

**IV Congreso Nacional y III Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación.  
¿Hacia dónde va la Educación en la Argentina y en América Latina? Construyendo una nueva agenda.**

**Buenos Aires, 16 y 17 de junio de 2011.**

**El sentido de las reformas educativas en América Latina.  
Un estudio de los casos de Argentina, Brasil y Chile.**

**Cristian Perez Centeno<sup>1</sup> (UNTREF / SAECE, Argentina) / Mariana Leal<sup>2</sup> (UNTREF, Argentina)**

**Resumen**

A casi diez años del cierre político del ciclo neoliberal que enmarcó las reformas educativas en América Latina de los años '90, este trabajo evalúa el éxito de las mismas en tres países latinoamericanos –Argentina, Brasil y Chile-. El análisis se apoya en el planteo teórico-conceptual desarrollado por Martin Carnoy en su texto “¿Están funcionando las reformas educativas en Latinoamérica? Nuevas perspectivas” (2002) y en otros derivados de aquél, como modelo alternativo a los análisis clásicos de las reformas educativas y de evaluación la calidad de sus sistemas educativos.

Metodológicamente, se utilizarán diversos indicadores, ponderados por Carnoy para la consideración del éxito de las reformas latinoamericanas, para analizar los sistemas educativos de Argentina, Brasil y Chile: (a) la expansión del acceso al sistema, (b) el desempeño de los sectores más desfavorecidos y (c) el mejoramiento de factores asociados a logros educativos. Los datos se centran, principalmente, en el nivel de educación secundaria ya que es en este nivel en donde se presenta la mayor dificultad. La cobertura del nivel primario es prácticamente total y disminuye, rápidamente, cuando se considera el nivel medio.

Análíticamente, el estudio compara no sólo el impacto de las reformas en los países mencionados, sino entre la propuesta de análisis de Carnoy y los modelos tradicionales de evaluación de reformas (fundamentalmente, a partir del estudio de los cambios en la eficacia –resultados de los aprendizajes- y de la eficiencia interna –repetencia y deserción- de los sistemas).

Finalmente, interroga acerca de la verdadera capacidad de mejoramiento que los procesos de reforma han tenido para la población de esos países -especialmente para Argentina- no sólo en términos educativos sino también respecto de su democratización.

Palabras claves: reforma educativa – evaluación de reformas – América Latina – educación secundaria

---

<sup>1</sup> Cristian PEREZ CENTENO ([cpcenteno@untref.edu.ar](mailto:cpcenteno@untref.edu.ar)) es profesor e investigador en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) de Argentina, donde se desempeña -además- como coordinador académico de posgrados. Es socio fundador y Vicepresidente de la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE) y consultor de diversos organismos nacionales e internacionales en temas educativos. Se especializa en temas de planeamiento, gestión y evaluación de la educación y de las instituciones, con énfasis en la Educación Superior.

<sup>2</sup> Mariana LEAL ([yosoymarianaleal@gmail.com](mailto:yosoymarianaleal@gmail.com)) es licenciada en ciencias Políticas y estudiante de la Maestría en Políticas y Administración de la Educación (UNTREF). Es docente de método de decisión estratégica de la Maestría en Estudios Estratégicos del Instituto Universitario Naval (INUN) donde se desempeña en gestión de la calidad educativa. Asimismo es colaboradora en la formulación y ejecución de proyectos de la ONG Fe y Alegría, Argentina.

## **El sentido de las reformas educativas en América Latina. Un estudio de los casos de Argentina, Brasil y Chile.**

A casi diez años del cierre político del ciclo neoliberal que enmarcó las reformas educativas en América Latina de los años '90, este trabajo evalúa el éxito de las mismas en tres países latinoamericanos –Argentina, Brasil y Chile-. El análisis se apoya en el planteo teórico-conceptual desarrollado por Martin Carnoy en su texto “*¿Están funcionando las reformas educativas en latinoamérica? Nuevas perspectivas*” (2002) y en otros derivados de aquél, como modelo alternativo a los análisis clásicos de las reformas educativas y de evaluación la calidad de sus sistemas educativos.

Metodológicamente, se utilizarán diversos indicadores, ponderados por Carnoy para la consideración del éxito de las reformas latinoamericanas, para analizar los sistemas educativos de Argentina, Brasil y Chile: (a) la expansión del acceso al sistema, (b) el desempeño de los sectores más desfavorecidos y (c) el mejoramiento de factores asociados a logros educativos. Los datos se centran, principalmente, en el nivel de educación secundaria ya que es en este nivel en donde se presenta la mayor dificultad. La cobertura del nivel primario es prácticamente total y disminuye, rápidamente, cuando se considera el nivel medio.

Análíticamente, el estudio compara no sólo el impacto de las reformas en los países mencionados, sino entre la propuesta de análisis de Carnoy y los modelos tradicionales de evaluación de reformas (fundamentalmente, a partir del estudio de los cambios en la eficacia –resultados de los aprendizajes- y de la eficiencia interna –repetencia y deserción- de los sistemas).

Finalmente, interroga acerca de la verdadera capacidad de mejoramiento que los procesos de reforma han tenido para la población de esos países –especialmente para Argentina- no sólo en términos educativos sino también respecto de su democratización y, en función de la temática de la Conferencia: la disminución de la vulnerabilidad, injusticia e inequidad social.

### **1. Los procesos de reforma educativa en América Latina.**

Debido a la transformación global de la década de los 80s y 90s, los países de América Latina sufrieron crisis financieras, que los condujeron a llevar a cabo transformaciones económicas y una democratización política. Por su parte, los sistemas educativos también cambiaron. En las economías más grandes, la educación básica (hasta nueve años de escuela) se volvió prácticamente universal y la educación secundaria y terciaria se expandió rápidamente. En los países menos desarrollados de América Latina, el acceso a la escuela primaria también se incrementó. Surgió un nuevo énfasis en la *calidad* de la educación que promovía una mayor responsabilidad por parte de las escuelas y sistemas educativos respecto al desempeño académico de los estudiantes. Muchos países también implantaron alternativas de financiamiento a la educación. El control de los recursos financieros que ejercían los ministerios nacionales se transfirió a gobiernos locales, distritos y escuelas. Asimismo, los gobiernos fomentaron la educación privada como una forma de reducir el gasto público en educación. (Carnoy, 2002, p. 1)

Los años '80 en América Latina se caracterizaron por el entrecruzamiento de los procesos de recuperación y consolidación democrática con una situación económica de crisis creciente y altos niveles de gobernabilidad. En términos de los sistemas educativos, a nivel general, se verificaba:

- Presupuestos decrecientes siempre insuficientes para atender las necesidades básicas de los sistemas educativos;
- Aumento excesivo de la demanda por servicios educativos, derivados de su contención durante los regímenes militares en la región pero también de la mayor cobertura de los sistemas que fueron impulsando una mayor presión en los niveles superiores de formación;
- Pérdida del monopolio estatal de la educación, derivado del incremento del peso relativo del sector privado en la atención de los servicios; y,

- Un excesivo centralismo de los sistemas, que concentraban en los niveles centrales y superiores casi todas las decisiones, excediendo largamente las funciones de formulación de políticas y sostenimiento económico –que lo estaban- pero también otras, como por ejemplo las de carácter administrativo, que impedían un ejercicio adecuado del poder y de atención de las problemáticas crecientes.

Los estados nacionales entraron en crisis y promovieron proyectos de reforma del Estado de corte neoliberal que impactaron, también, en el campo educativo. Muchos países proyectaron, en este contexto, las reformas de sus sistemas, lo cual se produce hacia fines de la década de 1980 pero, especialmente, durante los '90. El diagnóstico generalizado que las justificaba e impulsaba incluía la falta de equidad en la distribución de los servicios (ya sea en el acceso al sistema como a las condiciones de permanencia y a los resultados de aprendizaje obtenidos por los distintos sectores sociales), la baja calidad e ineficiencia del sistema, el modelo de organización centralizado de los sistemas junto con una muy baja autonomía por parte de las instituciones escolares (que afectaba la eficacia en su función, la responsabilidad por los resultados y la participación de las comunidades de cada escuela), un deterioro creciente de las condiciones de trabajo y profesionalización docente, el divorcio con las necesidades y demandas del sector productivo y, desde ya, la falta de financiamiento. El grado de deterioro y el nivel de consenso respecto del diagnóstico funcionaron como un promotor social per se de los cambios que se avecinaron.

Académica y políticamente se desarrollaron diversas reuniones que también abonaron el caldo de cultivo de la Reforma. En especial, los acuerdos mundiales de la Conferencia Mundial de Educación de Jomtien de 1990 y su derivación en las diversas reuniones de Ministros de Educación en el marco del PROMEDLAC realizadas en el primer lustro de la década, la propuesta de la CEPAL formalizada en el documento “*Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*” del 1993. Las políticas de financiamiento desarrolladas por el Banco Mundial y el BID en este período funcionaron impulsando las medidas asumidas políticamente.

