embargo, si se analiza el impacto de la reforma en el Ciclo Básico de la educación media en el Uruguay, se observa un crecimiento de la matrícula en todos los quintiles de ingreso y una leve tendencia a recuperar los niveles de equidad entre el quintil más pobre y los siguientes en términos de cobertura. Los quintiles 1 y 2 aumentan en forma similar su cobertura en 6 y 6,2 puntos porcentuales respectivamente entre 1995 y el 2000, por lo que si bien no se logra una disminución de la brecha, sí se evidencia un cambio en la tendencia observada en la primer mitad de la década, en que la distancia creció considerablemente.

De todos modos, y a manera de conclusión provisoria, puede afirmarse que el crecimiento de la cobertura en la educación media en Uruguay es más leve que el producido por Chile, máxime si se observa que Uruguay parte de porcentajes sensiblemente inferiores por lo que sería esperable una mayor facilidad para crecer en términos de incorporación al sistema educativo, por lo menos hasta alcanzar los guarismos chilenos. Incluso Uruguay no logra alcanzar al final de la década (80.9%) los porcentajes de cobertura con los que la inició Chile (84,4%).

Chile, tanto entre 1980 y 1990 como en la última década parece demostrar que contando con un importante nivel de recursos la utilización del sector privado como aliado estratégico y del sistema de subsidio por alumnos como instrumento fundamental es posible lograr importantes avances en materia de cobertura. Sin embargo, este mismo sistema parece no operar con mayor eficacia en incorporar al sistema a la población más pobre que aún no se había incorporado en 1990. El caso uruguayo por su parte, y en ilustrativo contraste con la educación inicial, muestra que un impulso tímido y centralizado no permite cerrar las brechas ni avanzar en términos agregados mayormente en materia de cobertura. Resulta interesante destacar que la matriculación en primer año de liceo o secundaria alcanza más del 90% de la población. El problema del sistema educativo en este nivel no es tanto, como lo es en cambio en inicial, incorporar a población previamente sin contacto alguno con el sistema, sino retener a la que inicia el ciclo. La lógica centralizada y focalizada parece operar para atraer población ajena al sistema (educación inicial), en tanto el subsidio por alumno, el premio en dicho subsidio y la alianza estratégica con el sector privado, parece favorecer la retención y por tanto universalización de la cobertura en el ciclo medio. En lo que hace a secundaria, sin embargo, ni el modelo descentralizado ni el centralizado, parecen lidiar adecuadamente con los desafíos que plantea la incorporación del quintil más pobre.

b) La distribución de la población y la oferta y demanda educativa: segmentación educativa, selección negativa y estratificación del capital social en primaria.

Segmentación de recursos

La calidad de la educación no es homogénea en ningún país. No lo es porque existen subsistemas con ofertas diferenciadas, pero no lo es tampoco al interior de los subsistemas. La

forma en que se distribuyen los recursos materiales y humanos entre centros educativos responde a los criterios y sistemas de distribución de recursos. El modelo centralista puede discrecionalmente modificar la distribución de recursos de uno u otros centros educativos. Esto ofrece un poderoso instrumento de equidad, pero al mismo tiempo, como muchos modelos centralistas demuestran, también permite generar grandes inequidades si no se orienta el gasto progresivamente. Los modelos más descentralizados y más aún aquellos que operan bajo la lógica de mercados o cuasi-mercado requieren de correctivos explícitos en los incentivos del sistema si quieren evitar una distribución muy inequitativa del gasto.

Chile

Además del sistema privado puro o de pago existen dos sistemas que por su composición social y sus recursos estratifican la calidad de la educación ofrecida en Chile: el sistema municipal y el privado subvencionado. El sistema de subsidio por alumno chileno es homogéneo y es parte sustantiva del financiamiento escolar de cada centro, lo que hace no depender a los recursos por centro de las capacidades fiscales locales (por ejemplo EEUU), lo cual como opción resulta más equitativa dentro de los sistemas descentralizados. Sin embargo el sistema chileno no reconoce en su modelo de subsidio por alumno costos diferenciales de educación más allá de los niveles educativos (primaria, media, etc). Ello implica que de existir costos adicionales para educar y retener a alumnos de contextos sociales más desfavorecidos, el sistema incurre en una desigualdad por omisión. Como veremos más adelante el sistema municipal es el que recibe a la inmensa mayoría de los estudiantes de contextos sociales desfavorecidos.

Pero más allá de la existencia de tres sistemas que estratifican la calidad (municipal, privado subvencionado y privado pago) y más allá que el subsidio por alumno no se ajusta por extracción social del niño, existen tres fuentes adicionales y claras de inequidad en la calidad de la educación en el sistema chileno: el sistema de copago, la forma en que se implementó la Jornada Completa y la presencia de municipios más pobres y más ricos lo cual estratifica (a partir de los recursos que no provienen del subsidio) la calidad entre escuelas municipales. Por su parte existen un conjunto de medidas tendientes a moderar la desigualdad (P900, subsidios municipales a escuelas con problemas de financiamiento, sistemas de texto comunes y de cobertura universal, etc). Sin embargo todo el gasto focalizado o selectivo por grupos de riesgo no alcanza al 12% del presupuesto educativo del año 2000. El sistema de copago y la ampliación de la Jornada Completa permiten, el primero por la vía de aportes adicionales familiares y el segundo porque posibilita el acceso a un subsidio mayor para ofrecer una jornada escolar completa, mejorar la calidad de la educación ofrecida.

