ISSN 1995 - 7785

Año 28 I NOV 2019.02

Propuesta Educativa 52

DOSSIER

El financiamiento educativo en América Latina

Coordinado por Agustín Claus

- Alejandro Morduchowicz
- José Marcelino de Rezende Pinto
- Sebastián Donoso Díaz, Daniel Reyes Araya, Gustavo Pincheira Espinoza y Óscar Arias Rojas
- Gonzalo Pacheco Lay y Arturo Miranda Blanco
- Paulo Sena Martins
- Pablo González y Andrés E. Fernández-Vergara
- Lucía Castro, Melissa Hernández y Cecilia Oreiro
- Ana García de Fanelli
- Nelson Cardoso do Amaral
- María Florencia Arnaudo, María María Ibáñez Martín, Silvia Morresi

ENTREVISTA

A Cristian Bellei, Mariana Contreras, Juan Pablo Valenzuela y Xavier Vanni

FLACSO
ARGENTINA

Propuesta Educativa 52

Índice

EDITORIAL 3

El financiamiento educativo en América Latina

6 ▪ Introducción: El financiamiento educativo en América Latina: entre balances y desafíos. Por Agustín Claus

Educación Básica

11 ▪ El financiamiento educativo argentino. Por Alejandro Morduchowicz.

24 ▪ Política de fondos en Brasil para el financiamiento de la educación y los desafíos de equidad y calidad. Por José Marcelino de Rezende Pinto

41 ▪ La Ejecución del Gasto del Nuevo Sistema de Educación Escolar Pública en Chile. 2018 -2019: Disonancias entre la letra y espíritu de la reforma. Por Sebastián Donoso Díaz, Daniel Reyes Araya, Gustavo Pincheira Espinoza y Óscar Arias Rojas

57 ▪ El financiamiento de la educación en Perú. Por Gonzalo Pacheco Lay y Arturo Miranda Blanco

69 ▪ Contexto histórico do financiamento da educação no Brasil. Por Paulo Sena Martins.

Eficiencia de las Escuelas

79 ▪ Análisis de la eficiencia técnica escolar en Chile de los establecimientos financiados por el Estado, incorporando sus recursos financieros. Por Pablo González y Andrés E. Fernández-Vergara

97 ▪ Mecanismos de elaboración, aprobación y asignación del presupuesto para la ANEP y la asignación a los centros escolares en Uruguay. Por Lucía Castro, Melissa Hernández y Cecilia Oreiro.

Educación Superior Universitaria

111 ▪ El financiamiento de la educación superior en América Latina. Por Ana García de Fanelli

127 ▪ As Universidades Federais brasileiras sob ataque do Governo Bolsonaro. Por Nelson Cardoso do Amaral

139 ▪ Financiamiento y eficiencia de la Educación Superior en Argentina: estudio de caso de las Universidades Nacionales. Por María Florencia Arnaudo, María María Ibáñez Martín, Silvia Morresi.

ENTREVISTA

151 ▪ ¿Cómo mejoran los liceos en Chile? Entrevista a Cristian Bellei, Mariana Contreras, Juan Pablo Valenzuela y Xavier Vanni, investigadores del Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) de la Universidad de Chile. Por Guillermina Tiramonti.

ARTÍCULOS

165 ▪ Discusiones sobre el régimen académico de la escuela secundaria argentina. Aportes de un estado del arte. Por Mariela Arroyo y Lucía Litichever.

Jóvenes Investigadores

180 ▪ Estudio comparativo de trayectorias educativas en un colegio preuniversitario argentino según modalidad de ingreso: el acceso irrestricto. Por Gloria Isabel Gonzáles Lucas y Macarena Verónica del Valle.

194 ▪ La potencia pedagógica de un taller de poesía en un contexto de encierro punitivo. Por Camila Pérez y Nadia Gutiérrez

RESEÑAS

Libros

207 ▪ *Libros y alpargatas. La peronización de estudiantes, docentes e intelectuales de la UBA (1966-1974)*, de Nicolás Dip. Por Martín Aveiro.

211 ▪ *Cuadernos de Pedagogía y Educación Popular. Diálogos entre educadores del norte argentino*, de Patricia Evangelina Patagua, Sabrina Zinger y Juana Mariela Villagra. Por Graciela del Rosario Wayar.

Tesis

215 ▪ Desigualdad y educación: la construcción de experiencias escolares en contextos de pobreza. La Plata 2015 – 2017. Por Laura Crego

219 ▪ La política estudiantil en movimiento. Un estudio sobre las agrupaciones políticas en una escuela secundaria de la Ciudad de Buenos Aires. Por Estefanía Otero

DIRECCIÓN
Guillermina Tiramonti

COMITÉ DE REDACCIÓN
Silvia Finochio
Sandra Ziegler
Nancy Montes
Andrea Brito

EQUIPO EDITORIAL
Mariela Arroyo
María Emilia di Piero
Victoria Gessaghi
Mariana Nobile
Verónica Tobeña

RESEÑAS Y TRADUCCIONES
Claudio Suasnábar
Universidad Nacional de La Plata

CORRECCIÓN Y EDICIÓN
Juan Mestres

DISEÑO
Crasso & Oregioni

ASISTENTE TÉCNICA
María Consuelo Diez

CONSEJO EDITORIAL

- Alfredo Artiles, *Arizona State University, EEUU.*
- Ricardo Baquero, *Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.*
- Antonio Bolívar Botía, *Universidad de Granada, España.*
- Martín Carnoy, *School of Education, Stanford University, EEUU.*
- Marcelo Caruso, *Humboldt - Universität zu Berlin, Alemania.*
- Ramón Casanova, *Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela.*
- Antonio Castorina, *Universidad de Buenos Aires, Argentina.*
- Leandro De Lajonquiere, *Universidade de São Paulo, Brasil.*
- Silvia Duschatzky, *FLACSO Sede Argentina.*
- Justa Ezpeleta, *DIE-CINVESTAV, Instituto Politécnico Nacional, México.*
- Gustavo Fischman, *Arizona State University, EEUU.*
- Claudia Jacinto, *IDES - CONICET, Argentina.*
- Nora Krawczyk, *Faculdade de Educação da Unicamp, Brasil.*
- Bernard Lahire, *École Normale Supérieure de Lettres et Sciences Humaines, Lyon, Francia.*
- Jorge Larrosa, *Universidad de Barcelona, España.*
- Sergio Martinic, *Pontifica Universidad Católica de Chile, Santiago.*
- Graciela Morgade, *Universidad de Buenos Aires, Argentina.*
- Mariano Palamidessi, *FLACSO Sede Argentina - IIPE UNESCO - Buenos Aires, Argentina.*
- Miguel Angel Pereyra, *Universidad de Granada, España.*
- Pablo Pineau, *Universidad de Buenos Aires - FLACSO Sede Argentina.*
- Daniel Pinkasz, *FLACSO Sede Argentina.*
- Margarita Poggi, *IIPE-UNESCO, Argentina.*
- Thomas Popkewitz, *University of Wisconsin - Madison, EEUU.*
- Adriana Puiggróss, *APPeAL - Universidad de Buenos Aires, Argentina.*
- Ricardo Rosas, *Escuela de Psicología, Pontificia Universidad Católica de Chile.*
- Carlos Skliar, *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina.*
- Emilio Tenti Fanfani, *CONICET - Universidad de Buenos Aires, Argentina.*
- Flavia Terigi, *Universidad de Buenos Aires y UNGS, Argentina* .
- Julia Varela, *Universidad Complutense de Madrid, España.*
- Miriam Warde, *Pontificia Universidade Católica de São Paulo, Brasil.*

Editorial

Las fuerzas que motorizan las políticas educativas

Desde los años sesenta del pasado siglo en adelante la dinámica del sistema educativo, fundamentalmente en sus niveles medios y superior, resulta de la presión que sobre él ejercen dos fuerzas en desarrollo que han transformado nuestra sociedad.

Una de ellas es la demanda por inclusión escolar que produce la dificultad de incorporación de los jóvenes al trabajo. Desde los años sesenta en adelante las matrículas de educación se expandieron en la Argentina y en toda la región. Al mismo tiempo que se abandonaba el modelo industrial en favor de otro que ampliaba las autonomías individuales y debilitaba la red institucional destinada a afiliar a los individuos a la trama societal, se presionaba por incluir a todos en el espacio escolar.

En sociedades como las nuestras, con altos niveles de pobreza, esta presión se expresa en la escuela en una progresiva atención asistencial, que en nuestro caso fue acompañada por una "pedagogía compasional" que no es otra cosa que una práctica basada en el reconocimiento de la condición de pobreza del alumno, en la valoración de sus saberes y en el escaso requerimiento de adquisición de otros saberes. La pedagogía compasional actúa preservando el medio cultural de los alumnos y dificulta su articulación con un mundo más amplio que le es cada vez más extraño.

La otra fuerza que presiona para hacerse presente en el sistema escolar es la modernización, la actualización, la introducción de lo nuevo. Es la fuerza de la contemporaneidad que desafía la escolarización desde los fenómenos científicos, cognitivos, tecnológicos y sociales que han transformado nuestra cultura y pujan por entrar al aula.

Esta segunda fuerza pareciera ser más débil. La escuela pública argentina es más sensible a los fenómenos que despiertan compasión que a los culturales y cognitivos. Sus docentes están mas ávidos de comprender y compadecer que de abrirse a la novedad de un conocimiento en permanente cambio.

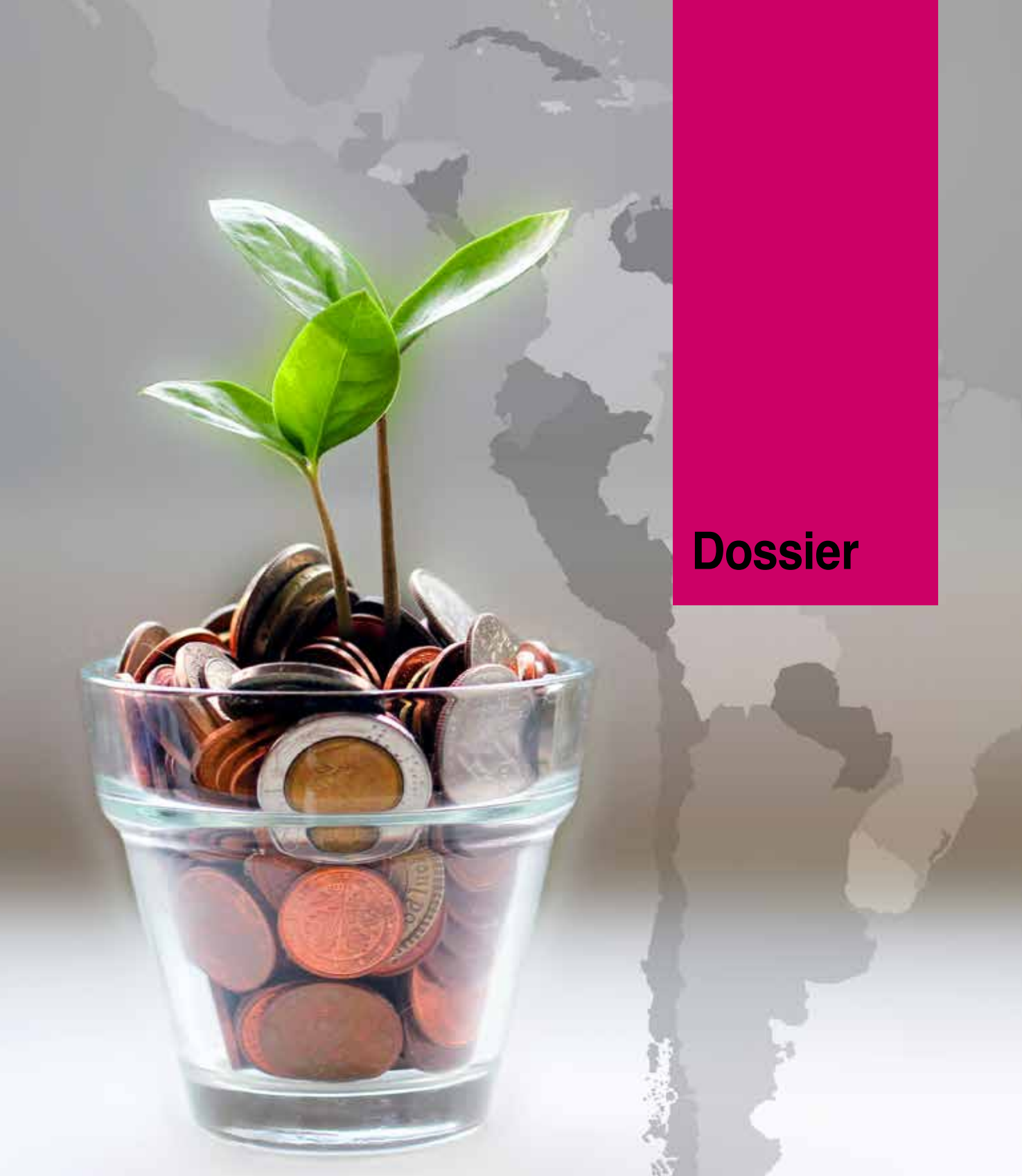
La fuerza modernizadora se expresa en numerosos intentos de reforma que desde los años setenta pretenden transformar la educación y fracasan. Sin embargo, en los últimos 10 años el cambio civilizatorio es tan potente que comenzó a ser oído por los responsables de la educación. Al principio a través de medidas legales como la habilitación de modificaciones en la organización institucional y en las prácticas áulicas, o en medidas puntuales como el envío de computadoras a las escuelas; recientemente en el diseño y promoción de cambios profundos en las prácticas de enseñanza y aprendizaje que ya se están implementando en muchos países del mundo.