Con diferentes énfasis según el ámbito en que se proponían, los contenidos de las reformas implementadas en América Latina confluyeron buscando:

- mejorar el grado de prioridad política de la educación y estructurar consensos con los diferentes actores para llevar a cabo las reformas;
- desarrollar políticas compensatorias a favor de los sectores más desfavorecidos;
- descentralizar la gestión de los sistemas y promover mayores niveles de autonomía de las escuelas;
- mejorar los resultados de aprendizaje de los alumnos;
- fortalecer la gestión de las instituciones mejorando la capacidad de gestión de la dirección escolar y responsabilizándola por los resultados de sus alumnos;
- vincular las instituciones escolares con su entorno comunitario y productivo a fin de atender con mayor eficacia sus necesidades;
- incrementar el financiamiento educativo, mejorar la racionalidad y eficiencia del gasto y desarrollar modalidades alternativas de asignación de recursos;
- mejorar la formación docente e incluir las funciones de orientación escolar;
- incorporar las nuevas tecnologías de información y comunicación en el proceso de formación de los alumnos;
- reimpulsar la formación para el trabajo en vinculación con el sector productivo.

Gajardo (1999, p. 13) sintetiza las estrategias o programas políticos desarrollados para la reforma de los sistemas educativos en América Latina en el siguiente cuadro, aún cuando no todas las medidas se asumieron en todos los países o fueron implementadas en igual grado o en todos los niveles del sistema educativo.

EJES Y ESTRATEGIAS EN LAS ORIENTACIONES DE POLÍTICA EDUCACIONAL EN LOS NOVENTA	
Ejes de Política	Estrategias / Programas
Gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descentralización administrativa y pedagógica.</li> <li>▪ Fortalecimiento de las capacidades de gestión.</li> <li>▪ Autonomía escolar y participación local.</li> <li>▪ Mejoría de los Sistemas de Información y Gestión.</li> <li>▪ Evaluación/Medición de Resultados/Rendición de cuentas ante la sociedad.</li> <li>▪ Participación de los padres, gobiernos y comunidades locales.</li> </ul>
Equidad y Calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Focalización en escuelas más pobres de los niveles básicos.</li> <li>▪ Discriminación positiva hacia grupos vulnerables (pobres e indigentes urbanos y rurales, población indígena, mujeres pobres e indígenas).</li> <li>▪ Reformas Curriculares.</li> <li>▪ Provisión de textos y materiales de instrucción.</li> <li>▪ Extensión de jornada escolar/incremento de horas de clase.</li> <li>▪ Programas de mejoramiento e innovación pedagógica.</li> <li>▪ Programas de fortalecimiento Institucional.</li> </ul>
Perfeccionamiento Docente	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desarrollo profesional docente.</li> <li>▪ Remuneración por desempeño.</li> <li>▪ Políticas de incentivos.</li> </ul>
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Subsidio a la demanda.</li> <li>▪ Financiamiento compartido.</li> <li>▪ Movilización de recursos del sector privado.</li> <li>▪ Redistribución/Impuestos x Educación</li> <li>▪ Uso efectivo de recursos existentes (racionalización)</li> </ul>

Nota: Los ejes de política se han organizado con base en las cuatro grandes áreas de reforma y orientaciones de política predominantes en la década de los noventa.

Los resultados de las reformas, aún con sus diferentes grados de éxito en la implementación y en el alcance de los objetivos que sostuvieron, han cambiado la escena educativa una década después. La Educación ha logrado cobrar un grado de preeminencia que no tenía, a partir del establecimiento de acuerdos -e incluso- y de Políticas de Estado:

- En casi todos los países se sancionó nueva legislación que redefinió estructuras, objetivos, organización, responsabilidades e incremento de los años de obligatoriedad escolar.
- Se produjo una productiva discusión y renovación de los contenidos curriculares.
- Aún con importantes limitaciones, los sistemas educativos se descentralizaron y avanzaron hacia niveles de mayor asignación de responsabilidad en los niveles de gestión intermedio y escolar. Se fortaleció la gestión institucional<sup>3</sup>.
- Se instalaron programas de mejoramiento de la calidad, que –aunque recibieron fuertes cuestionamientos- alimentaron la preocupación y demanda social por la calidad de los servicios y los resultados de los aprendizajes. Por otra parte sirvieron de base informativa para la toma de decisiones y el propio mejoramiento de los sistemas de evaluación.
- Se inició un proceso de mejoramiento de la remuneración docente y de las condiciones de su desempeño que, indirectamente, incidirá sobre la calidad de la educación<sup>4</sup>.
- Se consolidó una tendencia hacia la mayor inversión educativa, en términos absolutos y relativos. En muchos casos, incluso, definieron obligaciones legales de inversión o se crearon impuestos específicos para atender las necesidades de sus sistemas educativos.

<sup>3</sup> Debe señalarse que, en algunos países -como Argentina-, la descentralización no fue más allá de la desconcentración de funciones administrativas por parte del nivel central hacia el de las jurisdicciones (provincias) escolares y que, paralelamente, se desataron procesos que terminaron “recentralizando” el sistema, en algunas dimensiones (como por ejemplo a nivel curricular y financiero).

<sup>4</sup> En el caso argentino, este proceso –y muchos otros- se ha visto dramáticamente interrumpido por la grave crisis económica que sufrió el país a partir del año 2001 y especialmente durante 2002. Una crisis que ha impactado también en la calidad y equidad del sistema.

No obstante todo lo anterior, el objetivo de alcanzar a toda la población con niveles mínimos de calidad ha estado lejos de lograrse. En efecto, persisten brechas de cobertura entre países y al interior de los mismos en detrimento de los sectores menos favorecidos; y, si bien se han mejorado los indicadores de acceso reduciendo diferencias, se mantienen altas tasas de repitencia y deserción escolar –tradicional indicadores, además, de ineficiencia de los sistemas-. Asimismo, se observa un mejoramiento lento de los resultados de aprendizaje para los sectores más desfavorecidos, especialmente cuando se comparan los resultados entre el sector público y el privado.

Por otra parte, persisten deficiencias claves a nivel de la gestión tales como sistemas de información de calidad insatisfactoria; se mantienen regulaciones estatutarias que interfieren con los cambios que se propugnan; no terminan de estructurarse condiciones de trabajo adecuadas que aseguren el mejoramiento de la calidad; o bien han persistido importantes inconvenientes por parte de las administraciones que recibieron servicios educativos como producto de la descentralización, sin contar con los recursos adecuados para hacer frente a las nuevas responsabilidades. Finalmente, digamos que más allá de los avances en materia de financiamiento -ya sea en montos como en eficiencia-, los incrementos no alcanzan para cubrir todas las necesidades educacionales ni para reparar la alta desinversión en el sector durante varias décadas.

Sin embargo, a pesar de su aparente fracaso, Gajardo plantea que la situación no es semejante a la de la década del '70:

El actual escenario educativo en los países de la región, es bastante más favorable que en décadas pasadas. Desde un punto de vista institucional existe una mayor descentralización administrativa y se ha aprendido lecciones valiosas sobre los equilibrios a lograr entre el nivel central y las escuelas. Han surgido nuevos pactos por la educación y se ha establecido acuerdos nacionales que permiten pensar en el diseño de políticas de Estado, no sujetas a los vaivenes de los cambios de gobierno. Se ha puesto en marcha importantes reformas curriculares. Existen programas de mejoría de la calidad y equidad de la educación y la enseñanza a nivel básico y medio y un relativo consenso de lo que funciona –y no funciona- en materia de reformas. Se experimenta con ampliaciones de jornada y de focalización de los programas hacia los grupos vulnerables se acepta como una de las políticas más adecuadas para lograr objetivos de equidad. La evaluación de los resultados de aprendizaje y la responsabilidad de las escuelas por asegurarlos también se aceptan como principios importantes para lograr esos propósitos. (Gajardo, 1999, p. 5).

Sostenemos que, aunque todo ello no redunde en un desarrollo sostenido de la calidad de la educación y con equidad para todos los países de la región, y aun cuando persistan desigualdades, no puede hablarse de un fracaso de las reformas. Coincidimos con Gajardo en la necesidad de profundizar los procesos y sostenerlos en el tiempo para permitir la maduración de los avances instalados y el advenimiento de nuevas medidas transformadoras, para las cuales, las implementada por los procesos de reforma son condición necesaria. Y, complementariamente, vincular la transformación educativa con otros procesos de carácter social y económico indispensables que deben llevarse a cabo simultáneamente.