Chile: Valor en dólares de la subvención mensual para Jornada Común y Jornada Completa para diferentes niveles

	Subvención jornada común	Subvención jornada completa
Básica	30.33	41.56
Media científico humanista	36.81	49.75
Media técnico profesional	45.10	56.25

Fuente: Vargas y Peirano, 2002

Ahora bien, el problema con las JEC y con el sistema de copago es que el mismo se distribuye de acuerdo a las capacidades diferenciales de los estratos socioeconómicos. En el primer caso, porque como el derecho a recibir la subvención JEC depende de la aprobación de un proyecto de Jornada Escolar Completa que garantice capacidades edilicias y técnicas, y como ellas están distribuidas diferencialmente, el acceso será estratificado. De hecho, esto se ha reconocido y se ha creado un fondo especial que permita a las escuelas en peor situación realizar la inversión en infraestructura que permita acceder al subsidio JEC dada la lenta incorporación de escuelas que se detecta cuando ya las mejores se habían incorporado. En segundo lugar el sistema de copago estratifica porque es muy claro que dicho sistema opera en los centros en donde existe población con disposición y capacidad de pago.

Chile: Financiamiento compartido por nivel socioeconómico del establecimiento (número de alumnos y aporte promedio en pesos)

	Variable	Municipal	Priv Subvencionado	Total
Bajo	Media de aportes	643	968	852
	Nro de alumnos	4714	8502	13216
Medio Bajo	Media de aportes	1048	2543	2083
	Nro de alumnos	27467	61770	89237
Medio Alto	Media de aportes	1950	3903	3603
	Nro de alumnos	35729	197318	233047
Alto	Media de aportes	2306	7867	7711
	Nro de alumnos	15114	524515	539629

Fuente: González, 2001

Si bien los defensores del sistema de subsidio y la descentralización reconocen los problemas de inequidad producidos por estos sistemas indican que “el paradigma alternativo (subsidio de oferta centralizado) no establece los incentivos correctos a mejorar calidad y eficiencia a menos que se generen mediciones de logro, se coloquen premios y castigos en función de estas mediciones etc., lo que genera problemas similares a los que revisamos, pero con una institucionalidad menos flexible y una economía política más compleja, que puede conspirar contra los cambios y la transparencia”. Tampoco, afirman, fomenta el desarrollo de la competencia privada, que es una fuerza que “disciplina” el sistema.

Uruguay

Las fuentes de inequidad de los recursos escolares en Uruguay poseen tres factores causales básicos: las capacidades políticas de las mejores escuelas de obtener recursos centrales, la posibilidad de las escuelas y centros de acceder a aportes de las comisiones de padres y la distribución y grado de rotación de los elencos docentes y directivos en las escuelas de diferente contexto socioeducativos.

La evidencia disponible sobre recursos humanos no docentes (técnicos, directivos y administrativos) muestra que en términos generales no existe una regresividad marcada en la

distribución de estos recursos entre escuelas de diferente contexto socioeducativo y que aquellos diferenciales regresivos existentes en 1996, han tendido a corregirse con el énfasis centralista en equidad de la segunda mitad de la década.

Si, existen diferencias más importantes en materia de equipamiento didáctico (videos, biblioteca, TV, etc) sin considerar los libros de textos en donde una política explícita garantizó textos a todos los niños. Un índice de equipamiento didáctico básico construido por los sistemas técnicos de la ANEP, indica que mientras el 24% de las escuelas de contexto muy desfavorable presenta carencias, tan sólo un 2 % de las escuelas de contexto favorable están en similar situación.

Uruguay: Recursos humanos no docentes disponibles en los centros educativos públicos

	Montevideo			Interior			Escuelas privadas	TOTAL
	Total MVD	Contexto muy favorable y favorable	Contexto muy desfavorable y desfavorable	Total Interior	Contexto muy favorable y favorable	Contexto muy desfavorable y desfavorable		
ASISTENTE SOCIAL								
1996	3.1	4.1	2.1	1.6	1.5	1.7	14.6	1.9
2002	10.4	0	16.8	7.5	1.5	8.8	--	8.1
MAESTRO ADSCRIPTO O SECRETARIO								
1996	62.7	57.1	68.4	29.5	60	24.3	60.2	36.3
2002	75.1	71.4	81.1	34.2	64.6	27.7	--	42.5
MAESTRO DE APOYO								
1996	40.9	30.6	48.4	23.8	27.7	21.2	38.6	27.3
2002	36.8	26.5	41.1	23.2	12.3	24.1	--	25.9
SUBDIRECTOR								
1996	8.3	10.2	5.3	11.4	27.7	7.8	37	10.8
2002	6.7	4.1	7.4	9.8	21.5	7.6	--	9.2

Fuente: Censo Nacional de Aprendizajes 1996 (UMRE) y Relevamiento de matrícula, docentes y equipamiento- Gerencia General de Planeamiento y Gestión Educativa (2002).

• Los datos para el sistema público surgen de información para escuelas urbanas que fueron incluidas en los dos relevamientos.

Por su parte, la información surgida de un relevamiento docente en los años 1996 y 2002 sugiere que el reclutamiento de docentes tiene un sesgo negativo relacionado fuertemente con el contexto socio-cultural de las escuelas. En términos generales, tanto en el año 1996 como en 2002 el porcentaje de escuelas de contextos favorables con alta proporción de maestros jóvenes es sustantivamente menor que la misma proporción en los contextos desfavorables (IIPE-ANEP, 2003 / ANEP, 2002). Esta distorsión en el reclutamiento de los maestros, además, se confirma tanto para los centros públicos de Montevideo como del Interior. Más marcado aún son los niveles de estabilidad diferenciales de los elencos docentes dependiendo del centro educativo.

Uruguay: Estabilidad docente en los centros escolares de sistema educativo (1996 – 2002)

		Montevideo Públicas			Interior Públicas			Escuelas privadas nacionales	Total
		Promedio	Contexto Favorable	Contexto desfav.	Promedio	Contexto Favorable	Contexto desfav.		
Docentes nuevos	1996	51.5	40.9	61.4	45.8	37.7	48.3	0.0	46.9
	2002	44.2	40.4	53.7	44.2	30.8	47.4	---	44.2
Docentes estables	1996	10.5	15.9	3.6	25.6	34.4	23.9	94.7	22.6
	2002	18.4	14.9	14.7	21.0	26.2	19.5	---	20.4

Fuente: Censo Nacional de Aprendizajes 1996 (UMRE) y Relevamiento de matrícula, docentes y equipamiento- Gerencia General de Planeamiento y Gestión Educativa (2002).