Este último movimiento se realizó desde el Estado tanto nacional como provincial, lo

Propuesta Educativa | ISSN 1995 - 7785 | Número 52 | Año 28 | Vol.2 | Noviembre 2019 | Págs. 3 a 4.

que actualiza la teoría de que en nuestros países es el Estado el modernizador. El sector privado adoptó muchos de estos cambios y los está implementando en numerosas escuelas que atienden a chicos y jóvenes que pertenecen al amplio espectro de los no pobres. En la actualidad hay muchas provincias que avanzan con esta orientación en las escuelas públicas que atienden a los más desfavorecidos.

Nada impide que el sistema de respuesta a estos dos imperativos a la vez; no es cierto que la pobreza de un porcentaje importante de nuestros chicos exija privarlos de una educación acorde con las condiciones actuales de la cultura. Si volvemos a inscribir a la escuela pública en el campo de la asistencia habremos hecho una contribución muy significativa a la profundización de la discriminación de los más pobres.



Dossier

El financiamiento educativo en América Latina: entre balances y desafíos

El financiamiento educativo en América Latina: entre balances y desafíos

Educational financing in Latin America: between balances and challenges

AGUSTÍN CLAUS*
FLACSO sede Argentina - CIPPEC

Los factores explicativos que asocian recursos, condiciones institucionales, resultados de trayectoria y/o aprendizajes de los estudiantes se encuentran en permanente discusión y estamos lejos de alcanzar un consenso que satisfaga a las posiciones de todos los actores involucrados en la educación. La eficiencia y efectividad de la magnitud y los criterios de asignación de los recursos en educación es una (o la) de las principales variables que determinan el desempeño de los estudiantes en la educación, aunque es, por lejos, la dimensión con menor problematización en el campo de las políticas educativas en la mayoría de los países de América Latina.

El campo científico de la economía de la educación no se encuentra ajeno a posiciones político-ideológicas. La tradición de la orientación en cada uno de los países aportó un contexto en el cual se desarrolló la investigación desde la mirada de la economía en la educación. No obstante, en cada país, se evidencian diferentes estadios respecto del tipo y enfoque de la producción científica. Más allá de cada perspectiva analítica, resulta importante elaborar un balance de los avances realizados en una selección de los países de la región para establecer su vinculación con los desafíos del futuro en materia de exploración y producción de nuevo conocimiento con base científica.

Los paradigmas que orientan la producción científica de la economía de la educación oscilan entre dos enfoques contrapuestos como fundamentación del financiamiento educativo en cada país de América Latina. Por el lado de la oferta educativa, se establecen parámetros de diseño organizacional-institucional de los centros escolares que regulan la cantidad de alumnos por sección/curso, la cantidad de perfiles del plantel docente asignada a cada institución y regulan la clasificación de cada uno de los centros escolares en función del tamaño de la cantidad de alumnos y/o docentes. Es decir, los recursos se establecen en función de condiciones pedagógicas-institucionales bajo la premisa de promover mayores niveles de equidad educativa independientemente de la cantidad de alumnos.

En el extremo opuesto opera el paradigma que se sustenta en la lógica de mercado. Considera a la demanda educativa como principal factor que promueve la eficiencia en la asignación de recursos en el financiamiento educativo. Los recursos se asignan en función de la identificación y cuantificación de los beneficiarios (alumnos) para monetizar los recursos en formato de subsidio directo. Posteriormente, cada individuo y/o grupo familiar, dispone con la libre determinación de seleccionar el centro escolar para los cuales el Estado estipula una determinada magnitud de fondos que le permiten financiar su derecho a la educación. Este paradigma con base en libertad de mercado es sustentado en el uso eficiente de los recursos impulsado por la competencia de los centros escolares para que las familias las seleccionen según sus preferencias individuales.

Cita recomendada: Claus, A. (2019), "El financiamiento educativo en América Latina : entre balances y desafios", en *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 6 a 10.

En la mayoría de los sistemas de educación básica de los países en América Latina resulta preponderante el esquema de la oferta educativa como mecanismo de financiamiento educativo. En estos sistemas, son los Estados los que, en función del diseño y estructura político-administrativo, establecen los recursos para financiar la educación. No obstante, en la educación superior, esta tendencia se encuentra matizada en la cual conviven ambas lógicas, la de mercado y estatal como estrategias del financiamiento educativo.

Entre ambos extremos se ubica la multiplicidad de matices particulares de cada uno de los sistemas educativos de los países de la región. Cada situación particular configura el escenario en el cual opera el financiamiento en cada uno de los sistemas educativos. Por tal motivo, se plantea la necesidad de posicionar disparadores que permitan orientar la agenda de discusión pública, la estructura y los mecanismos del financiamiento educativo en los países de la región.

Los disparadores orientadores que enmarcaron la exploración de un estado de situación consistieron en: ¿cómo se pueden diseñar mecanismos para la distribución y asignación de los recursos en educación con el objetivo de garantizar el aprendizaje de los estudiantes en condiciones de suficiencia y equidad?, ¿cómo el planeamiento educativo, en base a evidencia empírica, podría sustentar la asignación de recursos desde una perspectiva de justicia distributiva?, ¿cómo se podría mejorar la utilización de los recursos mediante prácticas de monitoreo y evaluación de las actividades que inciden en la mejora de los aprendizajes con calidad para todos los estudiantes? y ¿cómo es la estructura del financiamiento educativo en cada país de América Latina?.

El proceso de elaboración de balance mediante las experiencias implementadas aporta un estado de situación para visualizar los desafíos y perspectivas hacia futuro en la búsqueda de una mayor equidad y justicia redistributiva en los esquemas de financiamiento educativo. Planificar un financiamiento que conecte los recursos y las políticas educativas en la búsqueda de mayores niveles de equidad y calidad educativa es el desafío del siglo XXI para la educación.

Las conceptualizaciones teóricas de la justicia social desarrollada por François Dubet (2011) y las nociones de reconocimiento y redistribución de Nancy Fraser (2006), desde el campo de la sociología de la educación, aportan un marco de referencia para abordar el financiamiento de la educación en los países de América Latina con una perspectiva desde la economía política.

François Dubet sostiene la existencia actual de dos concepciones de la justicia social. Por un lado, la igualdad de posiciones y, por otro, la igualdad de oportunidades. Ambos casos procuran reducir algunas inequidades, para volverlas, sino justas, al menos aceptables.

La igualdad de posiciones se centra en los lugares que organizan la estructura social, es decir, en el conjunto de las posiciones ocupadas por los individuos y sujetos sociales. Igualar las posiciones en la estructura social busca hacer que las brechas existentes, entre las distintas posiciones, estén más próximas unas de las otras. En contraposición, la concepción de igualdad de oportunidades, con mayor circulación en los núcleos de política y política educativa, se centra en ofrecer a todos la posibilidad de ocupar mejores posiciones de la estructura social dada, en función de principios meritocráticos en donde el ascenso de posición resulta siempre posible. En efecto, se procura mejorar las posiciones relativas de los sujetos, por esfuerzo individual, y se rescinde la necesidad de modificar las posiciones en la estructura social.

Desde la crítica política a la justicia social moderna, Nancy Fraser sostiene la necesidad de interpelar y considerar dos dimensiones estructurales: la dimensión del reconocimiento y la de la redistribución. Estas dimensiones ponen en evidencia y en tensión la conceptualización del reconocimiento cultural y social de los sujetos pedagógicos y cómo se desarrolla la

noción de la distribución de los bienes materiales y simbólicos entre los distintos contextos socioeconómicos y/o territoriales.

Contemplar las dimensiones que operan en las lógicas e incentivos resultan fundamentales para orientar los niveles de inversión y estructuras de financiamiento educativo tanto en la educación básica como en la superior en cada uno de los países de la región. Las experiencias consideradas evidencian las restricciones del incremento de los niveles de inversión a nivel agregado. La exclusión de las nociones de reconocimiento y diferenciación de las desigualdades para la asignación de los recursos en el financiamiento educativo asociados a metas y objetivos de política educativa refuerza los procesos institucionales de segmentación y desigualdad educativa.

Este dossier surgió como resultado de una conversación de los diversos enfoques de investigación referidos a la cuestión del financiamiento educativo en América Latina, en el marco del Seminario Internacional "El financiamiento educativo en América Latina" realizado durante los días 17 y 18 de septiembre de 2018. Esta iniciativa surgió como una estrategia de actividades de investigación impulsadas por la necesidad de disponer de herramientas regionales para el dictado del seminario de economía de la educación de la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación del Programa "Educación, Conocimiento y Sociedad" del Área de Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Argentina.

La primera aproximación se organiza alrededor de la estructura y mecanismos que operan el financiamiento de la educación básica. La selección de las experiencias corresponde a Argentina, Brasil, Chile y Perú debido a que cada uno registra diferentes configuraciones de organización político-administrativa que expone un mosaico de estrategias desplegadas para financiar la educación.

Alejandro Morduchowicz plantea un conjunto de interrogantes desde los cuales parte para abordar el financiamiento educativo en un país federal como la Argentina, que tiene la particularidad de una gestión descentralizada de las instituciones educativas en los gobiernos subnacionales. Indaga sobre las disparidades regionales en la distribución de los niveles de inversión respecto del esfuerzo educativo y del gasto educativo por alumno como medidas de equidad de esa misma inversión. Enuncia las tensiones de un federalismo educativo en el que el Estado nacional concentra mayores niveles de recursos que los estados subnacionales que gobiernan las instituciones, finalizando con un planteo acerca de los desafíos pendientes del federalismo educativo y las capacidades institucionales del Estado nacional y los gobiernos subnacionales.