## **2. La evaluación de las reformas educativas.**

Si bien las reformas educativas –como hemos señalado- son procesos inacabados, no por ello están exentas de la necesaria evaluación que permita asegurar la transformación de los sistemas educativos, sus instituciones y los procesos de formación en la dirección que cada país se traza a fin de mejorar la calidad educativa y su democratización, favoreciendo mayores niveles de acceso, permanencia y resultados para mayores conjuntos de población. Del mismo modo su evaluación se torna indispensable a fin de reorientar las acciones de política que no estén funcionando adecuadamente o en la perspectiva prevista.

Desde nuestra perspectiva, hasta aquí, los procesos de evaluación de las reformas educativas adolecen de limitantes que impiden un efectivo y correcto análisis de las mismas en el sentido que permitan establecer si efectivamente la educación que recibe la población es de mejor calidad y si los sistemas se democratizan a partir de los diversos procesos de transformación, o no.

En general la evaluación de las reformas se reduce a la evaluación de calidad de los sistemas entendida en un sentido restrictivo, como equivalente a los resultados de aprendizaje. En otras palabras, el éxito o fracaso de las reformas es establecido a partir de la calidad del sistema educativo, esto es, los resultados que los estudiantes de diversos niveles y en diferentes disciplinas obtienen en pruebas estandarizadas. Si bien, en muchos de estos sistemas de evaluación, se valorizan aspectos cualitativos de los procesos de aprendizaje o del funcionamiento institucional, éstos terminan siendo claramente relegados y no forman parte de la discusión académica ni pública respecto de la situación educativa. La publicación de los resultados cuantitativos, especialmente cuando asumen el formato de rankings, es lo que dispara el debate y la acción política consecuente. En otras palabras, Rivas (2010) avanza en la misma dirección:

La mirada sobre la calidad educativa no puede formularse de manera neutra ni asociológica. Los contenidos y las formas de adquisición de los aprendizajes son parte de un debate social y político constante, no reductible en muchos sentidos a evaluaciones estandarizadas (...) las evaluaciones son sólo recortes muy específicos de los aprendizajes, que no reflejan la diversidad de situaciones que ocurren en las aulas. (p.25)

El Banco Mundial (Vegas y Petrow, 2008) promueve este tipo de análisis bajo la lógica de que, en los países de América Latina y el Caribe, la calidad de la educación, medida en términos cuantitativos, podría tener un impacto mayor en el desarrollo económico que la cantidad de años de estudio. Bajo esta perspectiva, las bajas puntuaciones obtenidas en las evaluaciones internacionales -con altos porcentajes de estudiantes que alcanza niveles de competencia por debajo del mínimo en todas las materias- fundamentan el argumento que establece que el mejoramiento del nivel de aprendizaje de los estudiantes debería ser el mayor desafío educativo a enfrentar por la región. Quienes sostienen este posicionamiento, aunque formalmente establecen la relación y describen el vínculo directo del desarrollo con otras condiciones estructurales que lo determinan -niveles de desarrollo del PBI, de inversión en educación, situación laboral, etc.-, lo hacen a un lado en el momento propositivo de las políticas o bien son aplicaciones educativas de concepciones economicistas cuya ineficacia ha quedado expuesta en las actuales crisis económicas que se reproducen a nivel global. Son, en algún sentido, aplicaciones de la teoría del derrame económico y del neo-liberalismo, al campo de la educación<sup>5</sup>.

Los efectos concretos de este tipo de evaluación en términos de política, generalmente, terminan en la producción de materiales para que los docentes apliquen en las salas de clases a fin de mejorar... ¡los resultados de aprendizaje!, que incidirán en la calidad y en el éxito de la reforma implementada. Difícilmente las acciones correctivas a partir de las evaluaciones inciden en las condiciones macroestructurales, institucionales y psicosociales sobre las que los procesos educativos tienen asiento.

---

<sup>5</sup> La siguiente cita del texto de Vegas y Petrow, es un claro ejemplo al respecto: “Debido a que las aptitudes cognitivas influyen en la habilidad de los trabajadores para adoptar nuevas tecnologías y, por consiguiente, en su capacidad para obtener mayores ingresos, las economías que fomentan la innovación tienden también a mostrar una tasa de retorno económico mayor de la calidad de la educación. Por otra parte, existe abundante material de investigación que ha documentado los efectos de la apertura de la economía sobre el crecimiento e investigaciones recientes que demuestran los efectos más marcados de la calidad de la educación sobre la tasa de retorno del mercado laboral en los países donde no hay barreras significativas al comercio (Jamison, Jamison y Hanushek 2006)”.

Se trata, fundamentalmente, de una interpretación sesgada -e interesada- de la situación educativa: por un lado, los problemas de empleo son -en realidad- problemas de trabajo derivados de la (mala) calidad de los sistemas educativos y, por otra parte, se aboga por la apertura de los mercados como factor de mejoramiento de la calidad educativa. La recomendación política subsecuente es obvia: abrir los mercados para mejorar la calidad de la educación y solucionar los problemas de empleo.

Carnoy lo presenta del siguiente modo: “Presionados para abrir sus economías al mundo y privatizar sus servicios públicos, la distribución de ingresos en América Latina -ya enormemente desigual de acuerdo a estándares mundiales- se hizo aún más desigual. En muchos países, a pesar del crecimiento económico de los 90, la reducción de los índices de pobreza fue mínima o nula. La brecha entre los ricos y los pobres aumentó en forma significativa” (2004: 43). Y Tedesco y Tenti Fanfani señalan que “es interesante constatar que una de las peculiaridades de las reformas educativas de la década 1990-2000, particularmente visible en el caso argentino, radica en el hecho que sus orientaciones han sido conceptualizadas simultáneamente como la operacionalización a nivel educativo de las políticas neo-liberales y como una estrategia destinada a mantener los estilos burocráticos tradicionales de gestión de servicios públicos” (2001: 25).

No debe desconocerse, tampoco, que la mayoría de las veces estas estrategias de evaluación, aunque necesarias y valiosas, responden a necesidades e intereses de los grandes actores de la decisión política –en ocasiones a escala mundial-, donde los sujetos de las transformaciones mantienen un rol secundario o prescindente, tanto como los países del sur y periféricos. Para todos ellos queda reservada apenas la responsabilidad de la ejecución. Como lo señalan Ravela y otros (2008)

La evaluación estandarizada externa sólo tendrá efectos positivos sobre la educación si es percibida, concebida y empleada como un mecanismo de responsabilización pública de todos los actores vinculados al quehacer educativo (...) existe siempre el riesgo de que la política educativa se concentre en la implementación de las evaluaciones, pero que luego no se tomen acciones concretas para enfrentar y resolver los problemas que las ponen de manifiesto (p.9).

En definitiva, esta perspectiva de evaluación –como alternativa única u opción hegemónica-, por su reduccionismo, no puede dar cuenta del éxito o fracaso de las reformas ni evaluarlas desde la perspectiva de los objetivos que cada una de ellas persigue y les dan sustento, y no puede más que desconocer los procesos singulares de apropiación, traducción y resistencia a las reformas en cada país, región e institución, como lo señala Frigerio (2001).

En el año 2002, Martín Carnoy produjo un muy interesante documento de trabajo para el BID titulado en su versión castellana “¿Están funcionando las reformas educativas en latinoamérica? Nuevas perspectivas” en el que aborda el problema de la evaluación de las reformas y su calidad<sup>6</sup>. En el texto Carnoy se cuestiona acerca de cómo analizar la calidad de las reformas educativas, qué indicadores utilizar para considerar su éxito, si sirven (o no), y si las reformas están efectivamente reformando la educación. En definitiva, establecer cuáles deberían ser los indicadores adecuados para realizar un efectivo análisis de las mismas.

Si bien no es el objeto de este trabajo recuperar el desarrollo conceptual de Carnoy, presentaremos algunos elementos centrales que nos permitan profundizar, posteriormente, en el análisis de los países estudiados desde la perspectiva que Carnoy postula. Esto es, que el éxito de una reforma se mide en función de si el sistema educativo produce:

- a. mayor “calidad educativa” (es decir, amplía su cobertura -más años de educación-);
- b. mayor eficacia (mejores resultados de aprendizaje para mayor población o se mantienen los logros en períodos de expansión de la cobertura); y
- c. mayor equidad educativa (mejora de la situación escolar de los sectores más desfavorecidos: es decir, acceden a más tiempo de clases –más horas y con mejor asistencia-).

A partir de dicho criterio analiza crítica y fundadamente los indicadores tradicionalmente empleados para el análisis (el tamaño de los grupos<sup>7</sup>, la repitencia y deserción<sup>8</sup> y los resultados generales del aprendizaje) y propone indicadores que efectivamente permitirían un análisis de las reformas latinoamericanas desde la perspectiva de la mejora y la democratización de los sistemas, a saber:

- a. la expansión del sistema (entendida como la ampliación de la cobertura del sistema y los años de escolarización de la población).
- b. el desempeño de los sectores más desfavorecidos.
- c. el mejoramiento de factores asociados a los logros educacionales (el nivel educativo de los padres, la disminución de la pobreza y del trabajo infantil, las altas expectativas hacia los alumnos, la cantidad de horas de clase por alumno y el nivel de asistencia efectiva a clases). Y,

---

<sup>6</sup> Con posterioridad profundiza y complementa el análisis en la misma línea (Carnoy, 2004).

