

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**El concepto de calidad en las reformas
educativas de los 90. El caso uruguayo**

Lucía Tiscornia
Tutor: Nicolás Bentancur

2008

Contenido

<u>Introducción.....</u>	<u>2</u>
<u>1. Las reformas educativas en América Latina en los años '90: contexto y cambios recientes.</u>	<u>4</u>
<u>1.1 Los cambios en el rol del Estado y las políticas sociales a fines del siglo XX.....</u>	<u>4</u>
<u>1.2. Los itinerarios de las políticas educativas</u>	<u>6</u>
<u>1.3. Las “ideas fuerza” de las políticas educativas en los '90.....</u>	<u>16</u>
<u>1.3.1 ¿Qué es “calidad educativa”?.....</u>	<u>16</u>
<u>1.3.2. ¿Cómo “medir” la calidad de la educación?</u>	<u>20</u>
<u>1.3.3. ¿Qué es equidad y cómo hacerla operativa?.....</u>	<u>30</u>
<u>1.3.4 Calidad y Equidad: ¿conceptos convergentes o antagónicos?</u>	<u>31</u>
<u>2. La reforma educativa de los '90 en Uruguay.</u>	<u>33</u>
<u>2.1. Generalidades</u>	<u>33</u>
<u>2.2. Objetivos.....</u>	<u>36</u>
<u>2.3. Líneas de acción.....</u>	<u>37</u>
<u>3. Los resultados de la reforma educativa en Uruguay en los '90 en términos de calidad y equidad.....</u>	<u>43</u>
<u>3.1 La reforma en Uruguay: ¿qué calidad y cuál es su vínculo con la equidad?.....</u>	<u>48</u>
<u>4. Conclusiones: los legados de la reforma.....</u>	<u>50</u>
<u>Referencias Bibliográficas:.....</u>	<u>53</u>

Introducción

Los años '90 fueron ricos en materia de reformas de políticas sociales en diversos países de América Latina. Un análisis exhaustivo de estas políticas supone, entonces, considerar sus consecuencias a nivel político, es decir, en términos de los valores que afectan y la distribución de recursos de poder que producen. En este caso, el foco de análisis se centra en la reforma de un sector de políticas sociales: las políticas educativas; esto, en tanto la educación tradicionalmente se ha asociado con la

construcción de los valores ciudadanos. En esa época, diagnósticos de diversas instituciones internacionales coincidían en señalar que los problemas de la educación latinoamericana se debían a una falta de calidad, equidad y eficiencia.

El término “calidad educativa” ha adquirido un uso cada vez más común, en ámbitos tanto académicos como técnicos, a la hora de diagnosticar problemas o de sugerir soluciones para las cuestiones de política educativa. Tal consenso hace parecer unívoco el significado de esta idea. ¿Quién podría estar en desacuerdo con la necesidad de buscar una mejor educación? Sin embargo, lo que se entienda por “mejor educación” no es necesariamente unívoco. Este punto es central, en función de una cierta noción de “calidad” se toman y legitiman decisiones “políticas” y “de políticas” que afectan al sistema educativo en su conjunto. Es entonces clave la pregunta: ¿de qué hablamos cuando hablamos de calidad en la educación?

El presente trabajo tiene por objetivo presentar algunas definiciones de calidad y discutir las junto con otros conceptos, tomando como ejemplo ilustrativo la reforma educativa en Uruguay en 1995. Como se verá más adelante, esta reforma tuvo como principios rectores el de calidad y también el de equidad. Desde una perspectiva analítica que pretenda “medir” su impacto es central definir qué implica conceptualmente hacer una reforma que apunte simultáneamente a la calidad y la equidad.

1. Las reformas educativas en América Latina en los años '90: contexto y cambios recientes.

1.1 Los cambios en el rol del Estado y las políticas sociales a fines del siglo XX.

Hacia los años '80 tuvieron lugar en el mundo una serie de cambios que se identificaron con un nuevo ordenamiento económico. La apertura de los mercados, el desarrollo de nuevas tecnologías, presionaron a una búsqueda de estrategias para un mayor desarrollo de la competitividad de los países. Así, se produjeron en los estados una serie de reformas que respondieron a su reacomodamiento a este nuevo orden. Una de las propuestas de reforma más fuertes estuvo asociada con la reducción del tamaño y atribuciones del Estado, en tanto que supuesto obstáculo para la adaptación al nuevo orden. Según Midaglia (2001), si bien hacia los años '90 se admitió la necesidad y centralidad del Estado para procesar los cambios a nivel económico, éste debía estar sujeto a nuevos criterios de funcionamiento que implicaban acotar sus espacios de influencia. Este reacomodamiento de los estados y el cambio en sus funciones condujeron, según Tiramonti, a la construcción de "...un espacio de legitimidad para el Estado que ya no se fundamenta en su capacidad de generar condiciones de bienestar sino de vehicular el modelo facilitando la incorporación del país al circuito de intercambio mundial (...) para lo cual (debe garantizar) la gobernabilidad." (Tiramonti, 2001:23) En definitiva, según la autora, esta nueva legitimidad redefine qué espacios son organizados por el Estado a través de la actividad política y cuáles son dejados al

mercado prescindiendo de las consecuencias que esto tenga en términos de bienestar social.

Los cambios en la concepción de las funciones del Estado y de sus agencias repercutieron entonces en los derechos de los ciudadanos. Según Midaglia, “...en las formas de repensar el sistema de derechos sociales y el tipo de ciudadanía que tendría lugar en un nuevo contexto nacional e internacional.” (Midaglia, 2001:171). Repensar el sistema de derechos sociales implica reflexionar respecto a las políticas sociales que los garantizan. Pero, ¿qué sucede con los derechos de los ciudadanos cuando su principal garante, el Estado, parece haber delegado esa función al mercado, ámbito cuya premisa primera es tratar a los individuos como seres con diferencias y no como iguales?

Así, los cambios en el rol del Estado afectaron a las políticas sociales de los años '80 y '90, generando un “tipo de gobernabilidad” diferente. Este proceso de reasignación de responsabilidades y de responsables – entre Estado, mercado, sociedad – impacta sobre los valores sociales en tanto se modifican las prioridades, el interés colectivo cede frente al interés particular.

En América Latina, estas cuestiones se procesaron de un modo singular, producto de las características socioeconómicas de la región. Un concepto que busca hacer operativas estas características es el de “vulnerabilidad social”¹, utilizado por diversos autores para caracterizar la situación de gran parte de los países de Latinoamérica. Esta situación de “vulnerabilidad” refleja procesos crecientes de desigualdad en tensión con la condición de ciudadanía, que parte de un presupuesto de

¹ “la predisposición a descender de cierto nivel de bienestar a causa de una configuración negativa de atributos que actúan contra el logro de beneficios materiales (...) y simbólicos” (citado en Midaglia, 2001:1873).

igualdad. El tipo de ciudadanía que se construyó en la región, calificada como de “baja intensidad”², influyó en el desempeño de los gobiernos existentes.

Una de las vías para mitigar las desigualdades es la generación de políticas sociales que corrijan de algún modo la estructura de desigualdades generada. Esto, porque “La ciudadanía no es simplemente un *status* legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades. Es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política.” (Kymlicka y Norman, 1996:99) La tarea de mantener esta “condición de pertenencia” en un sistema muy desigual es sumamente ardua.

Los años '90 fueron ricos en materia de reformas de políticas sociales en diversos países de América Latina. Cabe entonces hacer un balance respecto al rumbo y efectos de las políticas sociales de esos años en materia de construcción de valores sociales. Un análisis exhaustivo de estas políticas supone, entonces, considerar sus consecuencias a nivel político, es decir, en términos de los valores que afectan y la distribución de recursos de poder que producen. En este caso, el foco de análisis se centra en la reforma de un sector de políticas sociales: las políticas educativas; esto, en tanto la educación tradicionalmente se ha asociado con la construcción de los valores ciudadanos.

1.2. Los itinerarios de las políticas educativas

La educación como función formal y asumida socialmente surge en el siglo XIX, con el advenimiento de la modernidad. Siguiendo a Casassus pueden distinguirse cuatro grandes momentos en el devenir de las funciones de la educación en Latinoamérica (Casassus, 2003:27-56). En el siglo XIX, su cometido era formar personas aptas para

² Midaglia refiere a O'Donnell.

vivir dentro de un conglomerado social, otorgándoles en primera instancia valores y pautas de comportamiento de modo de generar “ciudadanos”. Esto permitiría, “... consolidar el Estado mediante la construcción de la Nación.”(Casassus, 2003:30) Pero más fundamentalmente, los sistemas de educación pública “Fueron el espacio fundamental de producción de lo público.”(Puiggros, 2001:16)

En los inicios del siglo XX, la educación cambió su rol “moralizante” por un carácter “científico”, cumpliendo el cometido de dar formación en términos cognitivos. Con la expansión de la industrialización “...los grupos de poder social y económico concordaron en mantener una separación entre la educación y el mundo de la producción...”y, por lo tanto, “...la incorporación de los educandos al mundo laboral se hizo con los elementos rudimentarios de una enseñanza general desvinculada de las exigencias de producción.”(Casassus, 2003:40) Fue recién a partir de la segunda post-guerra que la función de la educación comenzó a ser percibida como clave para el desarrollo económico³.

Hasta aquí, el rol central que el Estado tuvo en el proceso de constitución de los sistemas educativos latinoamericanos – en tanto asignaba recursos y asumía costos y responsabilidades – es notorio, como señalan diversos autores⁴. A partir de la crisis del Estado de Bienestar Keynesiano, hacia fines de los años ’70, su papel central y autónomo como “...agente vertebrador del orden constituido desde la modernidad...” (Tiramonti, 1997:40) se vio soslayado a favor de la “globalización”, la “racionalidad del mercado”, o de actores externos con potestad decisora⁵. También se vio afectado el

³ En América Latina: auge de teorías desarrollistas, dependentistas, crecimiento hacia adentro, etc.

⁴ Ver: Casassus (2003), Torres (2001), Puiggros (2001), entre otros.

⁵ A partir del gran endeudamiento de los estados en los años ’70, estos organismos imponen condicionamientos en relación al pago de la deuda que muchas veces incluyen cómo asignar recursos.

concepto de “lo público” ante el surgimiento de agentes que configuraron nuevos espacios denominados “públicos no estatales”.

Los cambios en el rol del Estado repercutieron sobre las políticas sectoriales⁶ de distintas maneras. Las políticas de “ajuste estructural” aplicadas en los años ’80, implicaron fundamentalmente la reducción del gasto en políticas sociales. Fue en este período que, según Casassus, si bien el sistema educativo siguió creciendo en materia de cobertura, comenzó a surgir la percepción de que esto ocurría a costa de un empobrecimiento de la calidad educativa, a causa de la falta de inversión y el desprestigio social de la función docente, reflejado en un aumento de los niveles de repetición y en el no logro de los resultados buscados. Por otra parte, los cambios a nivel económico profundizaron procesos de diferenciación social que condujeron a una mayor inequidad y fragmentación reflejadas también en el ámbito educativo.

Los años ’90 significaron una nueva inflexión importante en las políticas educativas precedentes, como parte del conjunto de políticas sociales llevadas adelante por Estados que estaban sufriendo una revisión de su rol. Uno de los cambios significativos fue el protagonismo que adquirieron los organismos supranacionales en la elaboración, objetivos y estrategias. En esos años, tuvieron lugar una serie de eventos internacionales⁷ que retomaron la discusión originada en la década anterior acerca de la calidad de la educación. Dentro de esta misma tónica se realizaron diversos estudios por parte del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, UNESCO y CEPAL,

⁶ A este respecto cabe la siguiente puntualización: es cierto que la “globalización” puede ser reconocida como un orden de poder en manos supraestatales que se impone por sobre los estados nacionales y es, por tanto, un debilitamiento de estos. Sin embargo, la pérdida de funciones del Estado es relativa, ya que “... en todos los países de América Latina son los Estados Nacionales quienes están propiciando, articulando, liderando y determinando en mayor medida los procesos de nueva regulación y configuración de los sistemas educativos en forma sostenida a través del tiempo.”(Braslavsky y Cosse, 1996:6).