La experiencia de Brasil es abordada por José Marcelino de Rezende Pinto, quien suma una visión general del financiamiento educativo, con énfasis en el enfoque en las políticas constitucionales de recaudación de fondos específicos de significativo impacto debido a la escala del sistema educativo brasilero. Las iniciativas principales impulsadas consisten en el *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* (Fundef) y el *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica* (Fundeb). La evidencia presentada indica el avance significativo de la igualación del gasto de los estudiantes en educación básica en un sistema federal, con un rol clave del Estado federal, aunque persisten desafíos en torno a garantizar un estándar aceptable de calidad de la enseñanza para todos los estudiantes. La discusión por la continuidad del Fundeb en este año 2020 abre perspectivas positivas al brindar apoyo constitucional al concepto de Costo Estudiantil de Calidad (CAQi) como contribución del gobierno federal.

Sebastián Donoso Díaz, Daniel Reyes Araya, Gustavo Pincheira Espinoza y Óscar Arias Rojas

analizan la ejecución del gasto del nuevo sistema para la educación escolar pública en Chile para 2018-2019. Dan cuenta de la tensión entre el marco normativo y el espíritu que dio origen a la nueva norma. El nuevo sistema define una unidad centralizada a nivel nacional y un conjunto de entes subnacionales de carácter territorial –que agrupa varias comunas– en los que se plantea la gestión institucional. Los avances realizados hasta el momento evidencian una brecha significativa sobre el nivel del financiamiento impulsado por una declinación del gasto educativo y una menor gestión de los procesos asociados en un esquema de financiamiento sustentado en las lógicas de mercado para la asignación de los recursos en la educación chilena.

El análisis histórico de la experiencia de Perú es desplegado por Gonzalo Pacheco Lay y Arturo Miranda Blanco. Los autores describen la dinámica del financiamiento y el gasto educativo de Perú durante el periodo 1950-2018. El recorrido histórico plantea el análisis de la evolución del financiamiento educativo a cargo del gobierno central en relación con la evolución de la economía (PIB) y los principales aspectos que incidieron en su evolución, combinando la perspectiva macroeconómica y las principales variables de ese sistema educativo.

Como segundo eje temático se presenta la dimensión microeconómica de los recursos en la educación. Los trabajos exploran el financiamiento educativo en torno a los centros escolares (escuelas) a partir de dos estudios de caso, Chile y la República Oriental del Uruguay. Esta dimensión es una de las que cuenta con menor desarrollo en la producción de conocimiento, razón por la cual resultó interesante visualizar en estas iniciativas la problematización con base empírica.

Plantear la eficiencia en el uso de los recursos por parte de las instituciones educativas representa un desafío con no pocas complejidades analíticas y técnicas. No obstante, el análisis desarrollado para los centros escolares de Chile fue desarrollado por Pablo González y Andrés Fernández-Vergara. Establecieron como objeto de análisis la eficiencia técnica de los recursos asignados a los centros escolares financiados por el Estado para el año 2013. El punto de partida es la incorporación de los recursos económicos que los centros reciben del Estado como aporte novedoso, debido a que los métodos paramétricos tradicionales presentan dificultades para su cálculo y estimación. Para superar esto, se utilizó un método no paramétrico (DEA), permitiendo así el cálculo virtual para cada centro escolar para compararlo con los gastos efectivos respectivamente. Los resultados del análisis presentan conclusiones mixtas respecto de la eficiencia en el uso de los recursos que permite generar conocimiento regional necesario para apuntalar una discusión con letargo en los países de la región.

Lucía Castro, Melissa Hernández y Cecilia Oreiro abordan el proceso de elaboración, aprobación y asignación del presupuesto para la Administración Nacional de Educación Pública y la asignación de los recursos en los centros escolares de Uruguay. Los mecanismos de financiamiento se sustentan en el proceso de discusión y asignación del presupuesto a cada consejo de educación y, posteriormente, en la asignación del presupuesto a los centros educativos cada tres consejos. La evidencia expone la significativa centralización y fragmentación del proceso de asignación de recursos educativos, focalizándose en la capital del país, Montevideo, ámbito en el que se origina la concentración de las decisiones presupuestales. Cada uno de los consejos de la educación presenta particularidades que hacen que el proceso de asignación de recursos a cada centro educativo sea específico. A su vez, respecto del recorte de información para el nivel secundario, se identificaron los elementos que inciden en la dotación de recursos a cada centro educativo.

La discusión por el financiamiento de la educación superior se encuentra en plena discusión en la agenda pública. Establecer un panorama de los últimos años a nivel regional permi-

tió establecer el contexto del debate. Luego se seleccionaron dos experiencias del financiamiento universitario con foco en Argentina y Brasil.

La mirada de la evolución del financiamiento de la educación superior se presenta como escenario entre 2010 y 2017 en América Latina a cargo de Ana García de Fanelli. El artículo plantea el comportamiento, durante la última década, de los recursos financieros destinados a la educación superior, como reflejo de los cambios en el crecimiento de la economía de cada uno de los países de la región. En diálogo con la evolución de las variables demográficas y educativas, el análisis se centra en el grado de masificación de la educación superior en cada país. Luego del análisis de la inversión en educación superior respecto del PIB, el trabajo se concentra en los principales mecanismos de asignación de fondos que los países de la región incorporaron con el propósito de promover reformas y mejoras en el funcionamiento de ese nivel de enseñanza.

La situación de las universidades nacionales de Brasil fue presentada por Nelson Cardoso de Amaral presentando una visión crítica respecto de la situación del financiamiento educativo de las universidades brasileñas en el contexto de la gestión del presidente Jair Bolsonaro. Plantea un juego de medias verdades y/o mentiras respecto de los niveles de recursos disponibles por el Ministerio de Educación Nacional destinado a la educación superior brasileña.

Para el análisis de la eficiencia de los recursos y el financiamiento de la educación superior en Argentina, María Martín Ibáñez, Silvia Morresi y Florencia Arnaudo abordan como estudio de caso a las universidades nacionales. Parten de la revalorización de la educación superior, que conlleva al aumento en la demanda de servicios educativos, lo que se ha visto acompañado por la modificación de la oferta verificada en dos aspectos, una expansión del sistema y un aumento de los recursos destinados a las instituciones de educación superior en el país. Para ello, presentan un conjunto de indicadores que dialogan en un contexto en el cual se registró el incremento del gasto destinado a la educación superior y el desempeño de las funciones de enseñanza e investigación en la selección de las universidades nacionales.

Finalmente, la sistematización de distintas experiencias en materia de financiamiento educativo en los países de América Latina permitió elaborar un estado de situación en los modos de discusión y problematización del campo de la economía de la educación. Las diferencias en los modelos, enfoques y paradigmas de cómo financiar la educación no alcanza un consenso generalizado. Todo lo contrario, operan tradiciones y lógicas particulares en cada país cuyo hilo conductor permite poner en diálogo estos matices.

Bajo esta premisa, cada experiencia registró avances y retrocesos, aciertos y desaciertos aunque en todas primaron los esfuerzos por problematizar la cuestión del financiamiento educativo. Este balance aporta una producción de conocimiento desde la perspectiva latinoamericana. Es por esta razón que impulsar conversaciones con impronta desde la investigación en América Latina permite comprender las problemáticas de los sistemas educativos para impulsar políticas de financiamiento educativo que promuevan la búsqueda de la equidad y la justicia educativa.

* Maestrando en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental y Licenciado en Administración por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de Economía y Administración de la Educación en la maestría de Ciencias Sociales con Orientación en Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Investigador asociado del Programa de Educación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Autor de varios capítulos de libros y múltiples artículos científicos y posee una trayectoria laboral especializada en planeamiento, economía y administración de la educación.

El financiamiento educativo argentino

Argentine education funding

ALEJANDRO MORDUCHOWICZ*
Banco Interamericano de Desarrollo

Resumen:
Mediante este artículo se plantean un conjunto de interrogantes desde los cuales se parte para abordar el financiamiento educativo en un país federal como la Argentina, cuya particularidad consiste en la gestión descentralizada de las instituciones educativas en los gobiernos subnacionales. Explorar las disparidades regionales en la distribución de los niveles de inversión respecto del esfuerzo educativo y del gasto educativo por alumno como medidas de equidad de esa misma inversión. Esquematizar las tensiones del federalismo educativo en el que el Estado nacional concentra mayores niveles de recursos que los estados subnacionales que gobiernan las instituciones para finalmente aportar un planteo acerca de los desafíos pendientes del federalismo educativo y las capacidades institucionales del Estado nacional y los gobiernos subnacionales.

Palabras clave: Financiamiento Educativo – Federalismo – Equidad Educativa – Gasto Educativo

Abstract:
In this article, a set of questions is raised from which to start to approach educational financing in a federal country like Argentina, whose particularity consists in the decentralized management of educational institutions in sub-national governments. Explore regional disparities in the distribution of investment levels with respect to educational effort and educational spending per student as equity measures of that same investment. Outline the tensions of educational federalism in which the national State concentrates higher levels of resources than the sub-national states that govern the institutions, to finally contribute an approach about the pending challenges of educational federalism and the institutional capacities of the national State and sub-national governments.

***Key Words**: Educational Financing - Federalism - Educational Equity - Educational Expenditure*

Cita recomendada: Morduchowicz, A. (2019), "El financiamiento educativo argentino", en en *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 11 a 23.

Los desafíos para obtener y distribuir recursos en el sistema educativo argentino son inversamente proporcionales a la sencillez de los mecanismos que rigen su financiamiento. Como se verá, nada más *sencillo* que el modo en que las provincias se hacen del dinero para pagar a los docentes y sostener a las escuelas. Pero no hay nada más complejo que resolver las intrincadas derivaciones que esa simplicidad genera.

Argentina es un país federal en que cada una de sus provincias y la Ciudad de Buenos Aires tiene a su cargo la responsabilidad de garantizar la educacion obligatoria. A su vez, el Estado nacional debe asegurar que toda la población tenga acceso y escolarización de calidad, independientemente de su situación socioeconómica, cultural, religiosa, étnica, geográfica o cualquier otra diferencia.

Sea por el escaso interés que suscita el problema, sea porque no se lo ve o porque, percibiéndose, no se quiere o puede enfrentarlo, no hay reglas claras y duraderas sobre cuánto, cómo y quién debe aportar el dinero para la educación. ¿Corresponde al Estado nacional? ¿A las provincias? ¿A ambos en forma concurrente? Si es así, ¿cuánto debería aportar cada uno? ¿Y qué cosas debería financiar cada uno?

Este artículo repasa las relaciones fiscal-educativas de los distintos niveles de gobierno en el país. Para ello se divide en cuatro partes. La primera repasa el modo en que se financia la educación en el contexto del federalismo fiscal. La segunda plantea las derivaciones que tiene ese esquema sobre la distribución regional de recursos. La tercera reseña el péndulo entre la mayor y menor participación de los gobiernos centrales en los últimos lustros. La cuarta, por fin, plantea algunos de los temas pendientes de la agenda del federalismo educativo.

1. Cómo se financia la educación

En la Argentina, como en la mayor parte de los países, la principal fuente de recursos para la educación son los impuestos. Como es un país federal los ingresos pueden ser tanto provinciales como nacionales. Estos recursos no son sustitutos unos de otros pues su importancia cuantitativa y la posibilidad y oportunidad de recurrir a esas fuentes es desigual. A los efectos de la discusión de las relaciones fiscales-educativas entre el gobierno central y las provincias interesan los de la Coparticipación Federal de Impuestos, que son recaudados a nivel nacional.

El Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos consiste, básicamente, en la definición: a) de los impuestos a repartir entre el Estado nacional y las provincias; b) del porcentaje atribuible a cada uno de estos dos niveles de gobierno tomados globalmente, al que se denomina *distribución primaria*, y c) de los porcentajes a repartir entre las distintas provincias entre sí, resultado de lo cual queda determinada la *distribución secundaria*.