<sup>7</sup> Un indicador valorado en EE.UU a partir de investigación que relaciona el tamaño de la clase con los logros académicos; una relación que –señala Carnoy- no está probada en América Latina en el mismo sentido. Más bien podría ser revelador de lo contrario: las clases poco numerosas podrían estar hablando de baja calidad educativa y de condiciones desventajosas.

<sup>8</sup> Podrían estar hablando, en la región, de la función del nivel educativo dentro del sistema, antes que de su eficiencia. Las mejoras en las tasas de repitencia y deserción no deberían, por tanto, ser objetivos de las reformas.

- d. el desempeño docente (su nivel de asistencia a clases, el status profesional docente en la sociedad y el perfil y la distribución docente).

De esta manera, la concepción de Carnoy expande el análisis sobre la capacidad del sistema para alcanzar a más población durante una mayor cantidad de tiempo, focalizando sobre los sectores más desfavorecidos y marginados –particularmente, aquéllos que van logrando incorporarse a los sistemas de educación-. Asimismo, pondera el impacto de las reformas respecto de los factores que tienen directa incidencia en el mejoramiento de la educación –es decir, en su calidad, y no sólo en los resultados circunstancialmente obtenidos- cuyo impacto es más duradero y tiene alcances en el mediano y largo plazo: la situación profesional docente, su desempeño y las condiciones contextuales en que se inscribe su labor, por mencionar algunas. Claramente, la mirada excede la tradicional focalización en los resultados de aprendizaje y en el conjunto de indicadores que expresan el nivel de repitencia y deserción del sistema.

### 3. Los sistemas educativos de Argentina, Brasil y Chile.

En relación con los sistemas educativos considerados en el trabajo, queremos destacar algunos aspectos centrales –a los fines del trabajo, aunque también de los sistemas- y comunes a todos ellos que se produjeron durante los procesos de reforma educativa. En los tres sistemas educativos, durante la década del 2000 se sancionaron nuevas leyes generales de educación que modificaron las regulaciones establecidas en la década del '90 en el marco de las reformas educativas neoliberales de la década del '90 en las que –entre otras cosas- se incrementaron los años de obligatoriedad escolar. Además, como veremos en el siguiente apartado, se acrecentó la cantidad de horas de clase anuales que los estudiantes de la educación primaria y secundaria deben cumplimentar por año escolar, tanto por la vía del aumento de la jornada escolar como por la cantidad de días de clase previstos en el calendario anual.

En el caso *chileno*, la Ley General de Educación (Ley 20.370) del año 2009 reemplazó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza sancionada en 1990. La nueva Ley cambió la estructura de los niveles de enseñanza<sup>9</sup> y estableció la obligatoriedad de la educación básica y media, asegurando 12 años de escolaridad obligatoria y gratuita para todos los jóvenes chilenos de hasta 21 años de edad.

En *Brasil*, a partir de 2006, se establece que la educación fundamental pasa de durar 8 años a 9 (desde los 6 a los 14 años de edad) y desde noviembre de 2009, con la promulgación de la enmienda constitucional n° 59, la obligatoriedad de la educación fue ampliada de 9 a 14 años, quedando definida desde los 4 años de edad hasta los 17. Esta ampliación comenzó a regir desde el año 2010; la obligatoriedad de la educación Preescolar y Media se implementará progresivamente hasta el 2016.

*Argentina*, por su parte, sancionó una nueva Ley de Educación Nacional (LEN) en el año 2006 que estableció una nueva estructura educativa en el sistema<sup>10</sup> y extiende la obligatoriedad de 9 hasta 13 o 14 años (desde los 5 años de edad –Preescolar- hasta la finalización de la educación Secundaria), según la modalidad educativa (la modalidad Técnico Profesional y Artística duran un año más que las demás).

En sí mismo, el esfuerzo educativo que los gobiernos deben realizar para dar cumplimiento al aumento de la obligatoriedad escolar definido en las nuevas legislaciones genera una mayor cobertura y permanencia en el sistema educativo e, indirecta y posteriormente, una presión mayor por el acceso a

---

<sup>9</sup> Ahora de 6 años para la educación básica y de 6 años para la secundaria (anteriormente la estructura de era de 8 y 4 años, respectivamente).

<sup>10</sup> La estructura del sistema educativo argentino había sido modificada pocos años atrás, en 1993, mediante la Ley Federal de Educación (Ley 24.195/93).



los niveles superiores de educación. Sin embargo, junto con ello, en los tres países se ha producido un incremento en las cargas horarias de la jornada escolar, un aumento de la proporción de estudiantes que asisten a establecimientos que tienen jornadas completas o extendidas, así como una mayor cantidad de días del calendario escolar anual. Si bien esta cuestión la analizaremos especialmente en el siguiente apartado, podemos decir, en síntesis, que durante la primera década del milenio, en los tres países estudiados se tomó la decisión política de asegurar el acceso a la educación para una mayor cantidad de población junto con una mayor cantidad de tiempo de contacto diario y anual con los docentes, incrementando el tiempo efectivo destinado al desarrollo de procesos de formación.

#### **4. El impacto de las reformas educativas en Argentina, Brasil y Chile.**

Asumiendo el criterio de evaluación de las reformas descrito más arriba, cabe preguntarse cuál es, entonces, el grado de éxito de las reformas educacionales implementadas en América Latina. Los resultados de aprendizaje y los índices de eficiencia del sistema, por sí solos, muestran un panorama que mueve al escepticismo en el sentido que las transformaciones implementadas, aún con los avances registrados, no han logrado modificar la baja calidad e ineficiencia (¿estructural?) de los sistemas latinoamericanos. La comparación internacional basada en los resultados de aprendizaje, fundamentalmente, no logra dar cuenta de la situación educativa que se vive en ellos.

Hemos dejado suficientemente caracterizada, por tanto, la debilidad de ese tipo de análisis como descriptor del éxito de las reformas. Nos proponemos, a continuación, presentar información sobre diversos indicadores que –en la línea de lo señalado por Carnoy– nos permitan considerar el impacto de las reformas llevadas a cabo. Observaremos el caso Argentino en comparación con otros casos latinoamericanos –particularmente, los de Brasil y de Chile–.

Focalizaremos nuestra atención en el nivel de educación secundaria, ya que la cobertura del sistema es casi universal en la primaria y disminuye rápidamente al llegar al nivel medio (SERCE, 2008). Por otro lado, como lo señala Gajardo, América Latina “es la región donde más elevada es la proporción de trabajadores con educación primaria y donde más reducida es la proporción de trabajadores con estudios secundarios” y “las diferencias en los logros educacionales de los distintos estratos socio-económicos son poco apreciables en los primeros años de escolaridad, pero luego aumentan notoriamente” (1999, p. 41).

Los datos a utilizar en la comparación serán los desarrollados en el marco del Programa PISA<sup>11</sup> desarrollado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) así como los producidos en el marco del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) de la OREALC/UNESCO.

Es importante aclarar que una perspectiva comparada en el sentido histórico, temporal, importa cierta dificultad cuando se trata de los resultados del Programa PISA ya que se aplica en ciclos de tres años y en cada ciclo, se establece un dominio central de evaluación: lectura, matemática o ciencias<sup>12</sup>. El 60% de la prueba corresponde a preguntas relativas a esa área principal, favoreciendo una evaluación en profundidad dicho campo, pero presenta algunas dificultades en la comparación temporal, por lo que se focalizará en aquellos aspectos en que la comparación sea efectivamente posible<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> PISA (Programme for Indicators of Student Achievement) evalúa el rendimiento de los alumnos de 15 años, a partir de lo cual produce indicadores educativos sobre los sistemas de los países evaluado.

<sup>12</sup> En el año 2000 y 2009 el dominio principal fue “lectura”, en 2003, “Matemática” y, en 2006, “Ciencias”.

<sup>13</sup> La comparación inter-ciclos para un área sólo se puede hacer a partir del ciclo en que cada área ha sido el dominio principal. En dicho ciclo se establece la escala que será línea de base para futuras comparaciones. Por esta razón, en la medición 2006 la escala de Ciencias no puede ser comparada con las que habían sido construidas anteriormente (2000 y 2003) y, en el caso de Chile y Argentina, la única escala posible de comparar con mediciones anteriores es Lectura, ya que no se participó en el ciclo 2003. PISA 2006 permite comparar los resultados para Lectura entre los años 2000, cuando se aplicó la primera prueba con Lectura como dominio principal, con los años 2003 y 2006, y también los resultados de Matemática con los obtenidos en 2003, cuando esta área fue el dominio principal.