⁷ Conferencia Mundial de Educación para Todos, Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, Reunión de Ministros de Economía convocada por CEPAL. Citados en Casassus, 2003, p49.

que dieron cuenta de la crisis que atravesaba la educación en Latinoamérica, viéndola nuevamente desde el punto de vista de su contribución al desarrollo económico. Los diagnósticos de estas instituciones coincidían en señalar que los problemas de la educación latinoamericana se debían a una falta de calidad, equidad y eficiencia.

Ante el advenimiento de una “sociedad globalizada”, donde el manejo de la tecnología es clave para el desarrollo, son necesarios recursos humanos capaces de articularse a esta lógica. La educación no lograba cumplir con esta nueva función y había comenzado a desvincularse de los requerimientos del mercado laboral, que suelen identificarse, en el pensamiento dominante, con los de la sociedad. Asimismo, las tasas de deserción y repetición iban en aumento, lo que daba cuenta de que el sistema educativo no generaba “aprendizajes de calidad”. Pero no sólo la educación estaba lejos de ser de mayor calidad⁸, sino que además estaba siendo cada vez menos equitativa. Los procesos de fragmentación y segregación social se habían reproducido también en el ámbito educativo, teniendo por resultado escuelas que concentran alumnos de clases bajas y otras con alumnos de clases medias y altas, rompiéndose así la red social que solía suplir las carencias en la socialización de los niños de clases más bajas y cumplir una función central de integración social.

Los diagnósticos del estado de situación de la educación también daban cuenta de estos hechos. El crecimiento de la inequidad se hacía evidente en las diferencias en los resultados educativos entre grupos con diferentes dotaciones de “capital social” (Gajardo, 1999:8). Según las mismas fuentes, otros factores asociados al deterioro

⁸ Según el Informe de Progreso Educativo de América Latina, *Quedándonos atrás* (PREAL, 2001), “Las evaluaciones nacionales e internacionales muestran que el aprendizaje de los alumnos es deficiente”.

educativo tenían que ver con el excesivo centralismo del sistema, un financiamiento insuficiente y el deterioro de las condiciones del ejercicio de la profesión docente.

Todo esto se ve agravado por el hecho de que los ya mencionados procesos crecientes de segmentación y marginación social, característicos de la “sociedad globalizada”, han agregado a la educación roles distintos de los tradicionales. Así, muchas de las instituciones educativas latinoamericanas pasaron a sumar otros roles, cumpliendo además funciones de asistencia social: “contenedores”, comedores, guarderías, etc. Siguiendo a Tiramonti, el rol tradicional de la educación asumido desde la modernidad se ve cuestionado, al tiempo que se genera una tensión entre la formación de mano de obra para cumplir con los requerimientos del nuevo sistema y la contención social necesaria para la gobernabilidad. De esta manera comienzan a convivir dentro de la educación dos “modelos” que responden a lógicas y valores diferentes: el “modelo de la modernidad” – asociado a valores como la movilidad social, la igualdad – y el “modelo de la globalización” – asociado a valores como la competitividad, la diferenciación.

Los diversos organismos internacionales antes mencionados – ex profeso o no – “presionaron” para un cambio en la configuración de las políticas educativas a través de sus diagnósticos y directivas, que fueron asumidos por los Estados. En líneas generales, existió una coincidencia entre estos organismos en cuanto a cuáles son las necesidades educativas hoy; en mayor o menor medida todos sostenían que era necesario “...asegurar el acceso a la educación y mejorar su calidad sobre la base de la equidad, pertinencia y eficiencia.” (Bello, 1999) En muchos casos, como lo afirma

Gajardo, “estas recomendaciones sirvieron de base para establecer las condiciones de préstamos y donaciones.” (Gajardo, 1999:11)

Entre muchos políticos y académicos se asentó así una convicción respecto a la necesidad de llevar a cabo reformas educativas que permitieran revertir la ya vista situación crítica. Se planteaba que los cambios en la política educativa deberían conducir a la asignación de una mayor responsabilidad por los resultados educativos tanto a las escuelas como a los maestros. Por lo tanto, la responsabilidad asignada a las políticas educativas en general fue mayor⁹.

Así, las reformas educativas latinoamericanas de los '90, siguiendo en mayor o menor medida los lineamientos de los organismos mencionados, se apoyaron en una serie de ejes de política y desarrollaron una serie de estrategias básicas comunes, con matices distintos según el país. Según Mancebo una política educativa es “un conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente seguidas por la autoridad educativa en el ámbito de su competencia.” y agrega que la “matriz de políticas educativas de un país en un momento histórico está determinada por dos ejes: el de los principios rectores y el de los niveles educativos.” (Mancebo, 2002:140) Por lo tanto, la reforma de una política educativa entraña cambios en los principios rectores que afectarán en mayor o menor medida a los niveles educativos. Según la autora, citando a Braslavsky, estos principios rectores, o “conceptos estelares”, son componentes recurrentes del discurso y se articulan con los “conceptos controversiales”, aquellos respecto a los que no existe consenso. A cada uno de estos objetivos, o principios

⁹ Hasta los años '70 y '80, las políticas educativas eran subsidiarias dentro de una política social general, ya que no se consideraba al “factor escuela” – es decir, las actividades concretas llevadas a cabo por la escuela, la posición de los directores y maestros respecto al aprendizaje, etc. – como un elemento que marcara alguna diferencia en las posibilidades de aprendizaje, sino que estas eran asociadas casi exclusivamente a “factores sociales” (Ver: Fernández, 2002.)

rectores, se asocia una serie de “líneas de acción”, cuyo objetivo es hacer operativos esos principios rectores.

Según Gajardo (1999), los ejes de política fueron básicamente cuatro: gestión; equidad y calidad; perfeccionamiento docente y financiamiento, materializados en una serie de líneas de acción que se muestran en el cuadro siguiente.

Cuadro 1a: Ejes de política y líneas de acción de las reformas educativas en los '90

EJES DE POLÍTICA	LÍNEAS DE ACCIÓN
Gestión	Descentralización, mejora de los sistemas de información, evaluación de resultados, participación de padres
Equidad y Calidad	Focalización en escuelas “pobres”, reformas curriculares, extensión de la jornada escolar
Perfeccionamiento Docente	Mejoras en la capacidad y las condiciones de trabajo docente, políticas de incentivos
Financiamiento	Subsidios a la demanda, financiamiento compartido, etc

Fuente: Gajardo 1999.

Si bien efectivamente las líneas de política abordaron estos ejes, la categorización empleada por Bentancur (2006: 13-14) se ajusta mejor a este análisis, en tanto permite una descripción más comprensiva de los rasgos políticos de las reformas. En su análisis, Bentancur propone tres principios rectores, a saber: mercantilización de la gestión; calidad y equidad; y, recomposición de los roles público y privado en el financiamiento.

Cuadro 1b: Ejes de política y líneas de acción de las reformas educativas en los '90

<i>EJES DE POLÍTICA</i>	<i>LÍNEAS DE ACCIÓN</i>
--------------------------------	--------------------------------

Mercantilización de la gestión	Descentralización, mejora de los sistemas de información, evaluación de resultados, participación, incentivos a la competencia, <i>accountability</i>
Equidad y Calidad	Focalización en escuelas “pobres”, extensión de la jornada escolar, mejoras en infraestructura, descentralización y reforma curricular
Recomposición de los roles público y privado en el financiamiento	Financiamiento mixto, subsidio a la demanda, aumento y redistribución del gasto hacia educación básica, recursos del sector privado.

Fuente: Bentancur, 2006: 14

Las líneas de acción concretas que viabilizaron la reforma atravesaron los diferentes niveles educativos que se pretendía afectar: educación primaria, educación media y formación docente. Dada la extensión y objetivos de este trabajo se optó por abordar la reforma en términos generales, esto es, sin distinguir por niveles educativos.

Si bien en la mayoría de las políticas aplicadas pueden observarse estas directrices, tanto desde los diagnósticos como de parte de los técnicos que diseñaron y aplicaron los planes de reforma, el gran objetivo era mejorar la calidad¹⁰ de la educación a través de mejoras en la infraestructura, perfeccionamiento docente y cambios en el financiamiento y el modelo de gestión. El uso de estas estrategias parece indicar que, como señala Gajardo, “...la región se ha movido desde un paradigma tradicional, que favorecía la igualdad en el acceso, a uno que privilegia la igualdad en los resultados, la descentralización y la competencia por los recursos...” (Gajardo, 1999:13)

En este mismo sentido, otro de los puntos clave de estas reformas fue la creación de diversos dispositivos y sistemas de evaluación de la “calidad”, que permitieran –

¹⁰ El *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005* publicado por UNESCO expresa al respecto que: “Tanto en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos de 1990 como en el Marco de Acción de Dakar (...) se afirma que la calidad ‘constituye el centro de la educación’ ”. (UNESCO, 2005:5).

operacionalizando el concepto – “monitorear los aprendizajes” y crear estándares de excelencia comparables internacionalmente. Se diseñaron diversos programas internacionales de evaluación, entre los cuales PISA¹¹ (Programme for International Student Assessment) es uno de los más reconocidos actualmente. Estos programas buscan determinar, mediante la aplicación de pruebas y evaluaciones permanentes, si los estudiantes han alcanzado “...los conocimientos y competencias relevantes para la vida ciudadana que deberían haber adquirido (...) al finalizar la educación obligatoria.”¹²

Muchas de estas medidas, o el modo como fueron aplicadas, ocasionaron gran controversia, generándose una intensa movilización de oposición de parte de docentes y estudiantes en los países donde fueron implementadas¹³. Sumado el hecho de que, a más de diez años de la implementación de estas reformas, sus resultados no se condicen con lo esperado, es decir, no hubo una mejora significativa en el “nivel de aprovechamiento” entendido como un mayor rendimiento de los alumnos medido según sus propias pautas evaluatorias¹⁴, en muchos países de la región, las iniciativas de reforma de los '90 están siendo revisadas. “Pareciera que no existe una escuela pública de calidad para todos y que persisten las brechas entre estratos sociales; igualmente, los desniveles entre los conocimientos que adquieren los hijos de los grupos más pobres en la sociedad. Los sistemas escolares son altamente estratificados y no constituyen un

¹¹ Programa de evaluación de estudiantes llevado adelante por los países miembros de la OCDE. La evaluación PISA se realiza cada tres años y toma por objeto a jóvenes de 15 años de edad, quienes estarían terminando la escolaridad obligatoria. Ver: Informes de ANEP sobre las características de la evaluación PISA disponibles en su página web: www.anep.edu.uy

¹² *Primer Informe Nacional PISA 2003 Uruguay*. Versión preliminar, 2004.

¹³ Existe una extensa bibliografía al respecto, puede citarse: Palamidessi 2003, Tiramonti 2001, entre otros.