• Los datos para el sistema público surgen de información para escuelas urbanas que fueron incluidas en los dos relevamientos.

Como puede observarse la proporción de maestros con menos de dos años de permanencia en el centro es muy superior en los contextos desfavorables que en los favorables y marcadamente superior en el sistema público que en el sistema privado. El sistema de elección de escuelas librado a una lógica de cuasimercado, en donde dados cierto puntajes el maestro gana el derecho de elegir la escuela y la ausencia de otros incentivos provocan una constante y masificada rotación de los recursos humanos que debilitan la identidad del centro educativo y su proyecto institucional. Esto afecta fundamentalmente a las escuelas menos deseadas por los docentes que, en general, son aquellas que reciben alumnos de los quintiles 1 y 2. Si bien existe una cierta mejoría en los niveles de rotación de maestros en los contextos más desfavorables, las distancias siguen siendo altas. Un sistema de asignación que delega en el docente la elección de escuela, en un contexto de segregación educativa entre escuelas de diferentes niveles promedio socioeducativo, arroja, entonces este resultado.

Segregación de la población

En primer término corresponde destacar que los efectos de segregación analizados se producen en un contexto de cobertura universal para la educación básica, en la cual ambos países partieron de tasas superiores al 95% al comienzo de la década. Dado que los avances en la cobertura propiamente estaban básicamente logrados en 1990, el interés en este punto reside en observar la distribución de la matrícula en el interior del sistema, en cada uno de los sectores que participan del mismo.

Para el caso de Chile, en este sentido, los cuadros 1 y 2, a continuación, permiten observar los cambios producidos en la distribución de la matrícula entre 1990 y 1998, al interior de los tres tipos de establecimiento de la educación básica, según el quintil de ingreso autónomo del hogar. En este sentido se observa una incorporación significativa (4% a 8% según el caso) de sectores de la población que se educaban en las escuelas municipales a los establecimientos particulares subvencionados en los quintiles 2 a 5.

Esta situación, que indudablemente genera mayores niveles de equidad al interior de cada quintil, excluye al quintil más pobre, para el que los porcentajes de participación en las escuelas municipales no ha variado en la década, permaneciendo en un 74%. Este efecto descreme en relación al quintil 1, es decir, el ensanchamiento de la brecha entre el quintil más pobre y el resto de la estructura social contribuye al aumento de la inequidad en relación a todo el sistema educativo. Es decir, el impacto positivo logrado en relación a la cobertura segregó al quintil más pobre.

Sin embargo, existe un efecto positivo innegable en la distribución de la matrícula en la década el segundo y tercer quintil se trasladan desde la escuela municipal a los establecimientos privados subvencionados, generando un espacio de “clases medias” aparentemente homogeneizador. Pero al mismo tiempo se produce la segregación de toda la estructura municipal, que queda relegada cada vez en mayor medida a oficiar de refugio de la población de menores ingresos, dada la imposibilidad de estos de acceder al sistema particular subvencionado.

CHILE 1990: Tipo de asistencia de niños de 6 a 13 años de edad según ingresos					
Quintil de ingreso	Tipo de establecimiento				Total
	Municipal	Subvencionada	Particular paga	Ns / Nc	
I	74.0	22.8	0.9	2.4	100.0
II	67.4	29.4	1.1	2.1	100.0
III	57.4	37.1	3.0	2.5	100.0
IV	45.8	42.4	8.1	3.7	100.0
V	26.2	28.1	41.3	4.4	100.0
Total	60.2	30.1	6.9	2.7	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas CASEN

CHILE 1998: Tipo de asistencia de niños de 6 a 13 años de edad según ingresos					
Quintil de ingreso	Tipo de establecimiento				Total
	Municipal	Subvencionada	Particular paga	Ns / Nc	
I	74.4	24.7	0.6	0.4	100.0
II	62.0	36.4	1.2	0.3	100.0
III	53.2	43.0	3.5	0.3	100.0
IV	38.6	48.9	12.2	0.3	100.0
V	18.0	27.3	54.2	0.5	100.0
Total	56.0	34.5	9.1	0.4	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas CASEN

Conjuntamente con la idea anterior surge la hipótesis de que esta estructura intermedia balanceada y aún la municipal segregada reproduzca y agudice la estructura de desigualdades al interior de los propios sistemas a partir de una segregación poblacional por centro educativo. Si los diferenciales de riqueza de los municipios poseen un efecto de atracción de la demanda correlativo, la segregación del subsistema municipal se verá agravado por segregación al

interior de sí mismo. Si a su vez existe una marcada desigualdad de la calidad de la oferta de los centros privados y si esta calidad se distribuye espacialmente de acuerdo a perfiles socioeconómicos de la población, nuevamente, estaremos en presencia de segregación creciente. No se cuenta con evidencia temporal de lo sucedido, pero sí resulta absolutamente claro, con una medición en el tiempo, la segregación global del sistema educativo. El 80% de la matrícula del decil más rico de establecimientos responde al 20% de la población más rica. En tanto el 65 % de la población de los establecimientos más pobres (decil 1) proviene del 20% más pobre de la población. Esta concentración de matrícula rica en establecimientos ricos y pobre en establecimientos pobres sólo es posible porque además de la segregación por subsistema se produce una segregación espacial al interior de los subsistemas.

Pero finalmente, se puede razonablemente concluir que Chile mejora la composición social de los clientes de las escuelas privadas subvencionadas atrayendo a los sectores menos carenciados de los quintiles más bajos, pero a su vez produciendo en consecuencia un descreme de la oferta municipal, por la captación de su probable mejor alumnado.