## a. Cobertura del sistema

La Tabla 1 nos muestra la creciente tasa de escolarización secundaria -porcentaje de jóvenes en edad de asistir al nivel medio que efectivamente está concurriendo- de Argentina, Brasil y Chile. La tasa aumenta de manera sostenida en el período considerado: Argentina y Chile incrementan la tasa un 10% entre 1998 y 2006, en tanto que Brasil crece en la misma proporción, pero entre 2001 y 2008. En todos los casos se aprecia que el aumento de la tasa decae en intensidad cuanto mayor es la cobertura del sistema, lo que evidencia la dificultad de los sistemas educativos de mejorar en la medida que tienen mayor universalización educativa. Argentina es, entre los países estudiados, el que tiene una tasa de escolarización mayor, seguido por Chile y Brasil.

Tabla 1: Tasa neta de escolarización secundaria. 1998 – 2008.

	Argentina (Urbano)	Brasil	Chile
1998	76.6	--	74.6
1999	78.8	--	--
2000	81.4	--	77.6
2001	81.4	70.2	--
2002	80.7	--	--
2003	85.8	--	80.9
2004	85.2	75	--
2005	82.1	--	--
2006	84.4	76.4	81.8
2007	--	77.6	--
2008	--	77.5	--

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de SITEAL

La Tabla 2 presenta la cantidad de horas previstas por cada uno de los sistemas educativos considerados y permite dimensionar el nivel de contacto entre docente y alumno. Claramente muestra una diferencia entre el caso nacional de Argentina y el de los demás países considerados. Brasil prevé entre un 38% -nivel primario- y un 52% -nivel secundario- más de horas de clase que la Argentina; en tanto que Chile asigna entre un 52% y un 68% más, respectivamente. Este diferencial se explica por la política de implementación de jornadas escolares extendidas, un proceso que en la Argentina es aún incipiente.

Tabla 2: Asistencia escolar prevista en Argentina, Brasil y Chile.

	Horas diarias	Días por año	Horas por año
<b>Argentina</b>	Primaria: 4 hs.	180	720
	Esc. Media: 4 hs.	180	720
<b>Brasil</b>	7 a 14 años: 5hs	200	1000
	15 a 17 años: 5,5hs.	200	1100
<b>Chile</b>	Esc. Básica: 5 a 6,5hs.	193	1100
	Esc. Media: 6 a 7hs.	193	1216

Fuente: elaboración propia sobre datos del Ministerio de Educación Chile<sup>14</sup> y diario La Nación "La Argentina tiene menos horas de clases que otros países" (03/06/2010).

Ahora bien, ¿qué puede observarse cuando deja de considerarse el conjunto de quienes acceden al sistema educativo como una unidad? La Tabla 3 presenta el porcentaje de población mayor a 20 años de Argentina, Brasil y Chile con secundario completo o más, discriminado según el "clima educativo" (esto es, el promedio de años de estudio alcanzados por el conjunto de las personas de 25 y más años que residen en el hogar) durante las décadas de 1990 y 2000. Una categorización del clima educativo permite discriminar el impacto del acceso y finalización de los estudios secundarios entre diferentes segmentos de población, de tal modo que cuanto más alto es el clima educativo del hogar, mayor es el nivel de educativo alcanzado.

<sup>14</sup> Disponible en: [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=21](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=21) (último acceso: 3.jun.10).

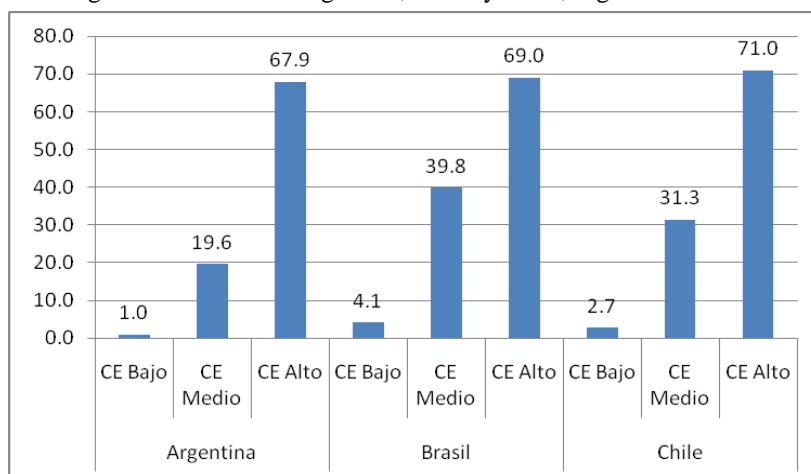
Tabla 3: Porcentaje de población mayor a 20 años de Argentina, Brasil y Chile con secundario completo o más, según clima educativo<sup>15</sup>.

	Argentina <sup>16</sup>			Brasil			Chile		
	CE Bajo	CE Medio	CE Alto	CE Bajo	CE Medio	CE Alto	CE Bajo	CE Medio	CE Alto
1990	---	---	---	---	---	---	1,2	21,6	68,2
1993	0,2	14,7	32,1	---	---	---	1,7	---	---
1994	---	---	---	---	---	---	1,8	26,8	76,2
1996	---	---	---	---	---	---	2	26,4	73,5
1998	0,4	16,6	65,4	---	---	---	1,7	27,9	74,9
1999	0,6	17,5	65,1	---	---	---	---	---	---
2000	0,3	17,9	67,1	---	---	---	1,7	28,4	73,9
2001	0,6	18,2	66,5	3,1	34,9	60,1	---	---	---
2002	0,6	19,2	65	---	---	---	---	---	---
2003	0,8	19,7	65,5	---	---	---	2,4	29	65,9
2004	1	20	67,1	3,6	39,6	72,5	---	---	---
2005	1,1	19,2	68,2	---	---	---	---	---	---
2006	1	19,6	67,9	4,1	39,8	69	2,7	31,3	71
2007	---	---	---	4,9	39,7	68,6	---	---	---
2008	---	---	---	5,1	42,2	60	---	---	---

Fuente: elaboración propia en base a datos de SITEAL (Fecha de captura de datos 23/05/2010)

Aunque una mirada general por los datos de la tabla permite dar cuenta de las diferencias entre cada grupo y entre los países, una comparación entre éstos es posible estrictamente, sólo en el año 2006.

Gráfico 1: Logros educativos de Argentina, Brasil y Chile, según clima educativo. 2006.



Fuente: elaboración propia en base a datos de SITEAL

En Argentina, de cada 100 personas mayores de 20 años que pertenecen a un hogar de clima educativo bajo, sólo 1 logra completar el secundario o acceder a la universidad, mientras que casi 70 personas lo logran, si pertenecen a un hogar de clima educativo alto. En Brasil, ese logro educativo está un poco mejor distribuido ya que la relación es de 4 a 70 si se comparan los del grupo que pertenece a hogares con clima educativo bajo con los altos. Chile se ubica en una posición intermedia. Tanto Brasil como Chile tienen un mejor nivel de finalización de estudios que Argentina, en el grupo medio.

A partir de los datos anteriores, puede apreciarse que Argentina –cuyo nivel de obligatoriedad escolar es el más amplio actualmente- es donde la brecha de logros educativos entre población con diferente climas educativos, es la más grande. Por el contrario, en Brasil donde la cobertura obligatoria es actualmente la más estrecha, es donde la diferencia es menor.

<sup>15</sup> Clima Educativo: Bajo: menos de 6 años / Medio: 6 a 12 años / Alto: superior a 12 años.

<sup>16</sup> La información sólo refiere al sector urbano de Argentina ya que los datos desarrollados en el marco del SITEAL para el país.

En todos los casos, lo más evidente, es la diferenciación entre sectores de población respecto de la distribución del bien educativo, aún cuando los datos de la última década, expresan mejoras y que las mejoras más importantes se dieron en los países que más aumentaron la cobertura obligatoria: Argentina y Chile.

Otra mirada posible sobre los datos de la tabla es la de comparar el incremento proporcional de población de cada una de las categorías de clima educativo. En otras palabras... ¿Qué logros se incrementaron en mayor proporción? ¿Los de los sectores más beneficiados o los de los más desfavorecidos? La Tabla 4 muestra cómo en los tres países, las mejoras más relevantes alcanzadas a lo largo de los años estuvieron focalizadas en los sectores de clima educativo bajo. Esto se observa tanto en Argentina (más que triplicó -333%- la proporción de población con clima educativo bajo que logró finalizar el secundario y/o acceder a la educación superior frente a un 1,2% de incremento en los más beneficiados), en Brasil (32,2% vs. 14,8%) como en Chile (58,8% vs. -4%). Sin embargo, debe señalarse que los resultados de esta mejora en términos absolutos siguen siendo bajos, necesitan mejorarse significativamente y no dejan de expresar profundas diferencias entre sectores altamente diferenciados en los niveles de acceso al sistema educativo.