La distribución primaria no se deriva de una necesidad o de un sustento técnico, sino más bien en la elección de una solución aceptable para las partes interesadas. Surge de negociaciones políticas con escasa atención a las necesidades financieras reales que demanda el cumplimiento de los servicios que prestan el Estado nacional y los estados provinciales. Tampoco se evalúan las diferencias existentes en las economías regionales

y la posibilidad efectiva de hacerse de recursos propios.

En cuanto a la distribución secundaria, a veces fue la resultante de consideraciones más o menos objetivas (técnicas) y otras, del consenso entre las partes. Por ejemplo, en el régimen vigente entre 1973 y 1984 su determinación provino del empleo de variables como población, brecha de desarrollo entre provincias y dispersión poblacional. En la ley que rige desde 1988, fue acordada sobre la base del promedio de la distribución de los años previos a su sanción.

Los regímenes de coparticipación existen en el país desde el año 1935, y las distintas leyes que los regularon tuvieron una duración limitada. Cada cierta cantidad de años se revisaban los eventuales cambios estructurales que podrían dar lugar a modificaciones en esas normas. Tan difícil es consensuar la distribución de los recursos que se esperó que la ley actual –la de 1988– fuese transitoria, en la idea que en unos pocos años se podría contar con un mejor proyecto (esa ley había surgido de la noche a la mañana para dar respuesta a una situación política de la época). El hecho es que todavía está vigente y no hay visos de que se pueda modificar en el corto o mediano plazo.

Los ingresos que se generan son de rentas generales; es decir, su utilización no se encuentra sujeta a ningún tipo de compromiso de afectación a algún rubro particular. En otras palabras, son los que ingresan al Tesoro y se distribuyen *libremente* de acuerdo con los criterios que definan los respectivos gobiernos. Asimismo, en promedio, son los de mayor significación para las provincias. Por esto son, simultáneamente, una de las más recurrentes fuentes de conflictos entre los dos niveles estaduales.

Solo las jurisdicciones más avanzadas económicamente tienen una menor dependencia relativa de la Coparticipación (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y la Ciudad de Buenos Aires). En el otro extremo, en la mayor parte de las provincias la participación de los impuestos propios en el total de recursos es inferior al 25%.

La posición provincial frente a la coparticipación no es homogénea: en la Argentina, la percepción de impuestos se encuentra muy concentrada en manos del Estado nacional. Esta dependencia, que se manifiesta para el conjunto de las provincias, deviene en una desventaja para algunas y en ventajas para otras. En principio, debería tender a creerse que cualquier situación de este tipo es necesariamente desventajosa. Sin embargo, el fuerte carácter redistributivo a favor de las provincias más pobres que tiene el régimen

de coparticipación vigente torna conveniente la concentración y posterior reparto de los impuestos para las provincias que, por su estructura y base económica tienen un menor potencial recaudatorio. Por el contrario, para jurisdicciones más grandes o, en el caso que nos interesa, para las *redistribuidoras*, la situación es doblemente desfavorable: por la dependencia del Estado nacional y por la pérdida de ingresos que supone la redistribución.

Por eso, el carácter redistributivo de este régimen en el país divide el escenario en varios frentes. Por un lado, están las provincias rezagadas económicamente, a quienes la dependencia y posterior redistribución les es completamente funcional. Algunas provincias se verían imposibilitadas de llevar adelante cualquier mecanismo de gestión estatal si estos recursos no estuvieran sujetos a una significativa redistribución. Por el otro lado, están las provincias más avanzadas, en las que sus habitantes reciben menos recursos per cápita que aquellas con mayor coparticipación, limitando la posibilidad de sostener holgadamente algunos de sus servicios; entre ellos, la enseñanza. De esto surge, ya, un primer vínculo entre la coparticipación y el financiamiento educativo.

El sistema educativo argentino se sostiene en su mayor parte con recursos de libre disponibilidad. En otras palabras, la mayor parte de los recursos con que cuentan las provincias –tanto los que recaudan en su ámbito como los que provienen del gobierno nacional–, no tiene un destino específico. Por lo tanto, una vez que ingresan en las arcas provinciales se fusionan y ya no es posible determinar cuánto contribuye uno u otro nivel de gobierno al financiamiento educativo.

Un ejemplo permite ilustrar la situación. Supongamos que una provincia dada recauda $20 de impuestos. A su vez, imaginemos que los recursos nacionales que recibe en concepto de Coparticipación son $80. El dinero entra al Tesoro provincial que, ahora, cuenta con $100. Por último, pensemos un gasto educativo de $15. Es imposible tratar de definir cuánto de lo que se destina a educación provino de una fuente u otra. En la medida que no hay una norma que establezca que tal o cual porcentaje de los ingresos provinciales o nacionales se debe emplear en el sector, solo sabremos que el 15% de los recursos que tiene la provincia –sin distinción si son propios o nacionales– se asigna a la educación local.

2. Las disparidades regionales

En Argentina no existe una correlación clara entre el gasto por alumno y la densidad poblacional ni entre aquel y el grado de desarrollo. Por un lado, hay provincias con características demográficas similares y diferencias significativas en el costo unitario. Por el otro, no necesariamente las más ricas son las que, según ese indicador, tienen un mejor desempeño en la inversión educativa.

2.1 El dispar esfuerzo financiero

Esta aparente contradicción se debe a que los indicadores tradicionales del financiamiento sectorial, considerados aisladamente, no captan las posibilidades provinciales de asignar (mayores) recursos a educación. Así, por ejemplo, si se mirase solamente la relación del

gasto por alumno con el ingreso per cápita de cada jurisdicción, se podría observar su inadecuación para describir el esfuerzo financiero provincial en educación en el país. Esto se debe a que los recursos públicos de que dispone cada provincia –que son los que solventan los sistemas educativos– no se encuentran necesariamente vinculados con la actividad económica y, por lo tanto, con el nivel de ingresos promedio de la población.

Nuevamente, un ejemplo podría contribuir a explicar esta peculiar situación. Sea la provincia A cuyo PIB per cápita es de $1000 y sus ingresos fiscales por habitante (nacionales y propios) suman $200. A su vez, la provincia B tiene un PIB per cápita de $500 y sus recursos fiscales, también por habitante, son $300. Para simplificar, supongamos que las dos destinan la misma cantidad de dinero por alumno, digamos $100. Si relacionamos esta suma con el PIB per cápita, parecerá que la primera no hace esfuerzos suficientes o a la altura de la segunda: A destina a cada estudiante 10% de su PIB por habitante (100 : 1000) y B un 20% (100 : 500). En cambio, si analizamos el gasto por alumno con relación a las posibilidades efectivas de financiar su educación local, veremos que A asigna el 50% de sus recursos (100 : 200) y B un 33,3% (100 : 300).

Dado que el reparto de los recursos de origen nacional tiene un claro sesgo redistributivo que beneficia a las provincias con escaso desarrollo económico, las más pobres ven más que compensada la disponibilidad de fondos brindada por sus limitados recursos propios. En nuestro ejemplo, A sería la provincia más rica y B la más desfavorecida. Por eso, esta última se encuentra en mejor posición de destinar más recursos –en términos relativos– que la más rica. En síntesis, esas situaciones se explican, en definitiva, por la relación que existe entre los recursos fiscales y el PIB en cada provincia: las jurisdicciones pobres cuentan con mayor cantidad de esos recursos por habitante que otras más ricas. Por eso, en no pocas de ellas, el gasto por alumno para la prestación de servicios puede ser más alto en las primeras que en las segundas.

Esto permite comprender por qué es factible que las más avanzadas económicamente se encuentren entre las que menor porción del ingreso per cápita destinan al sector (tal como se desprende del ejemplo). Por el contrario, desde esta perspectiva, las más rezagadas son las que más esfuerzo estarían realizando. Sin embargo, cuando el gasto por alumno se relaciona con la cantidad total de recursos fiscales por habitante de cada provincia, se observa que el desempeño mejora notablemente para las primeras y se deteriora para las últimas. Así vista, la ausencia de relación con la riqueza es un aspecto de la asignación de recursos en educación (quizás de los pocos) que corresponda evaluar positivamente o, al menos, no negativamente.

Por último, el gasto por alumno es un indicador del gasto promedio y, como tal, supone un vínculo con el tamaño de la matrícula. Por lo tanto, no es extraño que las que más se estarían *esforzando* según esta medida sean las provincias con menor cantidad de habitantes y mayores recursos fiscales per cápita del país. Por eso, incluso destinando menores porcentajes de sus presupuestos al sector, pueden invertir por alumno más que el resto. Tradicionalmente esta ha sido la situación de las provincias patagónicas, con menor densidad poblacional, pero beneficiarias de mayores recursos fiscales. En sentido inverso hay provincias que deben asignar una mayor porción de su gasto total al sostenimiento del sistema y, aun así, esas sumas son insuficientes para la atención de su mayor demanda educativa en términos relativos. Históricamente, el ejemplo emblemático de este caso ha sido la provincia de Buenos Aires.

2.2 El gasto por alumno y la equidad

Ahora bien, debemos recordar que ese mayor esfuerzo tiene por destino principal el financiamiento del rubro Personal por la vía de salarios o de la cantidad de docentes. En otras palabras, se está aludiendo al gasto como expresión o resultado de la capacidad para sostener el funcionamiento *tradicional* del sistema. Si se considera la pareja tasa de escolarización en las provincias (salvo casos excepcionales) y que las relaciones de alumnos por curso también son más o menos estables, las mayores diferencias se observan en los salarios docentes y, por lo tanto, cuando aludimos a la capacidad estamos, básicamente, refiriéndonos a la posibilidad de pagar mayores remuneraciones.

Nuevamente, ilustremos esto que es tan común en el sistema educativo argentino. A efectos de simplificar, supongamos dos provincias X y Z con una tasa de escolarización de su población en edad escolar de 90% cada una. Asimismo, ambas tienen 25 alumnos por curso en promedio y también una similar cantidad de estudiantes por escuela (por ejemplo, 300). Por último, *grosso modo*, las demás variables de la oferta educativa también son similares (estructura curricular, modelo de organización escolar, antigüedad de sus docentes, entre otras). Dadas estas situaciones si, por ejemplo, la provincia X gasta por alumno $100 y Z destina $200 eso solo se puede explicar por un motivo: el salario docente de Z es mayor que el de X (pues todo lo demás es igual o similar).

Debido a ello, estas disparidades no significan, necesariamente, una manifestación de inequidad. Si las diferencias en el gasto se explicaran por distintos niveles salariales que no influyen en el servicio brindado, entonces más que un gasto inequitativo respecto de los alumnos se estaría frente a una inequidad en el tratamiento de las remuneraciones. Esto podría deberse, como se dijo, a diferentes capacidades para financiarlo, distintas posibilidades de negociación de los respectivos gremios, etc. Pero en este caso, el principio violado sería el de *igual remuneración por igual trabajo*, otro aspecto que también deja bastante que desear en la estructura salarial argentina. De ser así –lo que habría que analizar empíricamente y esto no es nada fácil– en lo inmediato se dispondría de un curso de acción que debería seguirse sin más dilaciones: la corrección de esas diferencias.

Por el contrario, si las disparidades fueran intencionadamente dirigidas a, por ejemplo, atraer y compensar docentes cuyo esfuerzo y capacidad diferencial son necesarios para atender a una matrícula heterogénea que requiere de maestros y profesores con atributos distintivos, entonces ese gasto por alumno desigual estaría en concordancia, precisamente, con el principio de equidad vertical que, en filosofía, postula un tratamiento desigual para los desiguales. Pero este no es el caso, precisamente, de la Argentina. En otras palabras, un diferente gasto por alumno no es un indicador categórico de la inequidad del gasto.