¹⁴ Pueden existir matices según el caso concreto. Incluso, como ocurrió en el caso de Uruguay, puede haberse producido una mejora en algunos indicadores y una invarianza en otros, en relación con la calidad y equidad educativa.

mecanismo de movilidad social, con lo cual se evidencia que la reforma todavía no ha alcanzado sus objetivos de calidad...¹⁵”

Estos cuestionamientos e insatisfacciones relativos a los resultados de las reformas alientan diversas conjeturas. Según Tiramonti (2001) las transformaciones en el escenario educativo de los '90 sintetizan los cambios económicos acaecidos en esa época. La implantación de un orden económico global y el repliegue del Estado en relación con el manejo de la economía, traen aparejadas la segmentación de las sociedades y su reestructuración en términos de responsabilidades, en tanto el Estado traspassa a la sociedad funciones para las cuales no cuenta con recursos.

Los mencionados cambios complejizan aun más el escenario para las políticas de educación. Como en los demás, conviven en este ámbito lógicas esencialmente diferentes, si no contrapuestas: la de la competencia, desigualdad, fragmentación y la de la universalidad, igualdad, homogeneidad. Como plantea Tiramonti, tal vez el problema se encuentre en que a partir de la reestructura de la legitimidad y funciones del Estado se haya producido un cambio en el sentido de los procesos que tienen lugar en el sistema educativo. O quizás convivan procesos de distinta índole, materializados en las tensiones mencionadas más arriba: unos responden al “viejo modelo de la modernidad” y otros al “nuevo modelo de la globalización”. Sin embargo, existen conceptos que parecen posibilitar su conciliación, por su ambigüedad e indefinición como, precisamente, el de “calidad”.

¹⁵ Calvo y Mina, 2002, citando a Gajardo, M (1999): *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*. PREAL documento N°15.

1.3. Las “ideas fuerza” de las políticas educativas en los ’90.

Como se mencionó más arriba, las reformas educativas de los ’90 se apoyaron en una serie de ideas fuerza o principios rectores: calidad, equidad y eficiencia.

En este trabajo se ha optado por tomar como centro del análisis al concepto de calidad – y su vinculación con otros – para el caso específico de Uruguay en tanto, a más de 10 años de la reforma de 1995, el país “... todavía está lejos de la media de la OCDE en resultados de logro internacionales (y) cuenta con la inequidad de resultados más alta de todos los países participantes en el examen.” (Banco Mundial, 2007:7) Como veremos más adelante, el principio rector de la calidad y equidad fue central en la reforma educativa Uruguay, con lo cual un análisis específico de lo que a priori parecería un “debe” de la reforma en Uruguay toma particular relevancia.

1.3.1 ¿Qué es “calidad educativa”?

Etimológicamente “calidad” («kalós» en griego) significa “bueno”¹⁶ y entraña, por tanto, consideraciones valorativas. Este uso tiñe el término en su definición moderna: calidad es aquella “propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo que permiten juzgar su valor”, al mismo tiempo puede definirse como “superioridad o excelencia”.¹⁷ Este concepto ha pasado por diversas etapas de desarrollo que corresponden, según la OIT, “...a diferentes escenarios de organización de los sistemas productivos.”¹⁸ Según las mismas fuentes, pueden distinguirse tres etapas en la evolución del concepto de calidad: 1) desde la Revolución Industrial hasta la Segunda

¹⁶ Diccionario Griego-Inglés, Collins, 1987.

¹⁷ Definiciones extraídas del diccionario on line de la Real Academia Española.

¹⁸ Ver: Revista *Papeles de la Oficina Técnica* N°18. “Modelos de calidad en la formación profesional y en la educación.”

Guerra Mundial: asociado a la introducción de procedimientos de control del producto final; 2) entre los años 40' y 70': donde calidad era asociada con la satisfacción de la demanda; 3) fines del siglo XX y principios del XXI: donde surge el concepto de “gestión de calidad total”, que implica cambios organizacionales en busca de la participación y responsabilidad de todos los integrantes por el resultado final.

En la actualidad, proveniente de la terminología económica, “calidad” del “producto” y “proceso productivo”¹⁹ o de gestión, está dada en términos utilitarios. Así, existen “...dos aspectos de la calidad: la calidad del diseño y la calidad del producto. Entendemos por calidad del diseño el grado de concordancia entre el diseño y el fin para el cual fue creado, y por calidad del producto, el grado de concordancia entre el producto y su diseño.”²⁰ Es decir, en términos estrictos, la calidad de un producto está dada por una relación de adecuación entre éste y el fin para el que fue creado, lo que supone también un diseño adecuado. Otro elemento que contempla la concepción de calidad en estos términos es la relación entre adecuación y costo. Asimismo, en la actualidad existe una serie de normas de calidad ISO, particularmente las llamadas 9000, con las que se espera que los productos cumplan, incluso las instituciones educativas.

Este uso economicista, se ha generalizado a otras áreas de la vida social y pasa también a la educación. Pero esta vertiente contemporánea francamente utilitaria está, sin embargo, también teñida de aquel viejo concepto valorativo de lo “bueno”.

Como sostiene Norman Fairclough (1989), entre las distintas formas de ejercicio del poder, la generación de consentimiento es una de ellas y es a través de la

¹⁹ Puede verse a este respecto las normas de calidad ISO 9.000 y 14.000

²⁰Instituto Uruguayo de Normas Técnicas, *Control de la calidad I*, manual.

construcción de ideología que se hace posible. ¿Son entonces ideológicos conceptos como el de calidad?, esto es, visiones en esencia distintas respecto a cómo debe ser una buena educación son unificadas bajo la idea conciliadora de “calidad”. Por lo tanto, es necesario desentrañar las distintas lógicas que acompañan el surgimiento y desarrollo del concepto de calidad en educación, relacionadas con concepciones de la educación, que hacen a las preguntas sobre cómo, para qué y para quién educar.

Al rastrear en el debate académico y político las referencias a “calidad” es necesario, pues, asociarlas con los fines que se adjudican a la educación en sí. Si bien hay quienes afirman que la educación persigue fines universales, otros, como Bentancur (2006²¹) afirman que, en tanto construcción social y política, se vincula necesariamente con los valores sociales, las preferencias, intereses, prevalecientes en distintos momentos históricos y, por lo tanto, sus fines y contenidos varían de acuerdo a ellos.

Una corriente revolucionaria que apoya la idea de la historicidad de los fines de la educación y que alude a su lugar social es la constituida por los trabajos de Paulo Freire. El autor destaca el carácter esencialmente político de la educación y sostiene que esta no puede ser neutral. En tanto el poder político es elemento constituyente, ver a la educación disociada de él conduciría a “reducirla a un mundo de valores e ideales abstractos, o a convertirla en un repertorio de técnicas de comportamiento, o a percibirla como un trampolín para modificar la realidad.” (Freire, 1990:167) Dice Freire: “no es la educación la que da forma a la sociedad según ciertas normas, sino la sociedad la que formula sus propias normas y crea una educación que se adapte a esos valores que la sustentan.” Y agrega, “toda transformación radical y profunda de un sistema educativo sólo puede producirse (e incluso entonces, no automática ni mecánicamente) cuando la

²¹ Artículo publicado en el Semanario Brecha en su número del 15 de setiembre de 2006.

sociedad misma se encuentra también radicalmente transformada” (Freire, 1990:168). Para alcanzar el conocimiento es necesario aprehender la realidad a través del uso de la capacidad de pensar. Para conocer, según Freire, es necesario “descubrir el objeto”, esto supone asumir que la realidad no sólo “existe”, sino “es”. Conocer implica descubrir la existencia de relaciones sociales de dominación, de ahí el carácter emancipatorio del conocimiento. Para Freire, conocer es un acto de “creación y re-creación”, la mera transferencia de conocimientos es un simple acto de “consumo”. Propone el término “concienciación” y lo define como el “proceso mediante el cual los seres humanos participan críticamente en un acto transformador (permitiendo) provocar un reconocimiento del mundo, no como mundo “dado”, sino como mundo que está dinámicamente en ‘proceso de creación’.” (Freire, 1990:120)

Si los momentos históricos hacen a los fines y contenidos de la educación y estos a los primeros, necesariamente las distintas líneas de política trazadas tienen que ver con interpretaciones de cuáles son las características principales de los momentos históricos que conducen a la necesidad de reformar en un sentido u otro. Es decir, la selección de ciertos conceptos rectores de las políticas y de cierta interpretación de los mismos conduce a ciertas líneas de política. Pero son justamente estas interpretaciones las que constituyen un problema porque dependen de valores e intereses que coexisten encontrados en una misma sociedad y momento histórico, lo que significa, siguiendo la lógica de Freire, que no existe un paradigma educativo común por encima de intereses de clase conflictivos.

Como se dijo, desde los años '80²², el término “calidad educativa” ha adquirido un uso cada vez más común, en ámbitos tanto académicos como técnicos, a la hora de diagnosticar problemas o de sugerir soluciones para las cuestiones de política educativa. Como menciona Casassus: “La calidad de la educación, como objetivo, se ha convertido en un concepto estratégico en las formulaciones de política educativa en la gran mayoría de los países.” (Casassus, 2003:62) Tal consenso hace parecer unívoco el significado de esta idea. ¿Quién podría estar en desacuerdo con la necesidad de búsqueda de una mejor educación? Sin embargo, lo que se entienda por “mejor educación” no es necesariamente unívoco. Existe una diversidad de sentidos del término, traducidos en una serie de acepciones del mismo con distinto nivel de precisión. Este punto es central, en función de una cierta noción de “calidad” se toman y legitiman decisiones “políticas” y “de políticas” que afectan al sistema educativo en su conjunto. “Calidad” actúa aquí como “orientación normativa”²³ de una política pública. Es entonces clave la pregunta: ¿de qué hablamos cuando hablamos de calidad en la educación?

1.3.2. ¿Cómo “medir” la calidad de la educación?

Un problema que subyace a la utilización de conceptos complejos y ambiguos como el de calidad para regir cualquier política es el de la construcción de una definición operativa de los mismos. Casassus parte, en sus propios estudios sobre calidad educativa, de la siguiente definición: “...un nivel aceptable en cuanto al

²² A partir de la publicación en 1983 del Informe de la Comisión Nacional de Excelencia en Educación en Estados Unidos. Citado en Casassus, 2003.

²³ Para Meny y Thoenig una política pública consta de cinco caracteres básicos: un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social. Citado en Mancebo 2002:140.

rendimiento o logro académico...”; definiendo rendimiento como “...el puntaje que se obtiene de respuestas correctas en los ítems de las pruebas de lenguaje y matemática.” (Casassus, 2003:66) Las definiciones de calidad asociadas al logro toman como referencia porcentajes de alumnos en niveles superiores en las pruebas, porcentajes de promoción, no abandono –y sus respectivas contrapartidas – en busca de “resultados educativos” mejores, cuyo principal reflejo son los resultados en las “pruebas de rendimiento”.

Si bien el propio Casassus admite que esta definición es restringida, construye su argumento sobre la necesidad de trabajar en pos de la calidad educativa con base en esta definición. Una clara virtud de una definición operativa de calidad como “rendimiento” es que permite someter al escrutinio público al sistema educativo, en base a cierto criterio preestablecido; esto implicaría a su vez la posibilidad de introducir algún mecanismo de control de lo que sucede en los sistemas educativos, en tanto, como afirma Sarramona, “...el campo educativo carece de tradición de ser sometido a cuestionamiento sistemático respecto a su funcionamiento y logros conseguidos”. Pero, como también afirma Sarramona, “...en una definición de calidad resultan tan significativos los elementos que se incluyen como los que se silencian.”; y agrega que es necesario que la actividad educativa mejore su calidad “...sin dejar de cuestionar la naturaleza del concepto cuando se aplica al ámbito educativo, donde la ideología y los valores tienen un papel decisivo.” (Sarramona, 2004:7-8)

Otra definición de calidad la asocia con el concepto de “eficiencia”, especialmente en cuanto a los organismos gestores de la educación, es decir, las escuelas y sus directores y docentes. Aquí se alude muchas veces al concepto de calidad

como “rentabilidad” del servicio educativo. El Banco Mundial enfatiza indicadores relativos al mejor aprovechamiento de los insumos educativos, en tanto permitiría lograr mayor “rentabilidad”. En uno de sus informes, hace referencia a “...la necesidad de priorizar y focalizar cuidadosamente las intervenciones para mejorar la equidad y calidad de la educación, de forma de maximizar su impacto y minimizar su costo.” (Banco Mundial, 2007: 10) Esto redundaría en un mejor aprendizaje y, por lo tanto, en mayor conocimiento. Mayor “rentabilidad” supone mejorar la relación costo/beneficio, con las implicancias que tiene ver a la educación como un “servicio” y a los estudiantes como “usuarios” o “clientes”²⁴.