Las mejoras más relevantes en los logros educativos de quienes se encuentran en hogares de clima educativo bajo, se dan en Argentina y Chile donde la cobertura obligatoria se amplió considerablemente en los últimos años. Chile, en el 2003, pasa de 8 años de escolaridad obligatoria a 12; en Argentina, en el año 1993, se pasa de 7 a 10 años y, en 2006, a 13/14 años de escolaridad obligatoria. Brasil, donde la diferencia entre el 2001 y 2006 es menor, en esos años no amplió la obligatoriedad educativa que se mantuvo en 8 años desde 1971 al 2006.

Tabla 4: Mejoras en el acceso educativo de Argentina, Brasil y Chile, según clima educativo. 2000-2006<sup>17</sup>.

	Argentina <sup>18</sup>			Brasil			Chile		
	CE Bajo	CE Medio	CE Alto	CE Bajo	CE Medio	CE Alto	CE Bajo	CE Medio	CE Alto
2000	0,3	17,9	67,1	---	---	---	1,7	28,4	73,9
2001	0,6	18,2	66,5	3,1	34,9	60,1	---	---	---
2002	0,6	19,2	65	---	---	---	---	---	---
2003	0,8	19,7	65,5	---	---	---	2,4	29	65,9
2004	1	20	67,1	3,6	39,6	72,5	---	---	---
2005	1,1	19,2	68,2	---	---	---	---	---	---
2006	1	19,6	67,9	4,1	39,8	69	2,7	31,3	71
2006/2000	3.3333	1.0950	1.0119	1.3226	1.1404	1.1481	1.5882	1.1021	0.9608
2006-2000	0.7	1.7	0.8	1	4.9	8.9	1	2.9	-2.9

Fuente: elaboración propia en base a datos de SITEAL (Fecha de captura de datos 23/05/2010).

La información disponible para el resto de los países de América Latina, permite afirmar que, en general, los logros educativos de la población perteneciente a hogares de clima educativo bajo entre 2001 y 2009, con excepciones puntuales (Chile tuvo una leve disminución en el año 2009), se mantuvieron o aumentaron en todos los países de América Latina. No obstante lo cual, las diferencias con los sectores de mejor clima educativo, son importantes.

<sup>17</sup> La base de la comparación es el principio de la década y el año 2006 en que se cuenta con datos para los tres países. En el caso de Brasil, se toma el año 2001 ya que no hay datos correspondientes al año 2000.

<sup>18</sup> La información sólo refiere al sector urbano de Argentina ya que los datos desarrollados en el marco del SITEAL para el país.

b. Resultados de Aprendizaje: ciencias, lectura y matemática.

En relación con los resultados de aprendizaje de los estudiantes, se cuenta con poca información comparativa, internacional, para los países considerados, vinculada con la educación secundaria -foco de nuestro análisis-. En América Latina el Laboratorio Latinoamericano de la Calidad de la Educación (LLECE) de la OREALC/UNESCO ha realizado dos estudios regionales comparativos y explicativos (1997 y 2006), una evaluación comparada a nivel internacional sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados, desde 1997. Sin embargo la evaluación alcanza exclusivamente a alumnos de educación básica. Además, no es posible analizar la evolución de los logros de aprendizajes ya que ambos estudios no son estrictamente comparables<sup>19</sup>.

La International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) realiza periódicamente dos estudios a nivel internacional -en ambos casos se orientan a la educación básica-:

- TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study), que evalúa alumnos de 4° y 8° grado en matemática y ciencias y se aplicó desde 1995, cada 4 años.
- PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study), que analiza los logros de alumnos de 4° grado en lectura; fue aplicado en 2001 y 2006).

El único estudio específico sistemático, internacional y comparado, es el que la OCDE aplica a alumnos de 15 años sobre lenguaje, matemática y ciencias a través del Programa PISA (Programme for International Student Assessment) que se ha desarrollado desde el año 2000 cada 3 años, por lo que se ha desarrollado en 4 oportunidades. Los países latinoamericanos no participan masivamente de esta evaluación aunque están incrementando paulatinamente su participación; tampoco lo han hecho sistemáticamente<sup>20</sup>. Cabe destacar que si bien -como destacan Ravela y otros (2008)- las evaluaciones sobre logros de aprendizaje, estandarizadas y a gran escala, tienden a ser más frecuentes en la región y están mejorando diseño, metodología y aprovechamiento, aún persisten significativas deficiencias. Entre éstas destacamos las debilidades para capitalizar los resultados y traducirlos en acciones concretas y eficaces que deriven en la mejora de los sistemas y, especialmente, en las prácticas de enseñanza. Un avance en este sentido es la producción de un informe específico para la región iberoamericana en el marco del PISA, a partir de la evaluación de 2006.

Respecto de los resultados generales obtenidos, la siguiente Tabla y Gráfico muestran la evolución de los resultados en cada uno de los operativos:

Tabla 5: Puntuación de Argentina, Brasil y Chile en PISA. 2000-2009.

		<b>Global</b>	<b>Lectura</b>	<b>Matemática</b>	<b>Ciencias</b>
Argentina	2000	401	418	388	396
	2003	-	-	-	-
	2006	382	374	381	391
	2009	396	398	388	401
Brasil	2000	368	396	334	375
	2003	384	403	356	393
	2006	384	393	370	390
	2009	401	412	386	405
Chile	2000	403	409	384	415
	2003	-	-	-	-
	2006	430	442	411	438
	2009	439	449	421	447

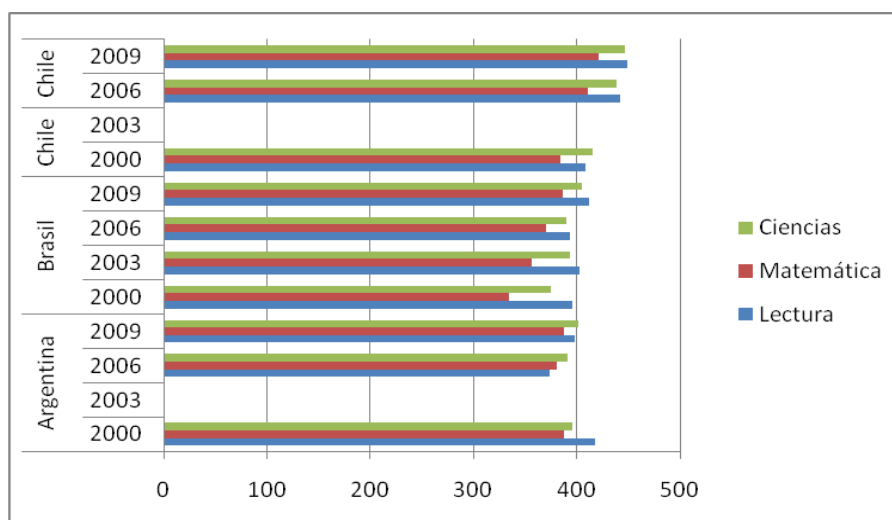
Fuente: Programa PISA/OCDE

<sup>19</sup> El Primer Estudio evaluó 3° y 4° grados; en cambio el Segundo estudio lo hizo en 3° y 6° grados. El Primero evaluó lectura y matemática; el Segundo, evaluó además los aprendizajes en escritura y ciencias. Debido al diseño metodológico, lo en el Segundo Estudio se pudo evaluar un mayor número de contenidos comunes de los currícula de la región y se incluyeron preguntas abiertas en las pruebas de matemáticas y ciencias. En este sentido, los resultados de aprendizaje de los alumnos en ambos estudios no son comparables e impiden analizar la evolución en el período que evalúan.

<sup>20</sup> Argentina y Chile no participaron en la evaluación desarrollada en 2003.

Gráficamente:

Gráfico 2: Puntuación de Argentina, Brasil y Chile en PISA. 2000-2009.



A pesar de que la principal observación que puede hacerse es la significativa diferencia entre los resultados obtenidos por los países de la OCDE y los de los países iberoamericanos, lo que se aprecia - en términos generales- es que para los tres países estudiados, los resultados son crecientes o bien tienden a permanecer con leves cambios. La excepción es el caso de Argentina que ha desmejorado sus indicadores de lectura a lo largo de la década, manteniendo los de las demás áreas.

El contexto en que se produce estos resultados es el de mejoramiento en las tasas de cobertura de la educación secundaria –como hemos apreciado en el apartado anterior- y de reducción de las tasas de analfabetismo en la población de 15 a 24 años de edad (Tabla 6). Esta última es claramente superior entre los sectores menos favorecidos –de más bajo clima educativo-.