Uruguay 1991: Tipo de asistencia de niños de 6 a 11 años de edad según ingresos			
Quintiles de ingresos	Tipo de est. enseñanza		Total
	Público	Privado	
Quintil 1	93.7	6.3	100.0
Quintil 2	84.1	15.9	100.0
Quintil 3	71.6	28.4	100.0
Quintil 4	60.5	39.5	100.0
Quintil 5	46.0	54.0	100.0
Total	81.3	18.7	100.0

En el caso de Uruguay, la década de los noventa dejó un efecto diferente, caracterizado por el retorno de los quintiles 2 y 3 a la escuela pública. A su vez el quintil 4 permanece sin grandes cambios en la década pero el quintil 5 retorna a los centros educativos privados. El quintil más pobre retorna casi en un 100% a la oferta pública. En definitiva, Uruguay recibe a los sectores medios y bajos desde los centros privados, pero expulsa a los sectores altos hacia

dichos institutos.

Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas CASEN

Dos son las posibles causas más influyentes en la situación dada. En primer lugar, la vuelta de los sectores medios y bajos a la educación pública pudo deberse al comienzo de los problemas en el mercado de trabajo experimentados a partir de 1994 y la posterior recesión y crisis económica que comienza en 1998. En este sentido, la oferta gratuita de la educación pública pudo factiblemente resultar más atractiva en relación a la oferta paga privada o incluso pudo haberse tornado la única opción posible para algunos sectores.

Una segunda causa posible puede ser que la Reforma educativa hizo más atractiva la oferta para los sectores medios al agregar calidad a la educación primaria, focalizando en los contextos más críticos. En este sentido las nuevas escuelas de tiempo completo pudieron haber atraído la atención de la población residente en esos barrios en detrimento de la oferta privada.

Esto es consistente con que el quintil 5, los sectores más favorecidos, se haya corrido hacia la educación privada, debido probablemente a la falta de atención de la reforma a las mejores escuelas públicas y posible deterioro de esta oferta, que capta los sectores más ricos de la población. El propio énfasis en lograr niveles de equidad focalizado a los sectores más vulnerables pudo haber generado, a modo de efecto secundario, este cambio en la preferencia de quienes pueden afrontar el pago de un instituto privado.

Uruguay 2000: Tipo de asistencia de niños de 6 a 11 años de edad según ingresos			
Quintiles de ingresos	Tipo de est. enseñanza		Total
	Público	Privado	
Quintil 1	98.0	2.0	100.0
Quintil 2	91.1	8.9	100.0
Quintil 3	79.8	20.2	100.0
Quintil 4	61.0	39.0	100.0
Quintil 5	39.2	60.8	100.0
Total	86.1	13.9	100.0

Sin embargo, a nivel general, la oferta pública avanza sobre la privada en la década, aumentando su matrícula a expensas de esta segunda en una situación de cobertura universal lograda con anterioridad a este proceso. Esta situación es similar a la acaecida en el nivel inicial, aunque en este caso se buscaba simultáneamente cumplir con la meta del avance en la cobertura y de igual forma sucede para el caso de la educación media. En el apéndice de este trabajo se encuentran los cuadros con los datos para dicho nivel. De este modo, Uruguay a lo largo de la década de 1990 genera mecanismos que logran mejorar la equidad en los sectores medios y bajos pero a su vez arroja a los sectores altos de la educación pública hacia la oferta privada.

c) Aprendizajes, equidad y sus vínculos con la lógica centralista y descentralizadora en primaria.

Si la cobertura, la segmentación de la calidad y la segregación socioeducativa son factores relevantes, lo son en definitiva porque afectan los logros educativos de los estudiantes. El aprendizaje es en última instancia la vara con que se evalúa a un sistema educativo. El problema es que el aprendizaje no presenta desde los indicadores que produce el propio sistema educativo, una medida inequívoca. Los logros educativos en años alcanzados miden sin duda el avance educativo, pero comparar sistemas y establecer un ranking desde esta medida induce a muchos errores. Sistemas más laxos podrán presentar avances mejores sin que ello signifique que el estudiante ha aprendido más. Por otra parte, los niveles de repetición tampoco permiten una lectura simple. Las mayores o menores tasas de repetición pueden responder tanto a diferentes niveles de aprendizaje como a diferentes niveles de exigencia. Hace casi 20 años en América Latina se empezaron a desarrollar pruebas estandarizadas de aprendizaje. Estas permiten, dentro de niveles de cobertura universal, comparar en forma bastante confiable los logros de aprendizaje del sistema. Tanto Uruguay como Chile han desarrollado dichos sistemas. El SIMCE chileno opera desde 1988, en tanto la UMRE lo hace desde 1996. Para la realización de este trabajo contamos con información para el sistema chileno de evaluación que se aplicara en los 8vos grados de primaria (en 1991, 1993, 1995, 1997, y 2000²⁷) en tanto en Uruguay contamos con una serie para los 6tos años de primaria con tres mediciones (1996, 1999, 2002)

²⁷ Estrictamente esta serie para ser comparable debe ser partida en dos: 1991-1995 y 1997-2000.

Los resultados del sistema SIMCE y el sistema UMRE no son comparables por un sinnúmero de detalles técnicos, entre los cuales pueden destacarse las modalidades de construcción de los tests, las formas de aplicación y los niveles de dificultad. Tampoco son comparables porque mientras SIMCE mide en el 8vo grado (mide también en el 4to y en el segundo de enseñanza media) UMRE lo mide en el sexto grado de primaria. Si bien ambos grados (8vo en Chile y 6to en Uruguay) son el último grado de la primaria, el primero corresponde en una edad promedio de trece años en tanto Uruguay refiere a los once años. Por ello nada nos dicen la comparación de puntajes promedio en un solo punto en el tiempo. Pero la evolución de estos puntajes en cambio, nos da una primera aproximación de los avances relativos. Más interpretable aún es la comparación de los avances diferenciales de uno y otro país especificados por niveles socioeconómicos diferentes o contextos socioeducativos diferentes (por su composición social agregada a nivel de centro o subsistema).