Según Braslavsky y Tiramonti, un sistema educativo será “de calidad” en la medida que logre “...poner al alcance de los jóvenes los saberes elaborados que necesitan para su autodesarrollo y para participar en la reactivación económica, el fortalecimiento democrático y la redistribución de la riqueza...” (Braslavsky y Tiramonti, 1990:13) Esto incluiría: “...1) los saberes necesarios para garantizar la reproducción material y cultural de la sociedad a través del aprendizaje de los conocimientos y el desarrollo de las competencias de los individuos (...); 2) las normas morales mediante las cuales los individuos asumen la mutua regulación de sus comportamientos sociales; 3) la garantía del desarrollo de sujetos autónomos y responsables, capaces de definir activamente el sentido de sus vidas en las circunstancias actuales.” (Russo, 2001)

²⁴ Sin perjuicio de ello, es necesario conocer cuánto se debe invertir en educación para alcanzar las mejoras que se desean.

Gimeno Sacristán (2001), por su parte, propone una serie de cualidades del sistema escolar, de los centros educativos y del proceso de enseñanza, que es necesario tener en cuenta a la hora de definir la calidad de la educación:

Cuadro 2: Criterios de calidad según Gimeno Sacristán

Planos	Criterios de Calidad
Sistema Escolar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inversiones que permitan igualar a los centros escolares ▪ Universalidad de la cobertura ▪ Prolongación de la escolaridad efectiva ▪ Igualdad ante la oferta de puestos escolares ▪ Capacidad del sistema para ser comprensivo ▪ Compensatorio ▪ Calificación máxima del profesorado
Centros Educativos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trabajar por la democracia ▪ Ofrecer las mismas condiciones a todos ▪ Ser eficientes en el cumplimiento de un proyecto ▪ Ser coherentes ▪ No discriminar ▪ Integrar minorías ▪ Currículo equivalente ▪ Compensador ▪ Innovador ▪ Implicar a padres ▪ Profesores responsables
Proceso de Enseñanza	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sustantividad y adecuación de contenidos del currículum ▪ Respeto de la dignidad e identidades ▪ Dotación y calidad de materiales ▪ Métodos regulados por principios éticos y psicopedagógicos aceptables ▪ No discriminación ▪ Atención a la multiculturalidad ▪ Atención a la diversidad ▪ Compensador ▪ Orientado hacia el aprendizaje y no hacia el control y la jerarquización

Fuente: Gimeno Sacristán, 2001: 63

El Informe 2007 del Banco Mundial para Uruguay, plantea que “...la calidad de los procesos de aprendizaje responde a interacciones entre los estudiantes, el establecimiento y las instituciones del sistema educativo.” (Banco Mundial, 12007: 9).

El informe propone considerar las siguientes variables como determinantes de los resultados de las pruebas de aprendizaje y, por ende, de su calidad.

Cuadro3: Criterios de calidad según el Banco Mundial

Factores que afectan el aprendizaje	Indicadores
Estudiantes	Edad Desarrollo cognitivo Asistencia al preescolar Habilidades Valores Ingresos- oportunidades Educación de padres Nivel sociocultural Cantidad de libros en el hogar Tiempo para deberes
Establecimiento	Maestros: Motivación Conocimientos Habilidades pedagógicas Tiempo en la profesión Rotación Vocación Tiempo en clase y cómo se usa
	Condiciones de funcionamiento de la institución: Infraestructura Materiales/libros de texto Tamaño de grupos Composición de los grupos Duración de la jornada
Institucionales	Administración del establecimiento: Nivel de administración Capacidad de gestión Participación de padres Provisión privada/pública Selección de establecimiento

Fuente: Informe del Banco Mundial para Uruguay 2007: 24-26)

Este breve recorrido por distintas formas de hacer operativo el concepto de calidad busca ilustrar su complejidad; asimismo, da cuenta de la vastedad de funciones que ha asumido la educación en el último siglo.

Si bien existen, como se observa, varias formas de hacer operativo el concepto de calidad, la más utilizada es su definición en términos de resultados. El análisis del concepto de calidad medida como resultados educativos nos lleva a considerar el instrumento de recolección de dicha información: las evaluaciones educativas. Si bien el análisis de la evaluación como instrumento de medición de la calidad no puede de ningún modo agotarse aquí, es necesario referirse a él aunque sea brevemente.

Según Gimeno Sacristán, el concepto de evaluar entraña:

“...el significado de estimar, calcular, justipreciar, valorar, apreciar o señalar el valor, atribuir valor a algo (...) se analizan y se valoran sus características y condiciones en función de unos criterios o puntos de referencia para emitir un juicio que sea relevante para la educación”. (Gimeno Sacristán, 1993:4)

Según lo expresa Díaz Barriga, la definición moderna del término evaluación educativa puede rastrearse en una definición de control de principios del siglo XX:

"El control consiste en comprobar si todo ocurre conforme al programa adoptado, a las órdenes dadas, a los principios admitidos; el control tiene como objeto señalar faltas y errores a fin de que se pueda reparar y evitar la repetición" (citado en Díaz Barriga, 1994:3); y agrega: *“Se trata de establecer, bajo la idea de evaluar, una serie de actividades de control hacia el alumno, hacia el docente, hacia el propio plan de estudios y hacia la institución educativa”;*(Díaz Barriga, 1994:3) siendo más sencillo hacer operativo el concepto en relación con los dos primeros que con el resto.

Según explica el mismo autor, el examen “Emerge, hacia el año 1200 antes de nuestra era, como un problema de la burocracia china en la selección de personas para el servicio de una casta a otra.”; si bien surge como instrumento social, mantiene algunas

de sus características en su pasaje a la educación. Citando a Durkheim, agrega que el propósito del examen en la universidad medieval no era calificar “sino (mostrar) en público el grado, el dominio de habilidades cognoscitivas que ha desarrollado un sujeto”, para dar cuenta del “grado de madurez intelectual adquirida por el estudiante” (Díaz Barriga, 1994:4) Más adelante, en el siglo XVII se producen dos procesos paralelos en la institucionalización del examen: uno que da cuenta del mismo como un problema metodológico y otro que lo ve como mecanismo de vigilancia permanente²⁵. Estas dos visiones implican usos del mecanismo que son diferentes, para el primero los resultados no se utilizan como calificación, en el segundo caso sí.

El autor reconoce el proceso de surgimiento de las calificaciones en el siglo XIX como asociado al proceso de institucionalización de los sistemas educativos:

“Es necesario reconocer que las calificaciones no estuvieron ligadas, ni a la acción educativa, ni a la historia de la educación. Su origen es social y se remonta a la exigencia del Estado nacional de certificar (mediante un diploma) los conocimientos adquiridos en la escuela” (Díaz Barriga, 1994:5); lo que contribuyó a reforzar la percepción del examen como elemento independiente.

Es en el siglo XX que se incorpora la idea de “medición del aprendizaje”, relacionada con el pasaje de la pedagogía humanista a una pragmática, el aprendizaje pasó a ser considerado un mero cambio de conducta, pasible de medición. Así, según sostiene el mismo autor, esta teoría es política en tanto “posibilitó legitimar como naturales, esto es, de orden biológico, desigualdades sociales”. Hacia los años '40 del siglo XX, surge el concepto de evaluación, recogiendo el sentido implícito de control mencionado más arriba. Como expresa Díaz Barriga:

²⁵ Según el autor (1994:4), se trata de las visiones de Comenio en su *Didáctica Magna* (1657) y de La Salle en la *Guía de las escuelas cristianas* (1720), respectivamente.

“El problema de justicia es un problema social, (el examen) sirve de legitimador "académico" de un conjunto de desigualdades sociales (...) y los problemas que originariamente son de índole social se presentan como si fueran de índole pedagógica (...) (al mismo tiempo) es difícil que los elementos que muestra el examinado den cabal cuenta de un proceso mucho más complejo.”
(Díaz Barriga, 1994:7)

Con las reformas educativas de los '90, se impulsó el uso de las evaluaciones educativas como mecanismo de rendición de cuentas de los sistemas educativos. Es decir, no se trata de analizar las evaluaciones individuales, sino el conjunto de los resultados. Esto, para determinar si los estudiantes aprenden o no, quienes aprenden más y quienes aprenden menos y establecer comparaciones a nivel internacional, a los efectos de determinar estándares deseables mínimos y, precisamente, tratando de dar cuenta de problemas que son de índole social. De todas formas, como afirma Gimeno Sacristán este sentido del uso del término ya estaba presente antes:

“(es) el caso de los planteamientos didácticos inscritos en el paradigma o teoría tecnológica o tyleriana (de los años '70) sobre el curriculum, en los que la evaluación es recurso de comprobación de eficacia. Para determinadas posiciones gerencialistas evaluar es la forma de constatar la eficacia de los profesores y de los centros.” (Gimeno Sacristán, 1993:3)

Al igual que ocurre con conceptos como el de calidad, el de evaluación ha adquirido nuevos significados con el paso del tiempo, convirtiéndose también en uno polisémico y difícil de definir con precisión. Pero, como también afirma Gimeno Sacristán, el concepto está lejos de ser neutral:

“Las formas de concebir y practicar la evaluación tienen que ver con la evolución de las funciones que cumple la institución educativa en la sociedad y en el mercado de trabajo; las posiciones que se adopten sobre la validez del conocimiento que se trasmite; las concepciones que se tengan de la naturaleza

de los alumnos y del aprendizaje; la estructuración del sistema escolar, dado que sirve a su organización; la despersonalización de la relación pedagógica provocada por la masificación que lleva a una pérdida de conocimiento directo entre profesores y alumnos; la forma de entender la autoridad y el mantenimiento de la disciplina y la emulación de los alumnos en los centros y en las aulas”. (Gimeno Sacristán, 1993:5)

Los elementos arriba mencionados son componentes de una educación de calidad. Sin embargo, como se dijo, esta complejidad se hace operativa concretamente en los resultados de las pruebas, y es en ese proceso donde parece perderse. Según Gimeno Sacristán:

“La búsqueda de cientificidad (...) lleva consigo una imagen de los profesores que no se corresponde con la realidad de sus condiciones de trabajo, ni con el hecho de que tengan que atender a personalidades complejas en desarrollo, a múltiples grupos y a contenidos educativos muy diversos. Además, un enfoque rigorista en la forma de entender los objetivos educativos y la evaluación de resultados no suprime, por otro lado, el hecho de que esos objetivos expresan opciones de valor. Toda evaluación de los mismos que pretendiese ser objetiva quedaría subordinada, en todo caso, a la opción que los objetivos representan.” (Gimeno Sacristán, 1993:7)

Ahora bien, es igualmente cierto que para poder diseñar políticas que apunten a lograr una mejor educación es necesario conocer cómo funciona el sistema y dónde están sus eventuales problemas o fallas. Incorporar todos estos indicadores en una sola medida, cuantificable, que permita establecer comparaciones y que fije un piso mínimo al que todos los estudiantes deberían llegar, tampoco resulta sencillo.