Tabla 6: Tasa de analfabetismo de la población de 15 a 24 años en Argentina, Brasil y Chile según clima educativo. 1990 – 2009.

País	Argentina			Brasil			Chile		
	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
1990	--	--	--	--	--	--	6.2	0.7	0.1
1996	--	--	--	--	--	--	5.4	0.5	0.1
2000	4.3	0.3	0.1	--	--	--	4.2	0.6	0.3
2005	5.4	0.4	0.1	--	--	--	--	--	--
2009	3	0.3	0.7	5.2	0.4	1.4	3	0.5	0.6

Fuente: SITEAL. CE Bajo (menos de 6 años) – CE Medio (6 a menos de 12 años) – CE Alto (12 años y más).

Si comparamos los resultados de los países latinoamericanos con los del resto de los países incluidos en el estudio PISA, claramente se encuentran en inferioridad, entre los países con más bajos niveles de logros de aprendizaje. Pero, el hecho de haber mantenido los resultados de inicio de la década en un contexto de ampliación de la cobertura con integración de nuevos sectores de la población durante dicho período en simultáneo con una de las principales crisis económicas de la región, nos obliga a ampliar la perspectiva de análisis.

Si el promedio de escolaridad aumenta y el promedio de los resultados de los exámenes no disminuye en un nivel de enseñanza que se está expandiendo rápidamente, los responsables de formular las políticas pueden entonces asumir que las escuelas están incrementando su eficacia. Dicho nivel ha absorbido estudiantes con menor capital cultural y ha hecho que el nuevo grupo de estudiantes alcance niveles de aprovechamiento similares a los de grupos anteriores (Carnoy, 2002: 20).

## 5. Conclusiones

### a. La situación educativa como efecto de las reformas educativas latinoamericanas.

El análisis de los niveles de cobertura del sistema diferenciando sectores de la población con diverso capital educativo acumulado en sus familias y de los logros escolares, en perspectiva comparada, ha permitido tener una mirada acerca de los efectos de las políticas implementadas por los países latinoamericanos considerados, que vaya más allá de la consideración global del grado de acceso a los sistemas educativos y de los resultados de aprendizaje como indicadores del éxito de las reformas implementadas.

En síntesis, podemos caracterizar la situación en el presente milenio de la siguiente manera:

- *Creciente tasa de escolarización secundaria.* El esfuerzo de los gobiernos por garantizar el cumplimiento de las mayores exigencias de obligatoriedad establecidas sobre el final del siglo XX y principios de éste, es evidente aún cuando la intensidad de la mejora en la cobertura del sistema, va decayendo a medida que se consolidan los avances, lo que expresa la dificultad de los sistemas educativos por mejorar en la medida que avanzan en la universalización. La tasa bruta de escolarización secundaria en América Latina aumentó del 81 al 90% en promedio entre 1999 y 2007, creciendo en todos los países y, particularmente, en el ciclo obligatorio (Poggi, 2010; UNESCO, 2009).
- *Mayor cantidad de horas de cursado escolar en el nivel de la educación básica –primaria y secundaria–.* Los tres países han establecido incrementos en las cargas horarias de los estudiantes por vía del aumento de los años de obligatoriedad y de mayores niveles de acceso y permanencia – como recién señalamos- pero también por la vía de la extensión de la jornada escolar y de la ampliación de los días de clase anuales.
- *El acceso y permanencia en los niveles más altos del sistema educativo presenta, sin embargo, diferencias importantes entre la población.* El “clima educativo” ha resultado un analizador significativo permitiendo un claro registro de las desigualdades y de las posibilidades –más bien de las limitaciones- futuras para avanzar hacia mayores niveles de igualdad ya que el sistema tiende a reproducir el beneficio: la población accede a los niveles superiores del sistema en mayor proporción, cuanto mayor capital educativo posea el hogar en el que vive.
- *En la última década, las mejoras más relevantes alcanzadas a lo largo de los años estuvieron focalizadas en los sectores de clima educativo bajo* aunque, los resultados de esta mejora en términos absolutos siguen siendo bajos, necesitan mejorarse significativamente y no dejan de expresar profundas diferencias entre sectores, coincidiendo con los hallazgos de Carnoy (2002, 2004) y de otros autores (Álvarez, 2010; Morduchowicz y Arango, 2007).
- *Para los tres países estudiados, los resultados de aprendizaje (registrados por evaluaciones internacionales) son crecientes o bien tienden a permanecer estables.* Es decir, los resultados no han desmejorado a lo largo de la década.

Los incrementos de la obligatoriedad escolar establecidos por los tres países en el marco de las transformaciones de los '90 y posteriores, han jugado positivamente en términos de democratización educativa ya que se ha verificado que las mejoras más importantes -en términos de cobertura y resultados- se dieron en los países que más la aumentaron: Argentina y Chile.

Argentina es, entre los países estudiados, el que tiene una tasa de escolarización mayor, aunque su sistema prevé una significativa cantidad de horas de clase obligatorias menos que los de Brasil y Chile. Esta comparación resalta la deuda en esta materia y el retraso en el cumplimiento de la exigencia de extensión de la jornada escolar en el nivel inicial y primario, establecido en la LEN (Arts. 24 y 28), en 2006. Presenta el mayor grado de reproducción del capital educativo, pudiéndose anticipar en gran medida, la trayectoria escolar a partir del contexto familiar en el que se está inserto. Por contrapartida es la que más ha logrado mejorar la situación de los sectores más desfavorecidos, lo cual no deja de llamar la atención ya que el período considerado incluye la crisis económica de 2001/2002, una de las principales –si no la mayor- en la historia del país y cuyo impacto en el acceso

y, fundamentalmente, en la permanencia en la escuela de los sectores socialmente más desfavorecidos, ha sido claramente perceptible<sup>21</sup>.

b. ¿Han funcionado las reformas educativas? Ponderando el planteo de Carnoy.

Nos interesa interrogarnos acerca de la verdadera capacidad de mejoramiento que los procesos de reforma han tenido para la población de algunos países de latinoamérica -especialmente para Argentina-, particularmente en términos de su democratización a partir de los resultados educativos. Concretamente, si han mejorado la distribución de los bienes educativos, y si disminuyeron, conservaron o profundizaron las inequidades sociales.

Para ello, hemos utilizado algunos de los indicadores y argumentos propuestos por Martin Carnoy para entender si las reformas emprendidas por los países están conduciéndolos hacia los resultados esperados. Como hemos señalado en el punto 2 de este trabajo: la ampliación de la cobertura de los sistemas, mejores resultados en el aprendizaje y mayor equidad educativa. Bajo esta perspectiva, el análisis ha buscado determinar la capacidad del sistema para alcanzar a más población durante una mayor cantidad de tiempo, especialmente por parte de los sectores de población marginados o más desfavorecidos.

Dados los resultados aquí presentados y aunque es difícil asignar la cuota de responsabilidad que corresponde específica y exclusivamente a las reformas, es posible afirmar que los sistemas educativos considerados -con sus diferencias, matices y limitaciones- han funcionado en la dirección de alcanzar a mayores proporciones de población, durante más tiempo y sin desmejorar los resultados de aprendizaje. El mejoramiento ha sido superior entre los sectores con menor capital educativo que en aquéllos donde el acceso a los niveles superiores de educación está más instituido. En la misma línea, Poggi (2010) plantea que puede comprobarse la existencia de una relación entre el nivel del acceso y la reducción de desigualdades ya que “los logros (...) en términos de cobertura y acceso han favorecido a los sectores de la población con menos recursos” (p.10). En América Latina donde la brecha entre ricos y pobres es considerable, cobra significación el señalamiento de Carnoy acerca de que lo que no es proporcionado por la escuela, un hogar con alto capital educativo puede compensarlo, pero no es de la misma manera posible en los hogares más desfavorecidos.

Debe mantenerse un alerta que asegure avances crecientes en la reducción de brechas sociales y educativas reales. Un trabajo de Ana María Ezcurra (2011) recientemente publicado desarrolla un concepto interesante (“inclusión excluyente”) que, aunque considerado para el caso de la Educación Superior, aplica a los niveles educativos en tanto analizador. Ezcurra plantea, en términos generales, que aunque se verificó un muy significativo proceso de ampliación de la matrícula que incluso continuará en el futuro, existen procesos consustanciales -deserción, fracaso, segmentación, diferencias de capital académico, etc.- que la ponen en duda ya que beneficia fundamentalmente a los sectores medios, en detrimento de los más desfavorecidos. En esta línea, un análisis de los resultados de las reformas habrá de considerar el aseguramiento de una inclusión “incluyente” de modo que los procesos de igualdad no beneficien exclusivamente a los sectores más aventajados, que los logros en términos estructurales se traduzcan en beneficios efectivos para los estudiantes a nivel de su socialización, de desarrollo de capital cultural, de ejercicio de la ciudadanía y de inserción en el mercado de trabajo. Lamentablemente, debemos decir que no hay disponible un cuerpo de investigaciones que estén dando cuenta de estos aspectos sustantivos de las reformas de los sistemas educativos. Una visión estratégica regional sugiere políticas diversas para contextos desiguales.