Dos dificultades sin embargo se interponen para una interpretación con más asidero. En primer lugar, el sistema chileno presenta sus resultados en términos de puntajes promedio de las pruebas de matemática, lengua, ciencias naturales y ciencias humanas. El sistema uruguayo lo hace presentando el porcentaje de alumnos “suficientes” que se definen a partir de cierto nivel de respuesta satisfactoria de “ítem” en estas mismas disciplinas. El mayor problema con presentar los resultados por nivel de suficiencia es que un incremento porcentual muy marcado de niveles de suficiencia puede esconder un incremento muy modesto de puntajes promedio si; a) los insuficientes descienden más aún su puntaje; b) los que pasan de categoría se encontraban en el límite superior de la insuficiencia (les faltaba un sólo ítem o pocos ítems para ser suficientes) y pasan a la categoría mínima de suficiencia (logran algún ítem más) y c) los suficientes, sin dejar de ser suficientes disminuyen su puntaje. Lo contrario claro está también es cierto, un incremento de los insuficientes puede esconder una mejora promedial de puntajes. Por su parte, informar los resultados por la vía del promedio presenta también una serie de problemas, entre los cuales el más importante, es que nada nos dice acerca de niveles de suficiencia de acuerdo a criterios de aprendizaje mínimos. Cualquier diferencia entre porcentajes de uno y otro grupo es meramente relativa. Puede por tanto darse que una muy marcada diferencia de puntaje entre grupos altos y bajos no permita ver que todos, por ejemplo se encuentran por encima de cierto nivel de suficiencia. También, otra vez, puede suceder lo contrario: una mejora importante de puntajes de sectores bajos, puede aún colocar muy lejos a la gran mayoría de niveles de suficiencia adecuados.

Recientemente la ANEP ha convertido los resultados UMRE a puntajes promedio en forma similar a como los publica SIMCE. Si bien no fue posible integrar estos datos al presente trabajo sí se ha podido observar que los resultados UNRE conservan la misma tendencia medidos en puntajes promedios que lo hacían presentados en términos de suficiencia. En este sentido, es razonable suponer que efectivamente los resultados de aprendizaje en Uruguay han evidenciado una mejora sostenida desde 1995 hasta el presente, fundamentalmente los correspondientes a los quintiles 1 y 2. A continuación se profundiza el análisis.

El otro problema es menos serio pero debilita la posibilidad de concluir definitivamente una u otra cosa a partir de la comparación entre Chile y Uruguay. Solo se cuentan con series comparable para Chile en dos subperíodos. Los datos son comparables entre 1991 y 1995 y luego los de 1997 y 2000 vuelven a ser comparables entre sí, pero no lo son los del primer período con los del segundo. Por otra parte, los datos comparables en las fuentes a que se tuvo acceso entre 1991 y 1995 no están abiertos por niveles socioeconómicos de los niños. Una forma de aproximarse a ello es comparar los subsistemas, que como hemos visto se encuentran claramente segregados por estrato socioeconómico, pero esta estrategia resulta problemática a la hora de extraer conclusiones acerca de la progresividad o no de los avances

en materia de puntajes. Esto es así por dos razones: no se cuenta con información sobre el contexto socioeducativo del centro, con lo cual la regresividad o progresividad al interior de cada subsistema no puede ser evaluada; y, por otro lado, como hemos demostrado en el punto anterior, hay importantes procesos de migración entre subsistemas y esta migración no es aleatoria en relación a los quintiles de ingreso de la población que migra a uno y otro subsistema. Por ello, un aumento o descenso en los puntajes promedio por subsistema puede deberse tanto a los cambios en la composición social del alumnado como a cambios en la eficiencia y calidad de los diferentes subsistemas. Una disminución del puntaje del privado subsidiado puede responder no a una merma en su calidad, sino a un incremento en su población pobre. Por su parte una caída en los puntajes municipales puede responder no a una merma en la calidad sino al efecto combinado de menos población de los quintiles superiores y al “efecto pares” de la segregación que ello conlleva. Claro está que el “efecto pares” sería un efecto regresivo del modelo chileno pero con la información disponible nada podemos avanzar en este sentido. Más allá de estos problemas, la evidencia que aquí se presenta es altamente sugerente e indica al menos lo siguiente:

- a. La evolución del puntaje promedio chileno es positiva (y significativa de acuerdo a las estimaciones estadísticas realizadas por SIMCE) en lenguaje y matemática entre 1991 y 1995 y es levemente progresiva si consideramos los subsistemas y tenemos en cuenta su composición social. En efecto quien más mejora es el sistema de escuelas municipales. Si además es cierto que estas escuelas perdieron población “favorable” el efecto sería mayor aún en lo que hace a eficacia del sistema.

Resultados de Pruebas SIMCE en 8vo. básica (1991 - 1995)								
Tipo de establecimiento	1991		1993		1995		Variación 91 - 95	
	Mat.	Cast.	Mat.	Cast.	Mat.	Cast.	Mat.	Cast.
Municipal	48.5	51.8	52.9	55.1	54.3	55.9	7.4	4.1
Particular subvencionada	54.5	57.0	57.6	61.1	59.9	60.5	6.1	3.5
Particular pagada	72.1	72.6	74.7	76.8	77.5	76.1	4.0	3.5

Fuente: SIMCE

- b. Entre 1997 y el año 2000 no hay variaciones significativas en los puntajes promedio, y de existir dicha posibilidad la evidencia sugiere que la misma no sería progresiva, sino neutra o regresiva. En efecto, son las escuelas municipales las que presentan signos negativos (aunque no de gran magnitud) en forma consistente.