Al mismo tiempo, es claro que es esencial para la planificación de las políticas educativas conocer mejor el estado de los procesos de enseñanza- aprendizaje, cómo se

producen, qué elementos inciden y dónde están las posibles fallas. Pero es central tener presente que evaluar implica valorar:

“se valora la adecuación de los resultados obtenidos a los criterios u objetivos deseables. Es decir, se hace referencia a valores, a ideales educativos, que no dejan de ser construcciones aceptadas en momentos determinados por grupos de individuos, sobre los que existen acuerdos y discrepancias.” (Gimeno Sacristán, 1993:9)

A su vez, la evaluación busca cumplir con otro propósito, “Al ver qué aspectos, métodos, cualidades del profesor, de los centros o del ambiente se hallaban correlacionados con un alto rendimiento se pretende deducir la efectividad de modelos educativos, instituciones escolares, métodos y profesores.” ¿No es esto lo que hacen también los sistemas de evaluación actuales?, ¿no será demasiado pedir para un sistema que, con el paso del tiempo, ha tenido que hacerse cargo de suplir carencias y necesidades cada vez mayores, al tiempo que intenta cumplir con las demandas de un mercado laboral que evoluciona en requerimientos mucho más rápido que la capacidad adaptativa del propio sistema?

En definitiva, como también se pregunta Gimeno Sacristán, “¿Por qué en la enseñanza debe evaluarse o darse calificaciones sobre la sociabilidad de las personas cuando esta cualidad aludirá inexorablemente a normas sociales de comportamiento, reflejo de una forma de entender lo que es un "ciudadano aceptable"?” (Gimeno Sacristán, 1993:52)

1.3.3. ¿Qué es equidad y cómo hacerla operativa?

Otro concepto que tuvo un papel protagónico en las reformas educativas de los '90, como uno de los principales objetivos a alcanzar, fue el de equidad. Las reformas no sólo buscaban una educación mejor, sino también más justa. Según el diccionario de la Real Academia Española, el término refiere a una “Disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece”.

Vale la pena aquí hacer una distinción entre el concepto de equidad y el de igualdad. Según el Diccionario de la Real Academia Española, el concepto de igualdad se define como “conformidad de algo con otra cosa en naturaleza, forma, calidad o cantidad.”, o bien, “correspondencia y proporción que resulta de muchas partes que uniformemente componen un todo”.

Entonces, ambos conceptos entrañan la definición de algún criterio de justicia. Podría interpretarse que en el caso de la equidad se utiliza un criterio de justicia que da cuenta de las diferencias entre los seres humanos y que dará a (o esperará de) cada uno lo que le corresponda según su situación individual. Mientras tanto, en el caso de la igualdad se da a (y espera de) todos los individuos lo mismo, independientemente de su situación, capacidades, etc.

No está dentro de los objetivos de este trabajo discutir si es mejor que las políticas educativas utilicen el criterio de justicia de la igualdad o de la equidad. Pero de hecho, de los dos, fue este último el concepto que tomó parte en el discurso y en muchas de las medidas de política de las reformas educativas de los '90.

Desde el punto de vista de la política educativa, resultaría lógico analizar si los objetivos que esta busca alcanzar son compatibles entre sí y si pueden constituirse líneas de acción simultáneas. Lo que intentaré argumentar aquí es que, según cómo se entienda el término “calidad” será más o menos compatible y asociable con la equidad y las vías de política serán distintas y así también los resultados.

1.3.4 Calidad y Equidad: ¿conceptos convergentes o antagónicos?

Cabe entonces analizar cómo se vinculan entre sí los principios rectores de la política pública y si eso podría tener alguna consecuencia sobre sus resultados. Si retomamos las definiciones de calidad y equidad vistas anteriormente, podríamos decir que el principio de “calidad” – concebida como resultados – implica la diferenciación de los individuos, más allá de sus ventajas en cuanto a las posibilidades de establecer diagnósticos. Mientras que la “equidad” busca encontrar mecanismos que permitan que los individuos logren mejores condiciones cognitivas, independientemente de su punto de partida. Si entendemos calidad como resultados y equidad como dar a cada uno en función de sus condiciones, la primera considera a los individuos en términos relativos – es decir en comparación con los demás – mientras la segunda los concibe en términos absolutos – es decir, en relación consigo mismos y hasta dónde pueden superarse a sí mismos.

A mi juicio existe una tensión entre ambos conceptos así entendidos. La pregunta es: ¿se puede pensar en más calidad para todos, entendida en estos términos, aun enfrentando problemas de equidad? Posiblemente, una reforma que pretenda orientarse a ambos principios deba considerar ante todo de qué concepto de calidad

parte y cuáles son las consecuencias que busca. El concepto de equidad, es quizás más unívoco que el de calidad y por lo tanto, dependerá de cómo se defina este último su articulación con el primero.

Esto se aplica especialmente en un mundo competitivo, diferenciador, que demanda capacidades individuales para desenvolverse en el mismo, lo que nos hace volver a la pregunta ¿para qué educamos?

Como hemos argumentado anteriormente, la calidad de la educación aludiría a la idea de una mejor educación. Como explica Gimeno Sacristán, qué implica una mejor educación puede ser sustancialmente diferente para diferentes personas, grupos, o formas de pensamiento y rara vez esto se explicita. Al mismo tiempo, la elección de una concepción y no otra, provoca un problema de índole pedagógica, pero también de poder, “...cuando un significado sustituye a otro o se impone en el discurso y posteriormente en las políticas y en las prácticas. El uso de la expresión ‘calidad de la educación’, en vez de propiciar debate sobre sus cualidades...” las esconde, dando por sentadas aquellas que son dominantes. (Gimeno Sacristán, 2001:62)

En busca de una definición alternativa de calidad el Dr. Howard Gardner²⁶ sostiene que es más relevante conocer la “aptitud o potencial para el rendimiento”, que el rendimiento en sí²⁷. En la misma línea están los estudios del Dr. Reuben Feuerstein²⁸ y su concepto de “propensión al aprendizaje”. Ambos autores afirman que todos los individuos son diferentes en sus estructuras de pensamiento y estrategias de resolución

²⁶ Howard Gardner es investigador en la Universidad de Harvard, codirector del Proyecto Zero de la Harvard Graduate School of Education.

²⁷ Ver: Gardner, H (1993) *Multiple Intelligences. The theory in practice*, y Gardner, H (1999): *La inteligencia reformulada: las inteligencias múltiples en el siglo XXI*.

²⁸ Reuben Feuerstein es Doctor en Psicología del Desarrollo, Director del Hadaza – WIZO – Canada Research Institute y del International Institute for the Enhancement of Learning Potential.

de problemas. Feuerstein concibe a la inteligencia como la “capacidad del individuo de utilizar la experiencia pasada para adaptarse mejor a nuevas situaciones”, y, según él, “no es medible, según esta definición, ya que no es más que una disposición del individuo para utilizar lo que ha aprendido y aplicarlo”²⁹.

Quizás estas aproximaciones ofrezcan una forma posible de compatibilizar ambos conceptos, comparando al individuo con su propio rendimiento anterior y definiendo una educación de mayor calidad como aquella que hace que el individuo sea mejor que sí mismo, articulándola con la idea de equidad que busca dar a cada uno lo que necesita.

En las páginas anteriores se planteó que existe cierta tensión entre los conceptos de equidad y calidad entendida como resultados. Es necesario entonces analizar la política educativa en relación con estos dos principios.

2. La reforma educativa de los '90 en Uruguay.

2.1. Generalidades

En la reforma educativa uruguaya, los organismos internacionales tuvieron una gran influencia, al menos desde el punto de vista del financiamiento. Los principales proyectos que permitirían hacer operativos los objetivos de la reforma fueron co-financiados por Instituciones Financieras Internacionales. La cooperación internacional fue reconocida como clave para la reforma por la propia ANEP: “El rol desempeñado

²⁹ R, Feuerstein (1987): “Aprender a ser inteligente”. En: Separata: *Le Journal des Psychologues*.

por la Cooperación Técnica Internacional (el BID y el Banco Mundial, fundamentalmente) es en este proceso central...” (ANEP, 2000:58).

Si bien la reforma en Uruguay siguió los lineamientos generales compartidos en la mayoría de los países de América Latina, el proceso tuvo características particulares que le dieron un perfil singular. Entre estas se encuentra el rol centralizador que mantuvo el Estado, aspecto sin duda distintivo si se lo compara con el proceso de reforma en otros países donde se aplicaron fuertes políticas descentralizadoras de la gestión. Según lo expresara el entonces Director Nacional de Educación Pública, sociólogo Germán Rama, “...lejos de ser ella la implantación de modelos exógenos, constituye una versión actualizada para el Siglo XXI de los principios que históricamente definieron a la educación y a la sociedad uruguaya”. (ANEP, 2000:13)

Según sus objetivos, la reforma educativa uruguaya fue clasificada por algunos autores dentro del grupo de “reformas dirigidas a la consecución de la equidad social”³⁰, al tiempo que perseguía también el objetivo de mejorar la calidad. Como sostiene Mancebo, la alta participación del Estado se fundamenta en “la defensa a ultranza de la educación pública, con una concepción clásica del “Estado Docente” según la cual el Estado debe encargarse no sólo de regular la enseñanza sino también de proveer mayoritariamente el servicio educativo”. (Mancebo, 2002). El Estado es la única entidad que puede actuar como garante de los objetivos propuestos por la reforma educativa, en tanto representante del interés general.

La mayoría de las referencias en las alocuciones de Rama ante el Parlamento tienen por objeto mostrar los problemas de la sociedad uruguaya que una reforma en la

³⁰ Según Carnoy y de Mora (En ANEP, 2000:44) existen tres tipos de reformas educativas, según sus objetivos: 1) las orientadas por problemas de financiamiento; 2) las centradas en la competitividad; 3) las dirigidas a la consecución de la equidad social.

educación necesitaría abordar: la necesidad de atención preescolar por sus efectos sociales; incidencia sobre la condición de las familias, por la existencia de un alto número de mujeres trabajadoras (en general de hogares monoparentales y pobres), lo que supone que sus hijos necesitan protección. Esto genera, según Rama, la “obligación moral de protegerlos y la única manera de hacerlo es incluirlos en la educación preescolar” (ANEP, 1995:11); en esta misma línea agrega que las familias de mujeres solas, con bajo nivel educativo y con hijos “constituyen el eslabón de reproducción de la pobreza” (ANEP, 1995:15)

Asimismo, Rama enumera las acciones a llevarse a cabo en la reforma, cuyo objetivo es abordar la problemática planteada: aumento de la carga horaria para que los niños provenientes de familias más carenciadas pudieran alcanzar el nivel educativo requerido (ANEP, 1995:18), obligatoriedad de la enseñanza preescolar, para lograr la incorporación de los niños más pobres al sistema. Aquí, Rama destaca la función igualadora - y equitativa - de la educación obligatoria; el objetivo de la reforma es que todos los niños ingresen al sistema educativo y que quienes lo necesitan más reciban una atención diferenciada³¹.

Según expresa en la entrevista que le realizara Bentancur³², “... apostar a la educación significaba apostar a cortar la reproducción de la pobreza (...). También era necesario apostar a tener una generación joven moderna, con conocimientos de inglés, de informática (...) para tener condiciones de crecer a largo plazo.”

El concepto de equidad permea esta visión de la reforma junto con el de calidad, lo que se traduce explícitamente en la formulación de sus objetivos.

³¹ Por ejemplo a través de la educación de tiempo completo.