---

<sup>21</sup> Actualmente las escuelas secundarias argentinas tienen estudiantes que ingresaron a la educación primaria hace 13 o 14 años, atravesando la mencionada crisis. En un alto porcentaje, sus familias fueron impactadas, perdiendo sus empleos, cayendo en condiciones de pobreza e indigencia, precarización de las condiciones de vivienda, salud, nutrición e inaccesibilidad a bienes y servicios básicos.



Existe una relación virtuosa entre el mejoramiento de los resultados del aprendizaje y el desarrollo social y económico de los países. Sin embargo, quizás la principal conclusión que pueda extraerse de los estudios sobre la calidad educativa realizados en América Latina, es que el mejoramiento de las condiciones sociales y de los factores que inciden en el mejoramiento de los aprendizajes, de la igualdad de acceso y permanencia en los sistemas escolares, son los principales factores explicativos de la mejora en la calidad educativa. Lo contrario es infrecuentemente cierto. Como señalan Tedesco y Tenti Fanfani (2001) en Latinoamérica no deberíamos limitar el concepto de calidad educativa a la evaluación de resultados ni la formación de contenidos, sino enfatizar la necesidad de lograr niveles adecuados de equidad que garanticen el carácter sostenido del proceso de desarrollo educativo y social.

En otro orden, afirmamos que aunque cuando la investigación científica no permitiría establecer una asociación directa entre la extensión de la jornada y del año escolar con el mejoramiento de los logros académicos (Patall, Cooper y Batts Allen; 2010), es de esperar que la creciente incorporación de mayores proporciones de población a niveles superiores de educación durante una mayor cantidad de tiempo –por vía de la ampliación de los años de obligatoriedad, de la extensión de la jornada escolar y de mayor permanencia en el sistema- provoque que los logros de aprendizaje sean –en conjunto- inferiores a los obtenidos previamente. Al menos en lo inmediato.

En efecto, los ciudadanos que logran incorporarse o permanecer durante una mayor cantidad de años en el sistema pertenecen a poblaciones con históricos déficits al respecto y cuyas puntuaciones en las evaluaciones de la calidad tienden a estar por debajo de las medias generales, incidiendo negativamente en los resultados globales. Sin embargo, la mejora del acceso y permanencia en el sistema educativo por parte de los sectores más desfavorecidos expresa una mejora en la democratización.

Estrictamente, los operativos de evaluación de la calidad no evalúan a la misma sociedad a lo largo del tiempo y, por tanto, no son –en términos ideales- comparables. La mejora de la eficacia educativa incrementa el clima educativo y, siendo éste un factor que incide positivamente en los resultados, permitirá esperar mejoras en los resultados, en el largo plazo.

En definitiva, los resultados de aprendizaje no son un indicador directo de la calidad y aún cuando las puntuaciones pudieran desmejorar –que no es el caso en América Latina ni particularmente en los países estudiados-, no se trataría indubitablemente de una pérdida de calidad. El hecho de que el incremento en las puntuaciones de calidad sea un indicador de mejora, no significa que lo contrario, sea válido también. Por otra parte, diversas investigaciones<sup>22</sup> dan cuenta de la relación entre la calidad educativa y la asistencia escolar, de manera que la calidad de las instituciones promueve mayores niveles de asistencia escolar, convirtiéndose ésta en un indicador indirecto de la calidad escolar.

Entonces, por todo lo considerado y si como señala Carnoy, “el éxito puede medirse en razón del incremento de la proporción de jóvenes que alcanzan mayores niveles de escolaridad” (2002, p. 7), estamos hablando de reformas que pueden ser consideradas en términos de democratización y mejora, como exitosas o –más moderadamente- en la dirección correcta, sin desmedro de la cantidad de cuestiones pendientes que deben ser abordadas en el presente y futuro. Particularmente, cuando el contexto económico y social sobre los que se han llevado a cabo, es de profunda crisis, tanto en el inicio –como hemos descrito en el apartado inicial- como durante su implementación. América Latina y Argentina, en modo especialmente crudo, atravesaron una fortísima crisis económica y social, en el final del siglo XX y principios del actual, con gran impacto en el sistema educativo, deteriorando las condiciones materiales y simbólicas en que los procesos formativos se desarrollaron. Esto es altamente significativo en la medida que los estudios realizados en América Latina han encontrado una

---

<sup>22</sup> Nos referimos a los siguientes estudios citados por Carnoy (2004):

- Hanushek, E.A. y Lavy, V. (1994) School quality, achievement bias and dropout behavior in Egypt. Documento de trabajo n° 10. Washington DC: Banco Mundial.
- Bedi, A.S. y Marshall, J.H. (1999). School attendance and student achievement: evidence from rural Honduras. *Economic Development and cultural change*, 47, pp. 657-682.
- Marshall, J.H. y White, K.A. (2001). Academic achievement, school attendance and teacher quality in Honduras: an empirical analysis. Inédito.

correlación positiva entre el promedio de las puntuaciones de los estudiantes de un país obtenidos en las evaluaciones y su PBI per cápita.

## Bibliografía

- ÁLVAREZ, M. (2010). Financiamiento de la Educación, debates pendientes. En: Voces en el Fénix, nro. 3, Sep. 2010. Buenos Aires: Plan Fénix.
- CARNOY, M. (2004). *Mayor acceso, equidad y calidad en la educación de América Latina. ¿Qué lecciones deja para el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe?* Revista PRELAC, N° 0. Santiago: UNESCO.
- CARNOY, M. (2002). *¿Están funcionando las reformas educativas en Latinoamérica? Nuevas Perspectivas*. Washington: BID.
- EZCURRA, A.M. (2011). Masificación y enseñanza superior: una inclusión excluyente. Algunas hipótesis y conceptos clave. En: Fernández Lamarra, N. La democratización de la educación superior en América Latina. Límites y Posibilidades. Buenos Aires: EDUNTREF.
- FRIGERIO, G. (2001) *¿Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas?* Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Santiago: UNESCO.
- GAJARDO, M. (1999), *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*. PREAL.
- KAUFMAN, R. y NELSON, J. (2005). *Políticas de Reforma Educativa. Comparación entre países*. PREAL. Documento n° 33.
- MORDUCHOWICZ, A. y ARANGO, A. (2007). Gobernabilidad, gobernanza y educación en Argentina. IV Congreso Argentino de Administración Pública. Buenos Aires.
- PATALL, E., COOPPER, H. y BATTS ALLEN, A. (2010). *Extending the school day or school year: a systematic review of research (1985-2009)*. En: Review of Educational Research, Vol 80, N° 3, pp. 401-436. AERA.
- POGGI, M. (2010). *Radiografía de la educación en América Latina. Desafíos para las políticas educativas*. En: Pensamiento Iberoamericano, n° 7 (Presente y futuro de la educación iberoamericana), pp. 3-25. Madrid: AECID-Fund. Carolina.
- RAVELA, P., ARREGUI, P., VALVERDE, G., WOLFE, R., FERRER, G., MARTÍNEZ RIZO, F. AYLWIN, M. y WOLFF, L. (2008). *Las evaluaciones que América Latina necesita*. Santiago: PREAL. Documento n° 40.
- RIVAS, A. (2010). *Radiografía de la Educación Argentina*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC – Fundación Arcor – Fundación Noble.
- SITEAL (2010). *Resumen Estadístico 01. Totales Nacionales, julio 2010*. Obtenido en: [http://www.siteal.iipe-oei.org/resumenes\\_estadisticos](http://www.siteal.iipe-oei.org/resumenes_estadisticos) . Último acceso: 02/03/2011.
- SITEAL (2010). *La diferencia entre acceder y permanecer en la escuela. Datos destacados 19*. Obtenido en: [http://www.siteal.iipe-oei.org/datos\\_destacados/264/acceder-y-permanecer-en-la-escuela](http://www.siteal.iipe-oei.org/datos_destacados/264/acceder-y-permanecer-en-la-escuela). Último acceso: 02/03/2011.
- TEDESCO, J.C. y TENTI FANFANI, E. (2004), “La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades”. En: *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*. BID-Ministerios de Educación de Argentina, Uruguay y Chile-Universidad de Stanford.
- UNESCO (2009). EFA Global Monitoring Report 2010. Reaching the marginalized. París: UNESCO.

- UNESCO (2008). Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Santiago: LLECE.
- VEGAS, E. y PETROW, J. (2008). Raising student learning in Latin America: the challenge for the 21st. century. Washington: World Bank. Resumen Ejecutivo en español.