Resultados de Pruebas SIMCE en 8vo. básica (1997 - 2000)						
Tipo de establecimiento	1997		2000		Variación 97 - 00	
	Mat.	Cast.	Mat.	Cast.	Mat.	Cast.
Municipal	240	242	239	239	-1	-3
Particular subvencionada	254	259	256	257	2	-2
Particular pagada	297	299	299	295	2	-4

Fuente: SIMCE

- c. La evolución de los alumnos suficientes en matemática y lengua en Uruguay es positiva y significativa para el conjunto de la población. Las magnitudes son tales que hacen francamente poco probable que el incremento en puntajes promedios no exista. Tampoco es muy probable que sea un incremento muy modesto ya que cuando se consideran cuatro categorías de la variable suficiencia (altamente satisfactorio,

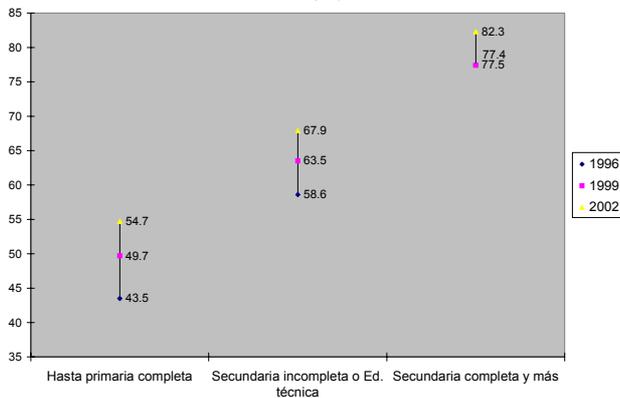
satisfactorio, insatisfactorio, y muy insatisfactorio) puede percibirse que el trasiego siempre es positivo disminuyendo los porcentajes en las peores categorías y mejorando en las categorías superiores (con excepción de la categoría altamente satisfactorio en 1999).

	Lenguaje			Matemática		
	1996	1999	2002	1996	1999	2002
Altamente satisfactorio	15.8	14.0	20.6	6.8	9.0	11.9
Satisfactorio	41.3	47.3	45.7	27.8	31.8	36.3
Subtotal suficientes	57.1	61.3	66.3	34.6	40.8	48.3
Insatisfactorio	37.7	35.3	30.4	54.5	50.9	43.8
Muy insatisfactorio	5.2	3.4	3.3	10.9	8.3	7.9
Subtotal insuficientes	42.9	38.7	33.7	65.4	59.2	51.7
TOTAL	100	100	100	100	100	100

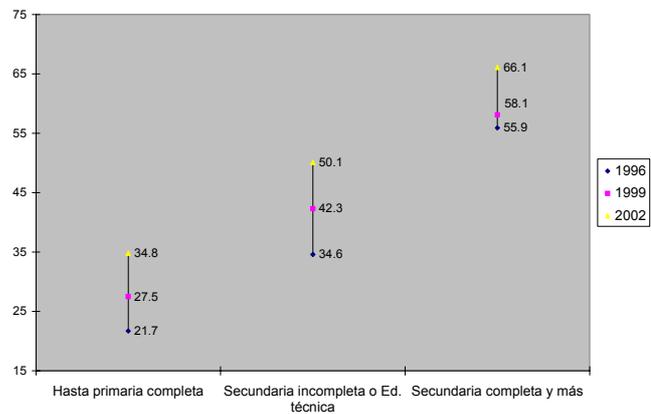
Fuente: UMRE. Primer Informe. Devolución de resultados de la muestra nacional, 2002.

- d. La comparación de la evolución de las brechas por nivel socioeconómico en Chile entre 1997 y el año 2000 y en Uruguay entre 1996 y el 2002 arroja resultados que con la cautela necesaria dadas las advertencias, estarían mostrando un modelo progresivo y eficaz (Uruguay) y otro, que habiendo avanzado en materia de calidad entre 1991 y 1995 estaría experimentando un enlentecimiento y aún un bloqueo en el avance (Chile). Eventualmente también, se observa un signo regresivo en lo que hace a aprendizajes.

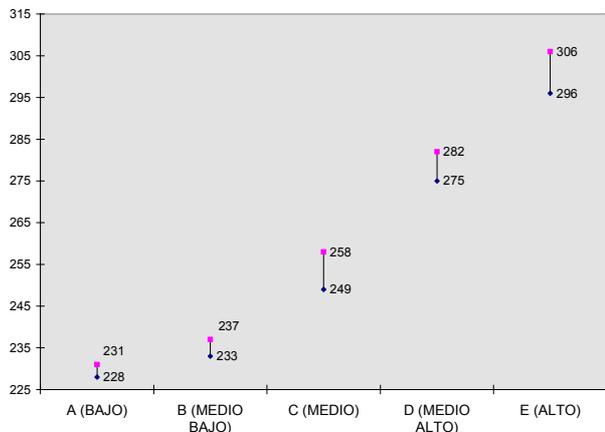
Porcentaje de alumnos suficientes por Nivel educativo de la madre, de las escuelas en Uruguay 1996 - 2002. Pruebas UMRE de Lenguaje a 6° de Primaria



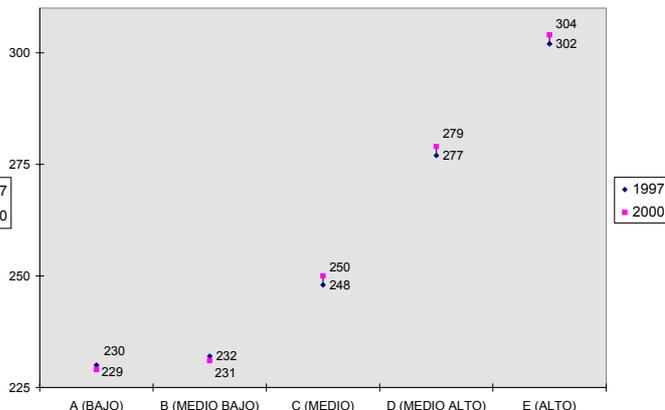
Porcentaje de alumnos suficientes por Nivel educativo de la madre, de las escuelas en Uruguay 1996 - 2002. Pruebas UMRE de Matemática a 6° de Primaria



Promedio de puntajes en resultado de prueba SIMCE de Historia y Geografía en 8° básico, por nivel socioeconómico 1997 - 2000. Chile.