³² Ver: Bentancur, N (2008): *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual.*

2.2. Objetivos

Los objetivos de la reforma fueron consagrados en el proyecto remitido por ANEP al Parlamento para la Ley Presupuestal correspondiente al período 1996-2000, luego aprobado por este. Sus directrices fueron puestas en funcionamiento a través del presupuesto quinquenal. Según es planteado por la ANEP, el uso de la técnica presupuestal por programas es uno de los instrumentos técnicos utilizados con el objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia de las prestaciones en el marco de la Reforma del Estado (ANEP, 2000:59). Sin embargo, fue muy cuestionado el hecho de que una reforma de una política central para un país, como es la educativa, no fuera objeto de una consideración particular y se consagrara simplemente a través del mecanismo de aprobación de una ley presupuestal. Como afirma Mancebo, “a pesar del fuerte tono fundacional de la reforma, en ningún momento se planteó en la agenda política la sanción de una ley fundamental de educación...”. (Mancebo, 2002)

Específicamente, la reforma educativa de 1995 tenía los siguientes objetivos: 1) la consolidación de la equidad social; 2) el mejoramiento de la calidad educativa; 3) la dignificación de la formación y la función docente; y 4) el fortalecimiento de la gestión institucional (ANEP, 2000:57).

Sintéticamente, podría decirse que básicamente los principios rectores de esta reforma fueron dos: calidad y equidad. Los dos restantes, tanto por su menor nivel de abstracción como por las medidas concretas en que se plasmaron, podrían subsumirse a estas dos categorías principales. Incluso podría argumentarse que los dos últimos

constituyen medios para lograr los fines que encarnan los dos primeros. Tanto la “dignificación de la función docente” como el “fortalecimiento institucional” pueden ser asociables a la idea de una mayor “calidad”, puesto que involucraron líneas de acción tales como: cursos de capacitación y compensaciones y mejoras en los sistemas de evaluación y fortalecimiento de cuadros técnicos, respectivamente.

Así, el “modelo educativo” impulsado por esta reforma intentó satisfacer, por medio de sus líneas de acción, estos dos principios buscando un pasaje de una matriz “igualitarista” a otra que buscaba ser más “equitativa”.

Buscando una respuesta tentativa a las preguntas planteadas en este trabajo, es decir, ¿qué concepto de calidad rigió las políticas implementadas?, y, ¿cómo se articuló con el otro gran objetivo de política?, que era el de equidad, se analizará las líneas de acción de la política implementada.

2.3. Líneas de acción

La reforma educativa en Uruguay se hizo operativa a través de una serie de proyectos (MECAEP, MESyFOD, FAS, Fortalecimiento de la Educación Técnica). Cada uno de estos proyectos desarrolló líneas de acción específicas para los distintos niveles educativos, a saber:

a) el proyecto “Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria” (MECAEP) se focalizó en la expansión de la educación inicial (aulas y equipamiento), construcción de escuelas de tiempo completo, dotaciones de material didáctico a las escuelas y evaluación de los resultados de aprendizaje;

b) el proyecto “Modernización de la Educación Secundaria y la Formación Docente” (MESyFOD) se centró en la renovación de los currículos del ciclo básico de educación media, construcción de liceos y nuevas modalidades de capacitación de los docentes (creación de Centros Regionales de Profesores);

c) el programa FAS (“Fortalecimiento del Área Social”) se dirigió a la construcción de aulas para educación inicial y primaria, mejora de la gestión y la definición de la currícula para las escuelas de tiempo completo;

d) por último, el proyecto “Fortalecimiento de la Educación Técnica” (FET) buscó mejorar la gestión y adecuar la oferta educativa a los requerimientos del mercado³³. (ANEP, 2000:58)

Un modo de dar cuenta de la importancia que se le dio a cada uno de estos programas y sus líneas de acción es analizar la distribución del presupuesto asignado a cada uno:

Cuadro 4: Líneas de acción de la reforma educativa y recursos de cooperación externa asignados.

Programa	Líneas de acción	Recursos asignados (%)
MECAEP	<ul style="list-style-type: none"> ○ Expansión de la educación inicial (aulas y equipamiento) ○ construcción de escuelas de tiempo completo ○ dotaciones de material didáctico a las escuelas ○ evaluación de resultados de aprendizaje 	44,9
MESyFOD	<ul style="list-style-type: none"> ○ renovación currículos del ciclo básico de educación media ○ construcción de liceos 	30,5

³³ Para una referencia más detallada a estos programas ver: *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay: 1995-1999*. ANEP, 2000.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ nuevas modalidades de capacitación de los docentes (creación de Centros Regionales de Profesores) 	
FAS	<ul style="list-style-type: none"> ○ construcción de aulas para educación inicial y primaria ○ mejora de la gestión ○ definición de currícula para escuelas de tiempo completo 	6,2
FET	<ul style="list-style-type: none"> ○ mejorar la gestión ○ infraestructura ○ equipamiento ○ cambios en currícula 	18,4

Fuente: elaboración propia en base a ANEP 2000:64

Al observar la tabla puede apreciarse que si bien la mayor parte de las líneas de acción de los cuatro programas coinciden (aumentar la dotación de materiales, infraestructura, cambios en la currícula) el programa MECAEP es el que cuenta con la mayor proporción de los recursos. La razón de ello se halla, probablemente, en que un fuerte componente de este programa es la expansión de la educación inicial, en el entendido de que cuanto más temprano sea el ingreso a la educación, más temprana será la estimulación que los niños reciben (especialmente niños que provienen de familias pobres) y se contribuirá a la equidad, en tanto se lograrán mejores resultados educativos. Como afirma el propio Rama “[Las escuelas de tiempo completo y la cobertura preescolar tienen] una función social muy importante, como la de evitar la marginalidad, la exclusión social y el conflicto...” (Citado en Mancebo, 2002:144) Más allá de esto, es significativo destacar que el programa MECAEP, como su nombre lo indica, apuntaba al objetivo de calidad.

Otro modo de valorar la importancia de cada uno de los programas y del objetivo al que respondían es a través del análisis de las medidas concretas que se llevaron adelante para su implementación. Retomando el listado elaborado por

Bentancur, se presenta a continuación un cuadro resumen de las distintas líneas de acción de los programas, vinculadas a los objetivos de calidad y equidad. Reconociendo que muchas de las medidas, si no todas, pueden asociarse a uno y otro objetivo, se busca describir dónde estuvieron puestos los énfasis.

Cuadro 5: Las medidas de política y sus objetivos prioritarios

Medidas	Objetivo de Calidad	Objetivo de Equidad
Definición centralizada de la currícula básica	X	X
Reforma curricular	X	
Extensión de la jornada y calendario escolar		X
Programas de Focalización		X
Programas de innovación pedagógica	X	
Modificación de la formación docente	X	
Mejoras en la dotación de materiales	X	
Evaluación de aprendizajes	X	
Mejoras en la infraestructura	X	X

Fuente: elaboración propia en base al listado de medidas de política de Bentancur 2006:16-17.

Cabe señalar que, como sucede con cualquier definición, el criterio que se toma para la clasificación es en cierta medida arbitrario. Importará, obviamente, que a la hora de clasificar las medidas, se utilice siempre el mismo criterio. En este caso, se decidió considerar los efectos directos esperados. En Uruguay, como en la mayoría de los países de América Latina, el concepto de calidad fue operacionalizado, en un sentido estricto, como rendimiento académico, es decir, mejores resultados en las pruebas. Por lo tanto, podría considerarse como una política enfocada a la calidad toda medida que contribuyera directamente (cambios en el currículo o mejor capacitación de los

docentes, dotación de materiales didácticos, construcción de edificios³⁴) a la mejora de la calidad.

Asimismo, podría considerarse a las medidas que se focalizaron en la atención a los niños en situaciones de pobreza como subsidiarias al objetivo de equidad, entendido como el logro de situaciones menos injustas. Así, medidas como la construcción de escuelas de tiempo completo o aquellas tendientes a la expansión de la educación a niños de 3 y 4 años serían medidas que tienen por objetivo lograr una mayor equidad.

Respecto al aumento en la cobertura y su relación con el principio de equidad, no cabe duda de que si la mayoría absoluta de los niños entre 3 y 5 años proviene de hogares pobres, posibilitar su acceso a la educación tiende a reducir, o al menos a no aumentar, los procesos de segmentación social. Asimismo, podría impactar en la tasa de actividad femenina y contribuir al aumento en los recursos de la familia. (ANEP, 2000:85) Desde la perspectiva que asocia calidad a eficiencia, esta política puede relacionarse con el objetivo de calidad, en tanto investigaciones llevadas a cabo por ANEP señalan que, por ejemplo, “...en Montevideo, la tasa de repetición de primer grado entre los niños que asistieron a Educación Inicial era un 39% inferior a la registrada entre aquellos que no concurrieron...” (ANEP, 2000:85).

Adicionalmente, el aumento en la dotación de materiales didácticos buscó contribuir al fortalecimiento de la enseñanza, a la calidad en general y al desarrollo de competencias a nivel comunicativo.

³⁴ En su libro *La escuela y la (des)igualdad*, Juan Cassasus muestra que existe una relación entre factores como las mejoras edilicias y el aumento en la cantidad de libros en una escuela y los resultados educativos. Argumentos similares se sostienen en Banco Mundial 2007.

En cuanto a la dotación de infraestructura, esta es vista por ANEP como un esfuerzo de racionalización, en tanto los movimientos de la población en las últimas décadas habrían ocasionado déficits de infraestructura en algunas zonas del país y capacidad ociosa en otras. Asimismo, contar con mayor cantidad de edificios es necesario en la búsqueda de la universalización de la educación. Aunque este punto puede ser discutible si se piensa que, en este proceso de “racionalización”, al tiempo que se abrían locales nuevos, muchas escuelas rurales fueron cerradas.

Una de las apuestas más fuertes de la reforma, que se relaciona directamente con el principio de equidad, fue la implementación de escuelas de tiempo completo. El argumento para esta medida es que la educación de tiempo completo permite a aquellos niños provenientes de hogares con mayores déficits socioculturales adquirir conocimientos que no estén por debajo de los que adquieren los niños que viven en contextos socioculturales y económicos mejores. Esto se complementó con cursos y estímulos salariales para los docentes de estas escuelas.

Por su parte, la capacitación de los docentes es central si se busca tener aprendizajes de calidad. Es necesario que los docentes estén actualizados en cuestiones relativas a técnicas de enseñanza y sobre cómo aprenden los niños para poder ayudarles y orientarles en el proceso de aprendizaje y brindarles herramientas útiles a estos efectos. Entendida así, esta medida de política también estaría contribuyendo al principio de equidad.

Dos medidas que buscaron conectarse directamente con el principio de calidad fueron las modificaciones en el currículum y en los sistemas de evaluación. Se pasó a un

currículum por áreas, donde las distintas asignaturas se integraban en “núcleos temáticos”.

Como se mencionó más arriba, las distintas líneas de acción pueden ser ponderadas en importancia de modo distinto. Sin duda, los distintos programas tuvieron un peso relativo diferente, lo que puede verificarse, por ejemplo, analizando la distribución presupuestal para cada uno, lo mismo ocurre con las medidas concretas. De todas formas, de la descripción de los cuadros no surge claramente que un objetivo haya sido priorizado por encima del otro. Si bien en el discurso el componente de equidad estuvo siempre muy presente, también lo estuvo el de calidad.

3. Los resultados de la reforma educativa en Uruguay en los '90 en términos de calidad y equidad.

Como se observa en el apartado anterior, las medidas de política de la reforma se orientaron, efectivamente, tanto al principio de calidad como al de equidad. El análisis de los resultados podría hacerse en dos niveles: el del éxito de las líneas de acción y el del logro de los objetivos. Este último nos permitiría a su vez reflexionar sobre la política como un todo.