En el país, no hay dos provincias donde las estructuras salariales docentes sean iguales ni donde, por lo tanto, ante igualdad de situaciones, dos docentes –uno en cada una de ellas– perciban los mismos ingresos. Esto no ocurre solo en el sistema educativo ni en Argentina. En formas de gobierno federal y con disparidades regionales socioeconómicas muy marcadas este tipo de situaciones es habitual. Por lo tanto, podría pensarse que el tema excede al tratamiento sectorial. Sin embargo, esto no puede ser así cuando se considera que a) la mayor parte de los docentes se ciñe por las escalas salariales

establecidas en el ámbito del sector público; es decir, no surge de la competencia entre empleadores y; b) la brecha entre provincias no se debe a una valoración dispar de la profesión docente (que, en última instancia, sería materia de discusión) sino a; c) la restricción presupuestaria que se impone como criterio dominante –pero no único– en la definición de los niveles absolutos salariales.

Diversos factores pueden concurrir para que los niveles salariales docentes no se correlacionen positivamente con los ingresos públicos provinciales. Entre ellos se pueden señalar el poder de negociación sindical, la genuina preocupación de algunos gobernantes que focalizan su interés en el sector y determinantes y características propias de cada provincia tales como el costo de las canastas familiares, sistemas educativos más pequeños, etc. Como resultado, el esfuerzo financiero en la asignación de recursos presenta contrastes significativos entre las jurisdicciones.

En síntesis, el resultado de la práctica del federalismo *fiscal-educativo* en la Argentina es: a) una disparidad de asignaciones de recursos a los sistemas educativos provinciales que b) no se encuentra asociada al nivel de riqueza sino a la disponibilidad de recursos fiscales que, a su vez, permite c) definiciones de niveles salariales docentes con una significativa dispersión. Esto no siempre fue así. Hasta bien entrado el siglo pasado una parte de la enseñanza estaba en manos del Estado nacional. Además, parte significativa de la que se encontraba bajo la órbita provincial había nacido al abrigo del sistema de subvenciones nacionales.

En función de estas consideraciones, el análisis sobre el vínculo entre el gasto educativo y la equidad en el país debería ser realizado con sumo cuidado y detenimiento. Como se sabe, prácticamente no hay decisión de política educativa que no afecte el gasto. Pero de allí a afirmar que el costo por alumno que se deriva de esas decisiones puede constituir un indicador sobre la equidad -o el diferencial de equidad entre sistemas educativos- hay un largo trecho. A lo sumo, una vez más, puede constituir la base para el análisis de la brecha en el esfuerzo financiero sectorial.

3. Los vaivenes coyunturales y sus implicancias estructurales

3.1. El federalismo educativo se desdibuja

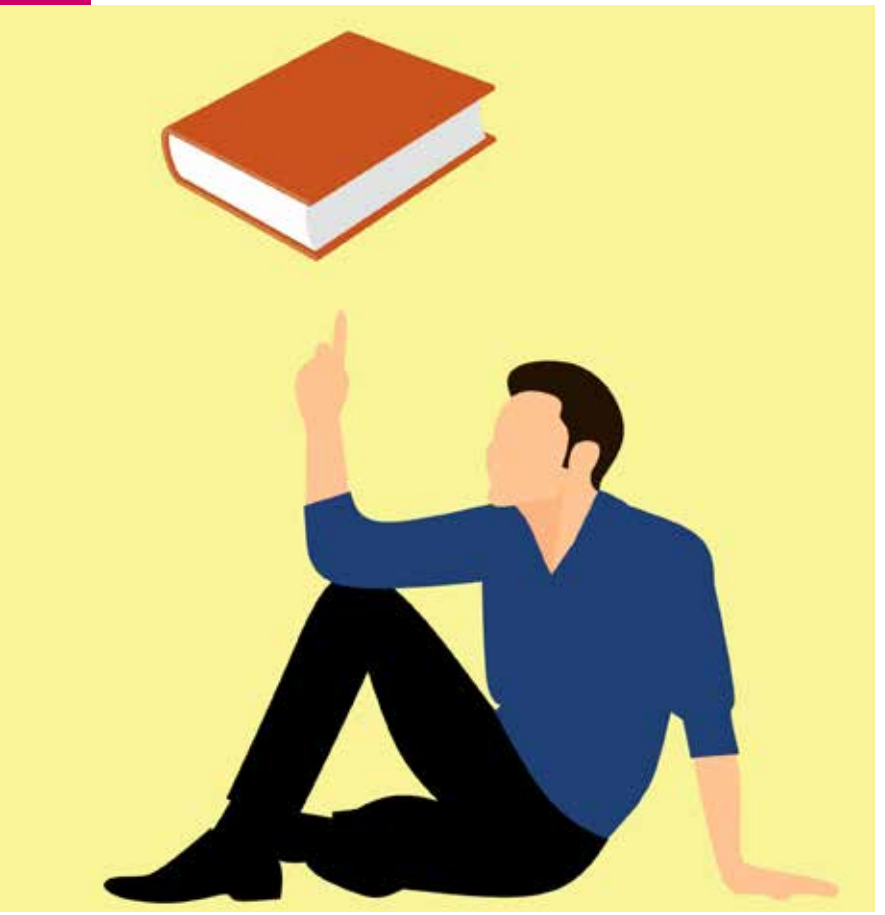
La educación argentina se terminó de federalizar a inicios de los noventa, cuando se traspasaron las escuelas secundarias que aún quedaban en manos del Estado nacional (las primarias se habían terminado de transferir a fines de los setenta). En ese entonces se definió que las provincias serían las responsables de prestar el servicio educativo y el Estado nacional aportaría recursos para infraestructura escolar, programas socioeducativos y formación y capacitación docente.

a) El Fonid

Sin embargo, a partir de 1999, como resultado de un largo conflicto docente, el gobierno central comenzó, nuevamente, a financiar gastos salariales provinciales a través del llamado Fondo Nacional de Incentivo Docente (Fonid). Surgió como complemento de las alicaídas remuneraciones. A partir de allí, las provincias pagan la mayor parte del salario docente y el gobierno central le adiciona un bono mensual (para lo cual les transfiere el

dinero). Su duración se previó por solo cinco años, pero continúa en la actualidad, veinte después de su creación.

Este Fondo introdujo una complicación adicional para conceptualizar el federalismo educativo argentino. Técnicamente, no hay sustento alguno para que el gobierno nacional coparticipe en el pago del salario docente. Evidentemente, este es uno de los tantos casos donde la teoría económica resulta inadecuada o insuficiente para explicar un fenómeno. Probablemente, ese Fondo deberá continuar asignándose hasta que concurran dos de tres factores. Por un lado, se deberá resolver la puja distributiva de los ingresos nacionales a través de la Coparticipación Federal de Impuestos o estos últimos deberán incrementarse de modo tal que su magnitud permita que las provincias asuman su pago. El tercer factor, indispensable para concluir con esta anomalía, es que el Estado nacional perciba esa mejora en los recursos provinciales y actúe en consonancia, transfiriéndole la responsabilidad del pago del bono salarial a las provincias.



En la última década eso sucedió en dos oportunidades que se dejaron pasar sin actuar. La primera, durante la vigencia de la Ley de Financiamiento (ver punto 3.2, más abajo) cuando los recursos nacionales y provinciales se incrementaron significativamente. La segunda ocurrió entre 2015 y 2019 cuando el Estado nacional restituyó a las provincias fondos de la Coparticipación que se les había venido reteniendo desde hace lustros.

Un cuarto factor que podría incidir en la menor carga del Fonid para el Estado nacional, menos conflictivo institucional y políticamente, pero con mayores consecuencias sociales, es la paulatina licuación de las sumas abonadas con motivo de la inflación rampante que, crónicamente, padece el país. Algo de eso es lo que estuvo sucediendo en 2018 y 2019.

Cuál de todas estas situaciones prevalecerá –si es que se decidiese normalizar la distribución de funciones entre ambos niveles de gobierno– es imposible saberlo en lo inmediato. Mientras, su aparición y permanencia ha restado recursos al gobierno nacional para desarrollar activamente acciones educativas que requieren de financiamiento. Entre estas, se pueden destacar la distribución de recursos materiales y pedagógicos para disminuir las disparidades regionales y la dificultad de acceso a esos bienes en un contexto de pobreza creciente.

b) Los salarios mínimos

A mediados de los 2000 el gobierno central dio una vuelta de tuerca más en la (in) definición de su rol en el marco del federalismo educativo local. Comenzó a liderar la llamada Paritaria Nacional Docente. Se trataba de un ámbito en el que confluían los Estados nacional y provinciales y los gremios docentes de representación nacional. Anualmente se definía el salario mínimo que debía regir en todas las provincias. Para aquellas que no pudiesen alcanzar esa suma, se creó un Fondo de Compensación Salarial Docente por el cual el gobierno central distribuía recursos a quienes no pudiesen alcanzarlo. La definición de las provincias beneficiarias del Fondo se realizaba en el seno del Consejo Federal de Educación (que reúne a los ministros de educación nacional y provinciales).

Hasta donde se sabe, las sumas repartidas y las provincias beneficiarias nunca surgieron del análisis sobre la capacidad de cada jurisdicción de abonar mayores salarios. Solo se contemplaban las remuneraciones sin tener en cuenta si los bajos salarios eran resultado de la imposibilidad de pagar sueldos más altos o si, simplemente, constituían una decisión de cada provincia de financiar otros sectores o rubros de su presupuesto.

3.2. La Ley de Financiamiento Educativo

A partir de 2006 comenzó a regir la Ley de Financiamiento Educativo. Esta introdujo nuevas reglas de juego para la coordinación de la inversión sectorial entre los distintos niveles de gobierno con el objeto de llegar al 6% del PIB en el año 2010.

Esta cifra ya se encontraba prevista en la entonces vigente Ley Federal de Educación que databa de 1993. Sin embargo, en esa oportunidad no se habían establecido los medios ni la estrategia por la que se arribaría a esa magnitud. Además, tampoco se había previsto cuál sería el rol del gobierno central y de los provinciales en la contribución al sostén del gasto sectorial. Debido a esos antecedentes, la ley de financiamiento explicitó cuánto aportaría cada uno de ellos, cómo se repartirían las responsabilidades entre las provincias y cómo distribuiría el gobierno central sus recursos a aquellas.

La ley dispuso una contribución al gasto educativo por parte del gobierno central mayor a la existente al momento de promulgarse. Lograr el incremento descansó, esencialmente, en el crecimiento de la recaudación impositiva que se preveía (y se terminó verificando) para los próximos años. La ley procuró que, a diferencia de otras oportunidades, parte de esa mejora se destine al sistema educativo.

Para ello se estableció una fórmula para cada nivel de gobierno en la que se proyectó la secuencia de recursos que debería seguir cada uno. La ley comprometía a que los sistemas educativos con menor gasto por alumno con relación a los demás mejorasen el desempeño en ese indicador. Por eso se dispuso que, para disminuir esas diferencias, los porcentajes que se afectarían a cada provincia no fueran los mismos para todas. El objetivo buscado fue garantizar que parte del aumento impositivo se destinase a educación y que, a la vez, contribuyera a disminuir las brechas provinciales en el gasto por alumno.

En lo que atañe a la distribución de los recursos del Estado nacional, la asignación a las provincias para la educación básica se debería hacer a través de un coeficiente que combinara tres dimensiones: a) las necesidades de financiamiento provinciales; b) la capacidad de financiamiento al sector que tiene cada una; y c) el esfuerzo financiero que efectivamente realizan para destinar recursos a la educación. Esta cuestión, lamentablemente, no fue reglamentada.

3.3. El Estado nacional se retira

La Ley de Financiamiento Educativo estuvo vigente hasta 2010. No fue renovada. En la actualidad, las únicas referencias explícitas a los recursos que deben sostener el sistema educativo argentino se encuentran en la Ley de Educación Nacional. En uno de sus artículos se establece que, una vez alcanzado el 6% del gasto educativo en relación con el PIB, "el Estado" (así, genérico, sin especificar si el nacional, los provinciales o ambos) será garante del financiamiento de la educación.