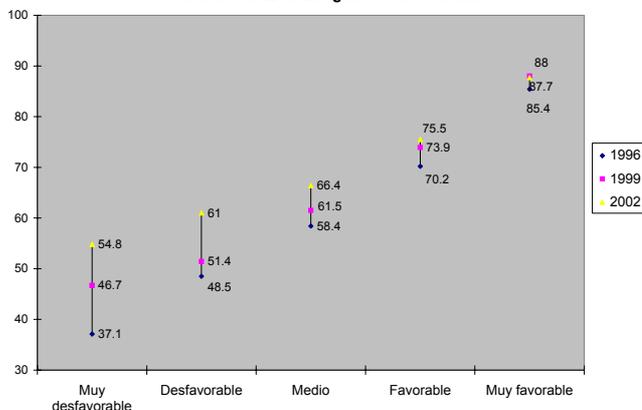


Promedio de puntajes en resultado de prueba SIMCE de Matemáticas en 8° básico, por nivel socioeconómico 1997 - 2000. Chile.

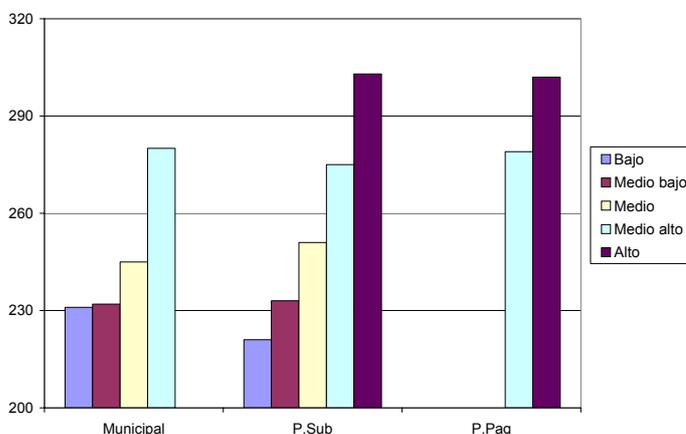


- e. La evolución de los niveles de suficiencia es positiva y fuertemente progresiva en Uruguay cuando se consideran los centros educativos caracterizados a partir de su composición socioeducativa. Si bien no contamos con una medida similar ni con la evolución en el tiempo, importa destacar que en Chile el sistema que más marca las desigualdades de origen es el privado subvencionado, en tanto el que menos lo hace es el municipal.

Porcentaje de alumnos suficientes por Contexto Sociocultural de las escuelas en Uruguay 1996 - 2002. Pruebas UMRE de Lengua a 6° de Primaria



Puntaje promedio para grupo socioeconómico según tipo de dependencia, prueba SIMCE matemática octavo básica, 2000



En suma, y reiterando la advertencia sobre la cautela necesaria para analizar esta información, la imagen general que arroja la comparación entre ambos sistemas en materia de evolución del aprendizaje es de un fuerte contraste en ambos casos favorable al modelo uruguayo de centralización focalizada en materia de aprendizajes, de evaluación con devolución y de trabajo técnico pedagógico. No parece presentar logros ni de equidad ni de calidad en aprendizajes el sistema descentralizado, de subsidio a proveedores privados y de apuesta a la información pública para generar competencia y mejoramiento de la calidad por competencia.

CONCLUSIONES

Los procesos de reforma educativa son mucho más que las meras estrategias de centralización o descentralización en la asignación de recursos y toma de decisiones. Por ello sería aventurado afirmar terminantemente que las diferencias que uno y otro país evidencian en materia de cobertura, segmentación de la calidad, segregación y aprendizajes, responden solamente a dichas estrategias. Lo que este trabajo ha procurado mostrar es que existen conexiones plausibles entre estrategias de uno y otro tipo y resultados en materia de calidad y equidad.

Lo que es más, este trabajo sugiere que los detalles importan y mucho. No es meramente la centralización o la descentralización en la toma de decisiones lo que importa, sino la arquitectura concreta de uno y otro modelo. La reforma chilena ha sido vista como un ejemplo de la nueva generación de reformas, en tanto Uruguay representa cabalmente a la más pura tradición centralista. La reforma chilena ha inyectado enormes sumas de dinero al sistema, la uruguayo lo ha hecho en menor medida. La reforma chilena se ha preocupado más con la calidad y las formas básicas de equidad por la vía de la cobertura, que por la equidad de resultados. La reforma Uruguay ha supeditado buena parte de sus estrategias al eje de la equidad en recursos (con énfasis compensatorio) y resultados con modelos centralizados que combinan focalización y universalidad en la asignación de recursos.

Los resultados sugieren que se debe ser cauto a la hora de descartar al modelo centralista y abrazar sin más a los modelos descentralizados y de subsidio al sector privado. El propio Cox reconoce que “la pregunta fundamental por abordar respecto del proceso chileno de reforma es sobre su aún leve impacto sobre los niveles de aprendizaje, medidos en pruebas nacionales SIMCE. El impacto político de la asimetría entre el aumento del gasto, las inversiones y los cambios en múltiples dimensiones de la educación, la levedad de los cambios en los aprendizajes medibles, es enorme.” A esto él responde que dicho gap entre inversión y logro no debe sorprender, ya que otros sistemas (cita al norteamericano) presentan esta misma paradoja. Sin embargo al citar sólo a este sistema como ejemplo, cita a un sistema que se caracteriza por su alta tolerancia a la inequidad. Chile parece compartir dicha característica con EEUU a pesar que en la actualidad resulta claro que procura corregirla. Tal vez el logro mayor del caso chileno no está en el sistema de asignación de recursos sino en el monto de recursos volcado a la educación. Tal vez el logro del sistema uruguayo no está en el monto y especialmente en la estabilidad y transparencia de dicha financiación, sino en la asignación centralizada con fuertes criterios de equidad que caracterizó a su reforma.