En términos de sus líneas de acción, puede decirse que algunos de los principales logros de la reforma han sido los siguientes:

1) El aumento de la cobertura (crecimiento del 11,6% entre 1995-1999, considerando a los niveles educativos en su conjunto, siendo el crecimiento más notorio en el nivel inicial y en formación docente, 66,1% y 75,7%, respectivamente.);

- 2) El incremento en el número de aulas (inversión de 97,5 millones de dólares en construcción de nuevas aulas);
- 3) El aumento en la dotación de materiales (se entregaron más de 2,5 millones de libros);
- 4) El esfuerzo en el área de capacitación (casi 20 mil docentes participaron en diferentes actividades de capacitación)³⁵.

Cuadro 6: Resumen de los resultados de la política y su relación con los objetivos prioritarios.

Resultados	Objetivo de Calidad	Objetivo de Equidad
Aumento de la cobertura		X
Expansión de las escuelas de tiempo completo y programas con componentes sociales		X
Incremento en el número de aulas		X
Aumento en la dotación de materiales	X	
Esfuerzo en el área de capacitación	X	
Financiamiento de diversos proyectos educativos.	X	

Fuente: elaboración propia en base a los resultados listados por objetivo en ANEP, 2000:71-75.

En cuanto al análisis conjunto de los resultados, en relación con sus objetivos, las líneas de acción implementadas contribuyeron globalmente al logro de una mayor equidad, en tanto acercaron mayores y mejores posibilidades educativas para todos los niños y jóvenes en el sistema educativo. Asimismo, estas medidas permitirían la consecución de resultados educativos mejores.

³⁵ Las cifras referidas en este párrafo fueron obtenidas de *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999*. ANEP, 2000.

Sin embargo, la reforma de 1995 en Uruguay no tuvo los avances esperados en el pilar de calidad. La reforma curricular, una de las apuestas más fuertes en términos de calidad, no implicó mejoras significativas en el pilar de la calidad, lo que a su vez tiene impacto en cuán equitativo termina siendo el sistema. Como afirma el Informe PISA Uruguay:

*“No existen diferencias estadísticamente significativas³⁶ entre quienes cursaron el Plan 1996 y el Plan 1986 (...) en sí mismo el Plan de Estudios **no resulta un obstáculo**³⁷ para el desarrollo de competencias científicas. Este hallazgo, que contradice las hipótesis al respecto, es coincidente con lo que fuera reportado en el Informe Nacional para el Ciclo 2003 de PISA”³⁸. (PISA-Uruguay, 2006:154)*

Asimismo, los avances en el pilar de equidad también son puestos en tela de juicio por algunos datos de las pruebas PISA 2006:

*“Si se analizan los resultados según el entorno sociocultural de los centros educativos a los que asistían los estudiantes, se observa gran desigualdad, es decir, **una enorme dispersión de los resultados**³⁹. Estos varían en gran magnitud en todas las áreas, de acuerdo al entorno sociocultural del centro, lo que pone en evidencia una fuerte segmentación social del sistema educativo uruguayo”⁴⁰.*

Aun aceptando la visión restringida de calidad como rendimiento, la batería de políticas implementada debería haberse materializado en resultados educativos mejores, satisfecho el objetivo de equidad y, habiendo trabajado en medidas concretas para mejorar la calidad, el rendimiento educativo de los estudiantes debería haber sido mejor.

³⁶ En “negrita” en el original.

³⁷ Ídem.

³⁸ Ver: Uruguay en PISA 2006 – Programa ANEP-PISA-ANEP/CODICEN.

³⁹ Ídem 37-38.

⁴⁰ Ver: Informe ejecutivo - Programa Nacional PISA Uruguay. Ciclo 2006 - ANEP/CODICEN.

Sin embargo, los resultados en las pruebas de rendimiento no tuvieron los efectos en grado y permanencia esperados.⁴¹

“Desde la implementación del Programa de Reforma en 1996, los resultados de las evaluaciones nacionales de estudiantes indican un aumento en las calificaciones promedio en la pruebas.” (Además), “Este aumento es mucho más marcado entre estudiantes provenientes de hogares de ingreso bajo y en consecuencia, se ha acortado la brecha entre el aprendizaje de los estudiantes de hogares de ingreso alto y bajo. Pese a esta reducción, la brecha en las calificaciones de evaluaciones nacionales entre estudiantes de hogares privilegiados y desfavorecidos se mantuvo bastante abultada hasta 2002... (y)... los resultados de la evaluación realizada en 2005 apuntan al estancamiento en los promedios de las pruebas, especialmente entre niños de entornos desfavorecidos.” (Banco Mundial 2007:28).

El impacto de la reforma en términos de resultados educativos pudo haberse visto relativizado por una serie de factores. Sería razonable esperar que las mejoras tuvieran impacto al comienzo de su aplicación y podría suceder que las mismas fueran mitigadas con el tiempo, de no recibir impulsos constantes (presupuestales, de materiales nuevos, etc). Otra conjetura posible es que procesos de este tipo no se desarrollan de un modo lineal, sobre todo si consideramos fenómenos como el aumento de la pobreza al doble con la crisis económica de 2002⁴². Al acentuarse los problemas de equidad, fue difícil mantener la calidad. En los hechos, parece existir cierta tensión entre los dos conceptos. Bentancur sostiene que, en efecto, la preocupación por la equidad

⁴¹ Ver: Informe 2007 del Banco Mundial sobre calidad y equidad de la educación en Uruguay, *Uruguay. Equidad y Calidad de la Educación Básica* (Banco Mundial, 2007).

⁴² Merece la pena aclarar que, dada la extensión de presente trabajo, el análisis no incorpora elementos como la forma en que se procesó la implementación de la reforma, la relación con los gremios de la enseñanza, o con los partidos políticos, elementos que eventualmente podrían explicar sus resultados parciales: Bentancur (2008:277) menciona la tramitación “apurada” de la reforma, “...con un horizonte temporal que no excedía el período de gobierno.” Para una descripción más detallada del contexto político de la reforma de 1995 en Uruguay ver: Bentancur, Nicolás. 2008. *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*. Banda Oriental- ICP - CSIC- UDELAR, Montevideo.

pudo haber relegado en cierta medida la calidad, “se desprende una preocupación dominante por la función social del sistema educativo” (Bentancur, 2008: 278)

En cuanto al instrumento utilizado para dar cuenta de los resultados de la política – la evaluación – puede hacerse los siguientes comentarios: en las reformas educativas de los '90, los sistemas de evaluación adquieren gran relevancia pues se convierten en las herramientas utilizadas para intentar conocer si los sistemas educativos están cumpliendo o no su función. Asimismo, el diseño de sistemas mundiales de evaluación hace posible la construcción de estándares que hacen a los países comparables entre sí. Uno de los instrumentos impulsados por la reforma educativa de los '90 en Uruguay fue el uso de sistemas de evaluación de este tipo. Desde 2003, Uruguay forma parte del sistema PISA, referido anteriormente. Si bien es cierto que las evaluaciones dan cuenta de qué habilidades (interpretar un texto, hacer inferencias lógicas, etc) necesitan ser más trabajadas por los docentes, dicen poco respecto a las causas “intra-sistema educativo” que conducen a que los estudiantes no hayan incorporado estas habilidades, o lo hayan hecho parcialmente; si bien apoyan la hipótesis de que aquellos estudiantes de contextos socio-económicos más desfavorables suelen tener resultados educativos peores. Entonces, ¿son realmente las evaluaciones educativas un mecanismo útil para dar cuenta del funcionamiento del sistema si no dan cuenta de dónde se encuentran los problemas?

Quizás también existan problemas intrínsecos en los principios rectores de la reforma que pueden haber afectado su impacto. Retomando las preguntas planteadas al comienzo de este trabajo, importa finalmente detenernos en analizar los conceptos de calidad y equidad que guiaron la reforma.

3.1 La reforma en Uruguay: ¿qué calidad y cuál es su vínculo con la equidad?

Cabe preguntarse cuál fue el concepto de calidad que guió la reforma uruguaya y cómo se relacionó con el de equidad. Al analizar las medidas de política implementadas, se observa que algunas de ellas asocian “calidad” con una idea de lo bueno que se apoya en elementos como mayor cantidad de materiales y de recursos didácticos y una mayor capacitación para los docentes. Esto está presente también en el discurso: “el mejoramiento de la calidad educativa implica múltiples dimensiones como la formación de los niños a edades tempranas, mayor número de horas (...), disponibilidad de textos (...), mejor formación de los recursos humanos...” (ANEP, 1998:3)⁴³ Al mismo tiempo, se apunta a la utilidad práctica de los contenidos: “...la formación de las nuevas generaciones en el conocimiento de la tecnología informática para que puedan ser usuarios eficientes de la misma.” (ANEP, 1998:43); “...refundar el rol de la educación como factor formador de una conciencia cultural y científica orientada a elevar la calidad de los recursos humanos...” (citado en Bentancur 2008:235)

Como se adelantara en el apartado teórico de este trabajo, el concepto de calidad utilizado en la reforma educativa de 1995 en Uruguay parece haber estado compuesto por elementos provenientes de, al menos, dos concepciones distintas: la idea de la mejora de la educación como elemento de equiparación social, estuvo acompañada, si bien quizás no como objetivo explícito, de la idea de la mejora de la educación en un sentido eficientista. Esto, probablemente producto de una visión de la educación de impronta más bien social, que no la responsabiliza expresamente por la formación de individuos para la competencia⁴⁴, pero que al estar inserta en un contexto internacional

⁴³ Documento basado en la exposición de motivos del Proyecto de Rendición de Cuentas.

⁴⁴ Como sí pudo haber sido la reforma chilena.

que sí se mueve en ese sentido no puede mantenerse ajena. Se trata quizás de un híbrido en el conflicto entre modernidad y globalización que planteaba Tiramonti.

Otro elemento clave, que incidió en el concepto de calidad finalmente aplicado fue su operacionalización en términos de resultados, que quizás estuvo en tensión con la propia tónica heterodoxa de esta reforma. Como se ha argumentado previamente, la polivalencia y la complejidad del concepto de calidad conllevan problemas de difícil resolución y conciliación, tanto en la implementación de políticas educativas como en su evaluación. El propio Banco Mundial reconoce que “Si bien parece relativamente sencillo medir el dominio de habilidades simples a través de pruebas estandarizadas, el proceso es más complejo cuando se trata de razonamiento crítico y creatividad.” (Banco Mundial, 2007:20). Según la misma fuente:

“La mayoría de los intentos para definir la calidad de la educación se caracterizan por dos principios: el primero de ellos es que el principal objetivo de todo sistema de educación es desarrollar los conocimientos y las habilidades cognitivas del estudiante. Por consiguiente, cuán bien logre un sistema alcanzar este objetivo es uno de los indicadores de su calidad. El segundo principio pone énfasis en la función de la educación como promotora de valores y actitudes de responsabilidad ciudadana y como instancia de apoyo del desarrollo creativo y emocional del educando. Aunque es una tarea fundamental de la educación, sus resultados son más difíciles de evaluar y comparar entre países.”

En la opinión de Sarramona, “...parece adecuada la propuesta de reivindicar un concepto de calidad educativa que abarque diversas dimensiones fundamentales de la educación, que combine factores como equidad y eficiencia, cohesión social y libertad.” Pero agrega, “...es igualmente cierta la necesidad de incorporar las dimensiones

cuantificables de la definición de calidad (...), por las posibilidades que estas ofrecen para establecer comparaciones...” (Sarramona: 2004:10).