De algún modo, esto significó un retroceso porque el planteo fue similar al de la Ley Federal de Educación de los noventa, que no prescribía nada sobre el rol de cada nivel de gobierno en la materia. En cambio, la Ley de Financiamiento ya parecía haber encaminado la distribución de responsabilidades. Es cierto, esta norma dejaba temas pendientes (por ejemplo, al alcanzarse el 6% del PIB, cómo hacer para que los recursos no cayeran ante una contracción de la economía) a los que se sumaron otros que aparecieron durante su vigencia; pero en lugar de revisarlos y superarlos, simplemente se la dio por cumplida.

En cuanto a la recentralización del salario docente que se había iniciado a fines de los noventa del siglo pasado, también comenzó a redefinirse y cuestionarse. En primer lugar, en 2016 comenzó a reducirse la compensación nacional que garantizaba un salario mínimo a razón de un 25% por año durante cuatro años (además de modificarse las reglas de determinación de la compensación).

Asimismo, en 2017 dejó de actuar la Paritaria Nacional Docente. A partir de ese año los salarios de maestros y profesores volvieron a negociarse en cada provincia. Por último, sin que mediara resolución explícita alguna, luego de un aumento de más de 100% entre 2015 y 2016, el Fonid se mantuvo congelado y, licuación debida a la inflación mediante, comenzó a perder significación, tanto en el presupuesto nacional como dentro del salario individual de cada docente.

3.4 Post scriptum sobre el futuro

Al momento de concluir este artículo, la incógnita sobre el rumbo que tomará el Estado nacional en la educación es mayor que nunca. En tan solo unos lustros se pasó de un modelo de fuerte participación y presencia en el financiamiento educativo a uno en el que los recursos para la escolarización obligatoria son provistos, casi en su totalidad, por las provincias.

En qué medida prevalecerá uno u otro modelo, o un híbrido, es imposible aventurarlo.

En función de la experiencia, solo hay una certeza: la iniciativa en las últimas décadas ha estado en manos del gobierno nacional. Las provincias no han podido, no han sabido o no han querido autorregularse para incrementar y mejorar la asignación de recursos al sector. Por eso cuando el Estado nacional se retira o declara prescindente de los conflictos vinculados al financiamiento, el sistema educativo parecería ir a la deriva, en el mejor de los casos. Por lo demás, cuando existen, las acciones se piensan más en términos de garantizar gobernabilidad que de equidad. La agenda está condicionada por las pujas salariales; una vez sorteadas, el resto queda relegado hasta la aparición de algún emergente.

4. Los desafíos para el federalismo educativo

1. La tradición de las finanzas públicas quiso ver al par centralización-descentralización como una discusión sobre los (mejores) instrumentos para alcanzar la equidad o la eficiencia, respectivamente. Como otros tantos debates, el contraste de los costos y beneficios o ventajas y desventajas de una u otra brindaría una guía sobre el curso de acción óptimo a seguir. De ese modo, una vez más, la economía creía aportar elementos *objetivos* para sustentar la toma de decisiones de política pública.

En lo que se refiere a la educación argentina, no fueron esas las dimensiones prescriptivas utilizadas para orientar las variadas acciones realizadas en las últimas décadas. Sin embargo, más de una vez se recurrió a ellas para apoyar prácticas cuyos objetivos implícitos fueron de otro tipo. Los ejemplos emblemáticos son las sucesivas transferencias de los establecimientos educativos no universitarios del Estado nacional a las provincias. Su fin, lejos de obedecer a razones de política educativa, fue fiscal.

2. En una estructura de gobierno federal con fuerte tradición centralista como la argentina, la transferencia definitiva de las escuelas, sin contemplar las disparidades regionales de todo tipo, introdujo una nueva complejidad. Por un lado, puede haber significado el desaprovechamiento de los pocos beneficios de la vieja modalidad centralizada de gobierno educativo. Por otro lado, presenta el riesgo –siempre latente– de acentuar las facetas negativas de las formas de gobierno descentralizadas. En otras palabras, no es posible afirmar a ciencia cierta si no se perdió algo de la equidad que se espera de la centralización sin haber alcanzado la pretendida eficiencia que la teoría prevé para sistemas descentralizados.

Uno de los principales problemas, quizás, es que esa tensión entre las ventajas y perjuicios de la centralización y la descentralización no se encuentra resuelta y el estado del arte no permitió encontrar, todavía, el equilibrio entre equidad y eficiencia. Por eso, más allá de los programas y de que sea quien fuere el actor que lleve adelante las políticas que le corresponde a un gobierno central para mitigar las brechas socioeconómicas y regionales existentes, no deberían extrañar las discrepancias sobre la forma y el contenido de las acciones que se implementen. Porque si desde un punto de vista teórico, hallar algún indicio prescriptivo es una tarea más o menos imposible, dada esa carencia conceptual, desde una perspectiva fáctica la cuestión no es menos difícil.

Para finalizar este punto, cabe recordar que, desde un punto de vista socioeconómico, si en última instancia *algo* sustenta la centralización educativa es su capacidad de

imprimir mayor equidad. Por su parte, si también en última instancia *algo* sustenta la descentralización educativa, es su capacidad de imprimir mayor eficiencia (que sería la expresión y consecuencia, en términos económicos, de la hipotética mayor participación y democratización de las decisiones). No poco de lo que se dijo sobre la descentralización en la Argentina perdió de vista que los acuerdos y divergencias derivaban –la mayoría de las veces, en forma implícita– de la posición que se tuviera respecto de una u otra dimensión de análisis.

3. Lo que organiza las relaciones financieras Nación-provincias, no son los requerimientos sociales y sectoriales, sino los sucesivos ajustes y aproximaciones que se realizan en base a negociaciones y acuerdos. La constante revisión y reacomodamiento de los distintos regímenes de coparticipación (el actual no escapa a estas consideraciones) durante su vigencia intentan eliminar, a mediano plazo, los conflictos y negociaciones políticas propias de asignaciones no sustentadas en un análisis de más largo plazo de las necesidades financieras de cada jurisdicción.

4. Al tradicional déficit de financiamiento se le adicionan los problemas de asignación de recursos. Insistir en la magnitud total sin reparar en su forma de distribución, podría obstaculizar la prosecución del objetivo del derecho a una educación de calidad para todos.

Por eso, recurrentemente, se plantea la discusión sobre el vínculo entre la magnitud de recursos que se destinan al sector y su desempeño. La controversia es de larga data y es un debate todavía irresuelto. Las investigaciones no arriban a nada concluyente. Algunas señalan que la mayor disponibilidad de recursos incide en la calidad y otras no encuentran vínculo alguno. El histórico reclamo por incrementarlos no obedece solo a una apelación políticamente correcta sino a la necesidad de generar algunas de las condiciones mínimas y conocidas para una educación de equidad y calidad. No obstante, no debe olvidarse que el financiamiento es un instrumento y no un objetivo. Su fin es promover condiciones necesarias. Por eso, la tarea, como siempre, es doble: determinar y alcanzar la suma necesaria para sostener el sistema educativo y, luego, asegurar que las acciones de la política educativa tengan la efectividad que se espera de ellas.

5. Uno de los mayores problemas del federalismo educativo local es el de su financiamiento y asignación de recursos. Hasta ahora ha sido más sencillo acordar sobre el currículo o acciones de política educativa que sobre el dinero destinado al sector. Por eso, en su historia, los grandes hitos del federalismo educativo han estado relacionados con la inversión sectorial. Cada uno de esos hitos fue causa o resultado de la (in)definición o insatisfacción sobre quién y cómo se debía invertir. En pos de resolver estas cuestiones, el país da frecuentes giros de 180 grados sin solución de continuidad. La ausencia de reglas claras, duraderas y mejoradas, en lugar de abandonadas, condiciona la permanencia de las políticas. A su vez, la indefinición de las políticas condiciona la inversión sectorial. La necesidad de leyes nacionales para impulsar la inversión educativa solo refleja el bajo interés por la educación; caso contrario, no serían necesarias esas normas.

6. Con capacidades de gestión y financiamiento diferenciados, no solo entre provincias sino entre el Estado Nacional y algunas de ellas, no es de extrañar la tentación por recentralizar algunas de las funciones que, ahora, les toca desempeñar a aquellas.

Mientras, el contenido o sentido de la coordinación que le cabe al Ministerio nacional en un contexto federal ha sido uno de los aspectos menos discutidos en estos años.

En el último cuarto de siglo se pueden contabilizar varios estilos y programas del gobierno central de la educación argentina. En la medida que se sigan verificando cambios tan abruptos sin solución de continuidad las orientaciones sobre la política educativa nacional –y las respectivas acciones que se derivan de ellas– continuarán a la deriva con el consiguiente efecto negativo en su desempeño. Hemos probado todo, menos el largo plazo. Es hora de intentar algo nuevo.

* Alejandro Morduchowicz es economista, Especialista de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones vertidas en este artículo no comprometen las del organismo en que se desempeña el autor. E-mail: ajmordu@gmail.com

A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade

The policy of funds in Brazil for the financing of education and the challenges of equity and quality

JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO*
Universidad de São Paulo

Resumo:
O artigo procura apresentar uma visão geral, para um leitor de fora do país, um panorama do financiamento da educação no Brasil, com principal enfoque nas políticas recentes de criação de fundos constitucionais (Fundef e Fundeb). Os dados indicam um avanço importante na equalização dos gastos por aluno na educação básica no interior das entidades da federação e entre essas, mas que ainda estão distantes de garantir um padrão aceitável de qualidade de ensino para todos os brasileiros. Os projetos em discussão sobre um Fundeb permanente abrem perspectivas positivas, ao dar amparo constitucional ao conceito de Custo Aluno Qualidade (CAQ) e ao ampliar a contribuição do governo federal.

Palavras-chave: Financiamento da educação no Brasil – FUNDEB – Padrão mínimo de qualidade de ensino – educação e desigualdade

Resumen:
El artículo busca proporcionar una visión general para un lector extranjero, una visión general de la financiación de la educación en Brasil, con un enfoque en las recientes políticas constitucionales de recaudación de fondos (Fundef y Fundeb). Los datos indican un avance importante en la igualación del gasto de los estudiantes en educación básica dentro y entre las entidades de la federación, pero aún están lejos de garantizar un estándar aceptable de calidad de la enseñanza para todos los brasileños. Los proyectos en discusión sobre un Fundeb permanente abren perspectivas positivas al brindar apoyo constitucional al concepto de Costo Estudiantil de Calidad (CAQ) y al expandir la contribución del gobierno federal.

Palabras clave: *Financiación de la educación en Brasil – FUNDEB – Estándar mínimo de calidad de la enseñanza – educación y desigualdad*

Abstract:
The article seeks to present an overview for a reader from abroad, an overview of education financing in Brazil, with a focus on recent constitutional fundraising policies (Fundef and Fundeb). The data indicate an important advance in equalizing student spending on basic education within and between federation entities, but are still far from ensuring an acceptable standard of education quality for all Brazilians. The projects under discussion about a permanent Fundeb open positive perspectives by giving constitutional support to the concept of Cost of Quality Education per Student Cost (CAQ) and by expanding the contribution of the federal government.

Keywords: *Financing of education in Brazil – FUNDEB – Minimum standard of teaching quality – education and inequality*

Cita recomendada: Pinto, J. M. R. (2019), "A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade", en *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 24 a 40.

Introdução

Quando comparado a seus vizinhos mais próximos da América Latina, pode-se dizer que o Brasil já nasce sob o signo da desigualdade, tendo como indicador mais objetivo os quase quatro séculos de escravidão que caracterizam a sua história. Estudos mais recentes indicam que 12,5 milhões de escravos foram compulsoriamente embarcados da África para a América. O Brasil, sozinho, recebeu 47% desse total (Gomes, 2019). Com relação à população indígena originária, estima-se que, em 1660, atingia a cifra de 10 milhões, um quinto da quantidade existente antes da chegada dos europeus (Gomes, 2019).