Chile ha logrado alianzas estratégicas con el sector privado demostrando que es posible tender a formar un sistema educativo único e integrado en los países de la región, pero en este proceso ha descuidado su propia oferta pública. Esto posiblemente le ha costado alcanzar logros significativos en términos de equidad. Uruguay, que ha radiado al actor privado, tiene en el ejemplo chileno una prueba de las ventajas potenciales de ensayar un sistema educativo integrado manteniendo el énfasis en la equidad.

Habiendo transitado varios años de continuas reformas y contrarreformas, ensayos y correctivos, estos dos casos de modelos educativos cuasi paradigmáticos tienen adelante la oportunidad de valorar críticamente lo propio y lo ajeno a fin de enriquecer su experiencia en una síntesis de los modelos educativos que han reeditado del mundo desarrollado y su realidad social. En este sentido, el factor de la pobreza llama a la reflexión sobre el rol y la responsabilidad del Estado en materia de políticas educativas y las vías adecuadas desde este campo para superar el flagelo.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, B. (2002)** “Autonomía escolar y reforma educativa” en **PREAL**, *Creando Autonomía en las escuelas*. PREAL – LOM. Santiago de Chile.
- Bravo, D.; Contreras, D. y Sanhueza, C. (1999)** “Rendimiento educacional, desigualdad y brecha de desempeño privado / público: Chile 1982 – 1997”. Departamento de Economía. Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- CEPAL (2002)**. Panorama Social de América Latina 2001 – 2002. CEPAL. Santiago de Chile.
- Cox, C. (2001)** “Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX: compromiso público e instrumentos de Estado y mercado” en el Seminario: *Reforma educativa en el cono sur: logros y tareas pendientes*. BID. Washington DC.
- de Mello, G. (2002)** “Proposta pedagógica e autonomía da escola” en **PREAL**, *Creando Autonomía en las escuelas*. PREAL – LOM. Santiago de Chile.
- González, P. (2001)** “Estructura institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno” en el Seminario: *Reforma educativa en el cono sur: logros y tareas pendientes*. BID. Washington DC.
- González, P. (2002)** “Lecciones de la investigación económica sobre el rol del sector privado en educación” en **Wolff, L.; González, P.; y Navarro, J.** *Educación privada y política pública en América Latina*. PREAL – BID. Santiago de Chile.
- Hanson, M. (1997)**. *La descentralización educacional: Problemas y desafíos*. PREAL, Santiago.
- Mancebo, E. (1996)** “Las políticas educativas de Uruguay en el contexto latinoamericano (1985 – 1994)” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política n° 10*. Montevideo.
- Mizala, A. y Romaguera, P. (1998)** “Desempeño escolar y elección de colegios: la experiencia chilena”. Serie Economía N° 36. Centro de Economía Aplicada. Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- Serrano, C.; Fernández, I. y Pavez, A. (2001)** “Descentralización de la educación en Chile. Balance y perspectivas” en **Raczynski, D. y Serrano, C.** *Descentralización. Nudos críticos*. CIEPLAN. Santiago de Chile.
- Vargas, J. y Peirano, C. (2002)** “Escuelas privadas con financiamiento público en Chile” en **Wolff, L.; González, P.; y Navarro, J.** *Educación privada y política pública en América Latina*. PREAL – BID. Santiago de Chile.
- Wolff, L. y de Moura Castro, C. (2002)** “Educación pública o privada para América Latina: una falsa disyuntiva” en **Wolff, L.; González, P.; y Navarro, J.** *Educación privada y política pública en América Latina*. PREAL – BID. Santiago de Chile.
- Winkler, D. y Gershberg, A. (2002)** “Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina” en **PREAL**, *Creando autonomía en las escuelas*. PREAL – LOM. Santiago de Chile.

APÉNDICE

CHILE 1990: Tipo de asistencia de niños de 14 a 16 años de edad según ingresos					
Quintil de ingreso	Tipo de establecimiento				Total
	Municipal	Subvencionada	Particular paga	Ns / Nc	
I	67.5	21.0	1.2	10.3	100.0
II	64.1	25.8	1.7	8.3	100.0
III	55.3	32.1	5.0	7.6	100.0
IV	52.5	29.9	10.4	7.2	100.0
V	30.2	31.5	34.1	4.3	100.0
Total	56.6	27.2	8.2	8.0	100.0

CHILE 1998: Tipo de asistencia de niños de 14 a 16 años de edad según ingresos					
Quintil de ingreso	Tipo de establecimiento				Total
	Municipal	Subvencionada	Particular paga	Ns / Nc	
I	70.8	24.8	0.7	3.7	100.0
II	61.6	31.9	1.5	5.1	100.0
III	55.4	37.4	3.2	4.1	100.0
IV	43.2	42.1	11.1	3.6	100.0
V	20.3	30.0	48.9	0.8	100.0
Total	54.3	32.5	9.5	3.7	100.0

Uruguay 1991: Tipo de asistencia de niños de 12 a 14 años de edad según ingresos			
Quintiles de ingresos	Tipo de est. enseñanza		Total
	Público	Privado	
Quintil 1	95.2	4.8	100.0
Quintil 2	89.8	10.2	100.0
Quintil 3	79.0	21.0	100.0
Quintil 4	63.5	36.5	100.0
Quintil 5	48.7	51.3	100.0
Total	83.7	16.3	100.0

Uruguay 2000: Tipo de asistencia de niños de 12 a 14 años de edad según ingresos			
Quintiles de ingresos	Tipo de est. enseñanza		Total
	Público	Privado	
Quintil 1	98.3	1.7	100.0
Quintil 2	93.6	6.4	100.0
Quintil 3	83.2	16.8	100.0
Quintil 4	64.9	35.1	100.0
Quintil 5	37.1	62.9	100.0
Total	86.8	13.2	100.0