Los problemas planteados por la operacionalización de la calidad educativa inciden asimismo en su armonización con la equidad. Retomando algunas cuestiones planteadas más arriba, el criterio de justicia equitativo al que se orientó la reforma en Uruguay requeriría un concepto de calidad y una evaluación diferenciados, sensibles a las particularidades de los individuos, auto-referentes. La evaluación de resultados en términos de rendimiento y medidos en términos homogéneos resulta así también escasamente funcional al logro del objetivo de equidad.

4. Conclusiones: los legados de la reforma.

1. En sus enunciados explícitos y más allá de los mismos, la reforma educativa uruguaya tuvo en la calidad y la equidad los objetivos centrales. Las líneas de acción, que parecen estar distribuidas indistintamente entre calidad y equidad, dan cuenta de una cierta indefinición entre uno y otro objetivo.

2. Si bien los objetivos, así como las medidas aplicadas, se enunciaban de modo contundente en las distintas declaraciones de los involucrados, la conceptualización

detrás de dichos objetivos no fue enunciada con igual claridad. Por momentos el concepto de calidad y el de equidad parecen confundirse. No hay definiciones precisas de qué se entiende por cada uno.

3. En qué medida los dos principios rectores manejados fueron confluyentes, compatibles o competitivos, según lo analizado, depende sobre todo del concepto de calidad adoptado.

4. Si bien la reforma de 1995 en Uruguay no definió expresamente el concepto de calidad, tanto del discurso como de las acciones efectivamente implementadas se desprende una ambivalencia que combina una visión de justicia social con una eficientista.

5. Sin embargo, en su operacionalización como “resultados”, la institucionalización de la evaluación y la participación de Uruguay en PISA desde 2003, implícitamente parece primar un concepto centrado en una visión eficientista. De hecho, el éxito de la reforma se sigue midiendo, hasta el día de hoy, precisamente, en términos de “resultados educativos”.

6. La reducción del concepto de calidad a resultados de rendimiento escolar entra en cierto modo en contradicción con el principio de equidad y la heterodoxia, expresamente propuestos en esta reforma, explicando tal vez los claroscuros de sus resultados.

7. De las observaciones aquí realizadas se desprende que el concepto de calidad es complejo, difícilmente operacionalizable en un solo indicador y difícilmente medible en toda su complejidad. Un abordaje de la calidad que busque ser abarcativo requiere de la construcción de indicadores complejos. Se reconoce, sin embargo, la dificultad de operativizar una definición alternativa de calidad educativa.

8. El concepto de calidad educativa no solamente es complejo, sino polisémico, asume significados múltiples que implican consideraciones de qué es bueno y valioso para una sociedad. A pesar de las dificultades, es ineludible abordar su discusión a la hora de definir una política social como la educativa.

9. Más allá de los resultados y las opiniones diversas sobre “la reforma Rama”, no se puede desconocer sus legados con miras a elucidar el significado y los desafíos de una mejor educación hacia el futuro, particularmente en vistas a una próxima Ley de Educación.

10. En términos generales, podría decirse que, aun no habiendo logrado resultados sustancialmente mejores en el mediano plazo en sus objetivos de calidad y equidad, e independientemente de lo discutible de esas definiciones, un gran logro de esta reforma fue poner sobre la mesa el problema de la distribución social del conocimiento, mediante el reconocimiento de que es necesario, para la construcción democrática de ciudadanía, que éste sea mayor y esté mejor distribuido.

11. La medida en que la educación puede contribuir a reducir los niveles de pobreza y desigualdad aparece como una clave orientadora para la política educativa en

Uruguay. En este sentido, algunas de las enseñanzas que nos deja la reforma del '95 podrían ser relevantes para el nuevo Proyecto de Ley Nacional de Educación, actualmente a estudio del Parlamento. Tanto los dos conceptos analizados aquí – calidad y equidad – como el instrumento para dar cuenta del funcionamiento del sistema educativo – las evaluaciones de resultados – son recogidos por el proyecto de ley⁴⁵.

12. Otro legado importante de la reforma es su apuesta integral, el planteo de una visión de conjunto. Fue una reforma que buscó articular a la educación en todos sus niveles (inicial, primaria, secundaria, formación docente, exceptuando sólo la terciaria) y aspectos (docente, escuela, estudiante, materiales, infraestructura, gestión).

13. Este trabajo pretende hacer un aporte al aprovechamiento de la experiencia que significa la reforma del '95, en sus logros y falencias, considerando la necesidad de discutir a qué se apunta en términos de valores sociales y políticos cuando se emprende una política social educativa.

Referencias Bibliográficas:

Arrondo, A. y Enrique García: *Control de la Calidad*. Instituto Uruguayo de Normas Técnicas. s/f

Bello, M.E. (1999): *La calidad de la Educación en el Discurso Educativo Internacional*. Acción Pedagógica, Vol.8, N°2

Bentancur, N (2008): *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*. Banda Oriental –ICP-FCS Udelar – CSIC.

(2006): “Reformas educativas y rendimiento escolar”. En: *Revista Cuadernos del CLAEH*, N°93.

⁴⁵ Ver: Proyecto de Ley General de Educación.

(2006): “Sobre la finalidad del sistema educativo”. En: *Semanario Brecha*.

Bolívar, A. (1999). *La educación no es un mercado. Crítica de la “Gestión de Calidad Total”*. Aula de innovación educativa.

Bonilla Saus, J (2003): “Encuentros y desencuentros con los procesos de evaluación de la calidad educativa en América Latina.” En: IPE – UNESCO (2003) (compilación): *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*.

Braslavsky, C. y Gustavo Cosse (1996): *¿Cómo se reforma la educación en América Latina?* PREALC- Santiago. Diálogo Interamericano, Buenos Aires.

y Guillermina Tiramonti (1990): *Conducción Educativa y Calidad de la Enseñanza Media*. FLACSO, Buenos Aires.

Calvo, G. y Ariana Mina (2002): *Inequidad a pesar de la reforma*. Revista Digital UMBRAL 2000 – No. 10

Casassus, J. (2003): *La escuela y la (des)igualdad*. LOM Ediciones, Santiago.

Coraggio, J.L. (1997): *Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?* En J.L. Coraggio y R.M. Torres, *La educación según el Banco Mundial*. Miño y Dávila-CEM, Buenos Aires.

Daverio, A y Carmen Midaglia (2002): *Itinerario institucional de las Reformas de Estado: el caso de las políticas sociales*. En: Mancebo, M.E; Pedro Narbondo y Conrado Ramos (comps.) *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (19895-2000)*. Instituto de Ciencia Política- Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

de Torres, M. I (2001): *La escuela como metáfora de la ciudadanía: utopía política y reforma social*. En: Gioscia, L (comp.) *Ciudadanía en tránsito. Perfiles para el debate*. Instituto de Ciencia política – Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Díaz Barriga, A (1994): *Docente y Programa: lo institucional y lo didáctico*. Aique, Buenos Aires.

Fairclough, N. (1989): *Language and Power*. Longman House, Essex, England.

Fernández, T. (2002): *De las “escuelas eficaces” a las reformas de segunda generación*. En: *Estudios Sociológicos*. Vol.64.

Freire, P. (1985/1990): *La naturaleza política de la educación. Cultura, poder y liberación*. Paidós Ibérica, Barcelona.

Gajardo, M. (1999): *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*. PREAL N° 15.

Gardner, H. (1999): *La inteligencia reformulada. Las inteligencias múltiples en el siglo XXI*. Paidós, Barcelona.

(1993): *Multiple Intelligences. The theory in practice*. Basic Books, New York.

Giroux, H (1993): *La escuela y la lucha por la ciudadanía*. Siglo XXI Editores. México.

Grindle, M.(2004): *Despite the Odds: the contentious politics of education reform*. Princeton University Press. (Resumen del texto original por: Hal Jones, Departamento de Historia, Universidad de Harvard)

y John Thomas (1991): *Decisiones públicas y cambios en las políticas*. Johns Hopkins University Press.

Iaies, G (2003): “Evaluar las evaluaciones.” En: IPE – UNESCO (2003) (compilación): *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*.

Kerz, M: *El planteo clásico de la ciudadanía. Ideas para un debate*. (sin datos)

Kymlicka, W y Wayne Norman (1994): *El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*. En: Revista Cuadernos del CLAEH, N°75, 1996.

Mancebo, M.E. (2002): *La larga marcha de una reforma exitosa: de la formulación a la implementación de políticas educativas*. En: Mancebo, M.E, Pedro Narbondo y Conrado Ramos (comps) *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (19895-2000)*. Instituto de Ciencia Política- Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Midaglia, C (2001): *La ciudadanía social en debate*. En: Gioscia, L (comp.) *Ciudadanía en tránsito. Perfiles para el debate*. Instituto de Ciencia política – Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Miraldi, A (2001): “*Apuntes*” *sobre la reforma educativa*. En: FENAPES (2001) (compilación): *Educación secundaria. La reforma impuesta. Diez visiones críticas*. Editorial Nordan – Comunidad, Montevideo.

Palamidessi, M. (2003): *Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la reforma educativa en América Latina*. Revista PREAL N°28.

Puigros, A. (2001): *Educación y poder: los desafíos del próximo siglo*. En: *Paulo Freire e a agenda da educacao Latinoamericana no século XXI*. CLACSO-Asdi, Buenos Aires.

Gimeno Sacristán, J. (coord.) (2001): *Los retos de la enseñanza pública*. Akal, Madrid.

(1993): “La evaluación en la enseñanza”. En: Gimeno Sacristán, J. y Ángel I. Pérez Gómez: *Comprender y transformar la enseñanza*. Morata, Madrid.

Sarramona, J (2004): *Factores e indicadores de calidad en la educación*. Ediciones Octaedro, Barcelona.

Schiefelbein, E (1994): *Estrategias para elevar la calidad de la educación*

Tedesco, J.C (1999): *Paradigmas, reformas y maestros. Temas de la agenda educativa de una década*. Fondo Editorial Que Educa – Federación Uruguaya de Magisterio. Uruguay.

Tenti Fanfani, E (2007): *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*. Siglo XXI.

(2001): *En casa de herrero cuchillo de palo: la producción y uso de conocimientos en el servicio educativo*. Documento presentado en el VI Congreso de Investigación Educativa, COMIE – México.

Tiramonti, G (2001): *Modernización educativa de los '90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?* FLACSO – Temas Grupo Editorial, Bs. As.

(2001): *Sindicalismo docente y reforma educativa en la América Latina de los '90*. Revista PREAL N°19.

(1997): *Los imperativos de las políticas educativas de los '90*. En: Revista *Propuesta Educativa* N°17. FLACSO. Edic. Novedades Educativas.

Torres, C.A. (2001): *Grandezas y miserias de la educación latinoamericana del siglo veinte*. En: *Paulo Freire e a agenda da educacao Latinoamericana no século XXI*. CLACSO-Asdi, Buenos Aires.

Documentos:

Administración Nacional de Educación Pública:

(2007): *Informe ejecutivo - Programa Nacional PISA Uruguay. Ciclo 2006*.

(2003): *Primer Informe Nacional PISA 2003 Uruguay*.

(2000): *Una visión Integral del Proceso de Reforma Educativa en Uruguay 1995-1999*.

(1998): La reforma de la educación. Situación y perspectivas. La educación uruguaya.

(1995): La reforma de la educación. Exposiciones del CODICEN de la ANEP ante la Comisión de Educación y Cultura del Senado de la República.

Informes de evaluación disponibles en: www.anep.edu.uy

Banco Interamericano de Desarrollo:

(2000): *Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe.*

Banco Mundial:

(2007): *Uruguay. Equidad y Calidad de la Educación Básica.*

La educación en América Latina y el Caribe. Documento N° 20248

UNESCO:

(2005): *Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo 2005.*

Poder Legislativo:

Proyecto de Ley General de Educación: disponible en: www.parlamento.gub.uy