A república brasileira nasce em 1889, um ano após a abolição da escravidão, mas sob a égide do paradigma liberal. A Constituição Federal aprovada em 1891 é omissa sobre o direito à educação e a abolição da escravidão não foi acompanhada por nenhuma política social e econômica de inclusão, como a reforma agrária, por exemplo (Pinto, 2000).

Como resultado desse longo e complexo processo, o país chega ao século XXI com um índice Gini para a distribuição de terras de 0,872 (2006) e com as 6 pessoas mais ricas do país se apropriando da mesma riqueza da metade mais pobre da população (mais de 100 milhões de pessoas) (OXFAM, 2017). Dados do mesmo estudo, para o ano de 2015, indicam que, a cada negro com rendimentos acima de 10 SM, há quatro brancos. Considerando todas as rendas, os brancos ganhavam, em média, o dobro dos negros. Quanto ao gênero, 65% das mulheres ganhavam até 1,5 SM, ante 52% dos homens e para cada mulher com rendimentos acima de 10 SM há cerca de dois homens. Essas diferenças se espraiam também entre as regiões, concentrando-se no Norte e Nordeste as famílias mais pobres. Um morador do Maranhão recebia, em média, 40% do que ganhava um morador do Estado de São Paulo e 27% do rendimento de um morador do Distrito Federal, capital do país. Entre e dentro das cidades, as diferenças também são abissais. Na cidade de São Paulo, 1% dos proprietários concentra 25% dos imóveis da cidade. Enquanto isso milhões de pessoas moram em condições sub-humanas. Boa parte da riqueza dos bilionários brasileiros advém da herança e se reproduz via sistema financeiro (Forbes, 2019). Cabe comentar que a alíquota do imposto sobre a herança no Brasil não passa de 4%, exemplo de um sistema tributário altamente regressivo estruturado ainda na ditadura militar.

Considerando que a educação é parte desse todo social mais amplo, seus indicadores refletem naturalmente essas desigualdades e deixam claro os enormes desafios para uma nação que aprovou seu segundo Plano Nacional de Educação (Lei N°13.005, 2014) do período pós-ditadura.

A vinculação de recursos para a educação e a política de fundos

Em 1934, o país inaugura a política de vinculação constitucional de recursos financeiros para o ensino que estabelece que uma parcela mínima da arrecadação de impostos deve, obrigatoriamente, destinar-se à educação. Esse padrão de financiamento sofreu interrupção apenas nos períodos ditatoriais (1937-45 e 1967-1983) e tem sido um importante mecanismo para garantir um fluxo estável de recursos para as políticas educacionais. Nos termos da Constituição Federal de 1988 (CF, 1988, art. 212), devem ser destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, no mínimo:

I-18% dos impostos arrecadados pelo governo federal, abatidas as transferência consti-

tucionais para estados e municípios;

II- 25% dos impostos arrecadados pelos governos estaduais e pelo Distrito Federal (DF), adicionando-se as transferências recebidas do governo federal e subtraindo-se as transferências efetuadas aos governos municipais;

III- 25% dos impostos arrecadados pelos municípios, acrescidas as transferências recebidas dos governos federal e estaduais.

Uma Emenda Constitucional (EC 95, 2016), recentemente aprovada, tornou sem efeito, por 20 anos, os 18% vinculados ao ensino por parte do governo federal, congelando-se os gastos, em termos reais, no patamar de 2017. Analisar os efeitos desta EC, fruto das políticas de ajuste fiscal que atingem toda a América Latina, foge aos objetivos desse artigo, mas é importante dizer que estimativas apontam para uma redução de 40% no índice de vinculação federal para o ensino, a depender do patamar de crescimento do PIB dos próximos anos.

Feita essa observação sobre as mudanças recentes, o grande mérito da vinculação de recursos foi assegurar que o setor se beneficiasse do ciclo de crescimento econômico que bafejou o país, em especial no período de 2006 a 2015, bem como garantir uma relativa estabilidade dos gastos públicos em relação ao PIB. Os dados são apresentados no Gráfico 1.

Os dados do Gráfico 1 envolvem parte do 2º mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), os dois mandatos de Lula (2003-2010) e os mandatos de Dilma até o impeachment (2011-2015). Contata-se uma evolução do gasto em relação do PIB, em especial, a partir de 2006, final do primeiro mandato de Lula. No ciclo completo houve um crescimento de 31% no gasto total frente ao PIB, sendo 31% na educação básica (que inclui creches, pré-escolas, ensino fundamental e ensino médio) e de 29% na educação superior. Os indicadores mostram também que a educação superior responde por menos de 18% do gasto direto total, um índice abaixo da média da OCDE, o que desfaz um mito muito divulgado de que se gasta muito na educação superior no Brasil, o que impede a melhoria da qualidade da educação básica Cabe ainda comentar que apenas 20% do gasto em educação é feito governo federal (que se apropria de mais de 50% da receita tributária líquida), os demais gastos são feitos pelos estados e municípios.

Como houve uma variação significativa do PIB no período, o Gráfico 2 apresenta como foi a variação do gasto total em reais de 2018.

Os dados mostram que o gasto total dobrou entre o pior (2000) e o melhor ano (2013) da série. Constata-se também, a partir de 2013, uma queda no gasto total, fruto das políticas recessivas que, ao reduzir o consumo, diminuem a parcela de recursos vinculados à receita de impostos para a educação e também nos cortes de gastos federais ao setor. Nos anos de 2016 a 2019, com dados consolidados ainda não disponíveis, a situação se agravou, basta dizer que, tomando por base o ano de 2018, o PIB corresponde àquele existente em 2012, e o PIB *per capita* está um pouco abaixo do valor praticado em 2010. Isso para um país que precisa desesperadamente crescer considerando o tamanho da PEA (População Economicamente Ativa).

Não obstante a expansão da despesa total com educação, o gasto por aluno ainda é muito baixo considerando os valores praticados nos países desenvolvidos (OCDE, 2018) e nas escolas privadas frequentadas por crianças da classe média. Portanto há um problema grave de subfinanciamento no gasto por aluno na educação básica pública, mesmo considerando a expansão do gasto total dos últimos 20 anos. Sem comentar que há demandas de expansão de matrícula, particularmente na educação infantil, ensino médio e nas modalidades de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação Especial, estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação que, ao serem cumpridas tendem a reduzir o gasto por aluno, se não houver aporte adicional de recursos.

Aspecto importante decorrente da vinculação de impostos à educação foi a estratégia adotada, em especial pelo governo federal de criar tributos com natureza distinta dos impostos, fugindo, assim, do dever constitucional de destinar um percentual mínimo da receita ao ensino. Do total de tributos arrecadados, hoje, no Brasil, os impostos respondem por cerca da metade da receita total. Com isso, aumenta-se a carga tributária sem que a educação se beneficie, pois sua vinculação está associada apena à receita de impostos.

O outro efeito produzido pela política de vinculação de recursos à educação foi uma grande disparidade nos gastos educacionais entre os estados e no interior de um mesmo estado entre escolas estaduais e municipais. Antes da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1998, a diferença no gasto por aluno poderia atingir uma razão superior a dez entre as diferentes regiões do país e, mesmo, no interior de um mesmo estado, na comparação entre escolas mantidas pelo governo estadual e aquelas sob responsabilidade dos governos locais. Minimizar essa desigualdade foi um dos motivos da implantação da política de fundos, talvez o seu aspecto mais positivo.

A lógica da política de fundos é relativamente simples: compartilhar no âmbito de cada estado da federação e DF parte dos recursos que já são destinados por estados e municípios para a educação e distribuí-los entre as redes estaduais e municipais na proporção das matrículas das respectivas redes. É importante afirmar que recursos de um estado não são compartilhados com os outros, cabendo ao governo federal oferecer um complemento financeiro para aqueles estados e respectivos municípios em que a receita disponível por aluno for menor, considerando as 27 unidades da federação brasileira.

No caso do Fundef, cuja vigência aconteceu de 1997 a 2006, o fundo abrangia apenas o ensino fundamental (oito anos de escolaridade) e o volume de recursos era menor (cerca

de 60% dos principais recursos de estados e municípios vinculados ao ensino). Como principais efeitos do Fundef, além de uma redução das disparidades no gasto por aluno no interior de cada estado, aconteceu um forte processo de transferência de matrículas e escolas pertencentes às redes estaduais para as redes municipais. Com relação ao ensino fundamental, enquanto, anteriormente ao fundo, os municípios respondiam por cerca de 1/3 das matrículas, ao seu final, em dezembro de 2006, essa participação já ultrapassava a metade; avançando mais nas regiões mais pobres do país, em especial, no Nordeste. Resumidamente, o Fundef provocou, por parte dos municípios mais pobres, mas não só neles, uma corrida de 'caça ao dinheiro', que significava assumir os alunos da rede estadual. Essa política com seu foco no ensino fundamental e seu caráter descentralizador estava também em sintonia com as diretrizes do Banco Mundial (Pinto, 2002, 2007).

Com a aprovação do Fundef foi melhor definido, na Constituição Federal (CF, 1988, art. 211, § 1º,), o papel do governo federal no apoio a estados e municípios, cabendo-lhe assegurar assistência técnica e financeira "*de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino*" (grifos do autor). Tem-se aqui o conceito do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) desenvolvido posteriormente pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e cuja implementação estava prevista na emenda constitucional que aprovou o Fundef (EC nº 14/1996), para final de 2001; o que não ocorreu durante toda a vigência do fundo. O papel equalizador do governo federal´, cuja complementação foi sendo definida arbitrariamente pelo Executivo federal, em desrespeito à regulamentação do fundo, foi progressivamente perdendo importância, de tal forma que, no último ano do Fundef, representou apenas 0,7% dos recursos do Fundo. O desrespeito, por parte do governo federal, da regra de sua complementação ao Fundef gerou cobranças judiciais por parte de estados e municípios prejudicados ainda não resolvidas (por exemplo: Pará, 2019).

Para buscar enfrentar os principais problemas provocados pelo Fundef, foi a aprovado o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), em 2006, com duração prevista de 2007 até o final de 2020. As principais mudanças introduzidas referem-se à cobertura de toda a educação básica em suas diferentes etapas (creche até ensino médio) e modalidades (Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos, Educação do Campo, Indígena, Quilombola, Povos Ribeirinhos) e ampliar a cesta de impostos abrangidos pelo novo fundo, além de deixar mais explícita a regra da complementação do governo federal ao Fundeb. No Fundeb a contribuição federal deve corresponder a, no mínimo, 10% do aporte de recursos dos estados, DF e municípios. Potencialmente, a regra anterior, no Fundef, representava mais recursos, mas que nunca se efetivaram. A regra atual é mais precisa e fixaram-se, também, penalidades duras caso ela não seja cumprida pelo governo central.

Outro aspecto que já existia no Fundef e foi acentuado no Fundeb refere-se às ponderações nas matrículas, considerando as diferenças de custos entre as etapas e modalidade de ensino. Assim, a título de exemplo, uma matrícula de creche tempo integral corresponde a 30% a mais que uma matrícula dos anos iniciais do ensino fundamental (antigo primário) na zona urbana que vale '1' como referência. Em outras palavras, 10 alunos de creche são contabilizados como 13 alunos. Ao todo já são 21 ponderações distintas em função da etapa e modalidade de ensino. O grande problema dessas ponderações é que as mesmas não se baseiam em nenhum parâmetro real de diferenças efetivas de custo. O limite máximo atual e de 30% acima dos anos iniciais e a decisão é tomada por uma comissão que envolve representantes dos secretários estaduais e municipais de educação,

em igual número e o governo federal como *tertius*. Como os estados são responsáveis pelo ensino médio e fundamental, e os municípios pela educação infantil e ensino fundamental, ocorre um cabo de guerra entre os entes cada qual buscando ampliar o fator de ponderação da etapa em que se encontra a maioria de seus alunos.

Por último, ambos os fundos preveem a existência de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS), com a presença de professores, pais e estudantes, com o objetivo fiscalizar os gastos. Há também o controle dos tribunais de conta, mas ainda sofrem de limitações políticas em sua composição, não obstante alguns avanços nos últimos anos (Davies, 2013).

O Quadro 1 apresenta uma comparação esquemática entre os dois fundos.

A Tabela 1 apresenta, para o ano de 2016, a participação das diferentes fontes que destinam recursos ao Fundeb.

Não obstante o grande número de impostos que compõem o fundo, como aponta a Tabela 1, para o ano de 2016, 83% advinham de três fontes: ICMS (imposto recolhido pelos estados que transferem 25% para seus respectivos municípios), FPM e FPE. A participação do governo federal (9,6%) está um pouco acima da definida legalmente (9,1%) em função de ajustes na estimativa. Chama atenção o peso ínfimo do ITR, imposto pago pelos proprietários rurais, o qual, dadas as dimensões geográficas do país, deveria ter uma maior participação no fundo.

Quanto às fontes do Fundeb, duas últimas observações importantes devem ser feitas. Em primeiro lugar os impostos arrecadados pelos municípios (Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana-IPTU; Imposto Sobre Serviços-ISS e Imposto sobre compra e venda de bens imóveis-ITBI) estão fora da cesta do Fundeb, embora 25% de sua receita tenha que se destinar ao ensino. Além disso, considerando que 25% da receita dos impostos que compõem o Fundeb devem se destinar ao ensino e o fundo fica com apenas 20%, restam 5 pontos percentuais que devem se destinar ao ensino, mas que não estão abrigados no Fundeb. Esses dois fatores explicam diferenças grandes existentes no gasto aluno entre as diferentes redes de ensino e que serão discutidas mais adiante. Há uma limitação importante também sobre a complementação da União: apenas 30% da complementação da União pode ser originar dos 18% que ela, obrigatoriamente, destina ao ensino. Nesse sentido, pode-se afirmar que essa parte da complementação que vai além da vinculação da União é o único recurso efetivamente novo destinado ao ensino decorrente do Fundeb. Contudo ele representa apenas 0,14% do PIB. No mais, as fontes do Fundeb envolvem recursos que, constitucionalmente, já se destinam ao ensino, ou seja, não são recursos novos para o ensino.

O Quadro 2 apresenta uma síntese esquemática do funcionamento do Fundeb, lembrando-se que cada unidade da federação possui seu próprio fundo, compondo 27 fundos, e a complementação federal destina-se apenas àqueles com menor receita por aluno no âmbito do fundo. No quadro apresentam-se também os valores que, nos últimos dez anos, têm sido aportados pelos estados e municípios (2% do PIB) e pelo governo federal (0,2%) do PIB.

O Quadro 2 mostra como o Fundeb provoca um mecanismo de transferência de recursos entre estados e municípios, de tal forma que os estados apresentam uma perda líquida

de recursos, em função dos já citados mecanismos de transferência de matrículas. Assim, os estados respondem por 60,6% dos recursos destinados ao fundo e ficam com 42,4% dos recursos distribuídos, enquanto os municípios respondem por 30,3% da receita e ficam com 57,6%. Há um problema grave nessa situação. Considerando que o Fundeb expira em dezembro de 2020; com sua extinção, esse mecanismo de vasos comunicantes deixaria de existir, com enorme ônus para o atendimento nas redes municipais. Por isso, no momento, o Congresso Nacional se debruça sobre a aprovação de um Fundeb permanente, tópico que será discutido nas considerações finais.

O Gráfico 3 oferece apresenta uma visão do valor por aluno disponibilizado pelo fundo, assim como do efeito da complementação da União, para o ano de 2016.

É importante dizer que, mesmo se trabalhando com valores consolidados, trata-se de estimativas, tendo em vista os ajustes que são feitos na complementação federal e em função das ponderações no valor por aluno entre etapas. Pelos dados apresentados, constata-se que apenas nove estados recebem complemento federal (Maranhão, Pará, Amazonas, Bahia, Ceará, Piauí, Alagoas, Pernambuco e Paraíba), ficando, em 2016, com o valor médio estimado de R$ 3275 por aluno. O maior valor, praticado em Roraima, um ex-território federal, com uma população muito pequena, ficou em R$ 5.345, 63% acima do valor mínimo. Das 16 unidades federadas que ficaram acima do mínimo, 13 ficaram abaixo de R$ 4.000 por aluno ano, um valor ainda muito baixo, quando comparado, por exemplo, com as anuidades cobradas pelas escolas privadas. Basta dizer que, na mesma época, uma escola de elite, bilíngue apresentava uma anuidade acima de R$ 60 mil.

Segundo ainda os dados do Gráfico 3, em dois estados (MA e PA) o complemento federal propicia um acréscimo superior a 80%; nos demais esse incremento é inferior a 50% e em dois deles fica abaixo de 15% (PE e PB). Esse baixo impacto está relacionado à enorme desigualdade entre as unidades da federação e ao baixo valor do complemento federal. Ou seja, a atual complementação federal de 10% não garante a equalização de oportunidades educacionais e menos ainda um valor que garanta um padrão mínimo de qualidade.

Outra questão crítica para o Fundeb tem sido o impacto negativo das políticas recessivas implantadas no país desde 2015. O efeito dessas políticas fica mais claro quando se analisa o Gráfico 4 a seguir.

Com relação aos dados, inicialmente cabe esclarecer que o crescimento de 2007 a 2010 decorre da fase de transição entre o Fundef e Fundeb onde o percentual da receita de impostos carreados ao fundo foi crescendo de forma progressiva assim como a complementação da União. Já a partir de 2010, o Fundeb encontrava-se em pleno funcionamento e o crescimento real da receita de 2010 a 2014, de 19,4%, decorreu do crescimento positivo da atividade econômica, que impacta fortemente na arrecadação do ICMS, principal fonte de recursos para o fundo. Já a partir de 2015, com as políticas recessivas implantadas no início da segunda gestão do governo Dilma Rousseff, os recursos começam a declinar, colocando estados e municípios em situação delicada para honrar seus compromissos com a folha de pagamento da educação e, mais ainda, com as metas do Plano Nacional de Educação de expansão da oferta educacional.

Aliás, com relação à necessária expansão de matrículas, a política de fundos se mostrou fortemente constrangedora, como mostra o Gráfico 5.

Cabe comentar que havia inicialmente uma expectativa de que a política de fundos le-

varia a uma busca, por parte de prefeitos e governadores, por mais alunos, pois, em tese, mais matrículas, representariam mais recursos financeiros. Essa expectativa foi reforçada pelo início do Fundef, quando de fato houve uma expansão, mas apenas até o ano de 2.000. A partir deste ano as matrículas iniciaram um processo de queda, o mesmo ocorrendo a partir do momento em que o Fundeb atingiu seu potencial pleno de atendimento, em 2009. A explicação para esse fenômeno, complexo, passa, em parte, pelas políticas de correção de fluxo (no Brasil a repetência é muito elevada), mas a principal razão é relativa a custos; como as fontes de recursos são os impostos e, no âmbito de cada unidade federada, não depende da matrícula; assumir mais matrículas representa, na verdade, uma queda no recurso disponível por aluno. Cabe ainda comentar que essa evolução das matrículas no Fundeb teve perfis distintos entre as etapas de ensino, tomando por base o ano de 2007 e as matrículas na rede pública. A maior queda se deu no ensino fundamental (mais de 6 milhões de matrículas) em virtude da dinâmica demográfica e dos programas de correção do fluxo escolar. O ensino médio perdeu cerca de 800 mil alunos, quando se esperava um crescimento, pois o país, em 2017, possuía cerca de 850 mil jovens de 15 a 17 anos (faixa obrigatória) fora da escola. Do ponto de vista das políticas públicas o maior impacto foi na redução drástica nas matrículas da Educação de Jovens e Adultos (31%), quando os movimentos da área alimentam uma grande esperança com o novo fundo que, ao contrário do Fundef, passou a contabilizar essas matrículas. Além disso, as maiores demandas do Plano Nacional de Educação referem-se exatamente a EJA, considerando que o país possui dezenas de milhões de jovens e adultos sem o ensino fundamental concluído. Outra queda drástica ocorreu na educação rural, com uma redução de 1,4 milhão de matrículas (20%) entre 2007 a 2018. Em particular, no Brasil, a política para as áreas rurais é de extermínio; foram fechadas 83 mil escolas rurais (queda de 59%) entre 1977 e 2018. Por fim, educação infantil (creches e pré-escolas) foi a única etapa que apresentou um crescimento significativo durante toda a política de fundos (Fundef incluído). No período do Fundeb houve um crescimento superior a 1 milhão de matrículas e o país chega a 2017 com um atendimento de 92% na faixa de 4 e 5 anos e de 33% na faixa de 0 a 3 anos de idade (em 2001, o índice era de 13%). De toda forma, o PNE aponta a cobertura de 0 a 3 anos para 50%, em 2024. O esforço de crescimento nessa última faixa, cujo custo é mais elevado, incidiu exclusivamente sobre os municípios, com grande sobrecarga financeira, acentuada pelos já comentados processos de municipalização do ensino fundamental.

Frente à pressão da demanda e à falta de recursos, para atender essa faixa etária os municípios passaram a adotar cada vez mais uma política de convênios com instituições privadas de ensino, não lucrativas e lucrativas (o que é ilegal) (Domiciano, 2011). Dados de 2018 indicam que metade das matrículas privadas em creches é financiada pelo poder público através de convênios.

O Piso Salarial Profissional Nacional

No mesmo conjunto de mudanças constitucionais que aprovou o Fundeb, em 2006, estava prevista, também, a implantação de um Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais da educação. Embora os esforços pela aprovação de um piso salarial nacional remontem a 1827, quando foi aprovada a primeira lei geral de ensino do país, de curta duração, sua aprovação, através de lei federal, só veio a ocorrer em 2008 (Lei N°11.738, 2008) e com vigência apenas para os professores e equipe pedagógica das escolas (diretores, coordenadores pedagógicos). O texto original definia o PSPN em R$ 950 (em vigor a partir de 2009) mensais, para profissionais formados em nível médio na modalidade Normal (equivalente a um curso técnico de nível secundário), em uma jornada de 40 horas semanais. Estabelece, ainda, que na composição da jornada de trabalho deve-se considerar um limite máximo de dois terços da carga horária em atividades de interação com os educandos, ficando o tempo restante destinado para o planejamento das aulas e correção de trabalhos, entre outros. A lei estabelece também a regra de correção do PSNP, que tem como referência a variação do valor mínimo por aluno do Fundeb. Graças a esse critério de reajuste, o PSPN chegou em 2019 ao valor mensal de R$ 2.557,74, um valor 52% superior à variação da inflação no período. Não obstante o grande avanço representado pela lei do PSPN, levantamento da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), indica que das 26 redes estaduais e DF, dez não cumprem integralmente a lei (https://www.cnte.org.br/index.php/menu/tabela-salarial). Com relação às redes municipais (mais de cinco mil) não existem dados, mas o descumprimento tende a ser mais acentuado, considerando a maior pobreza dos municípios.

Outra consequência da aprovação da lei do PSPN foi um achatamento na carreira dos profissionais do magistério, considerando que a legislação não estabeleceu diretrizes considerando qualificação e tempo de serviço, fazendo com que os reajustes salariais para os profissionais que se encontrem em níveis mais elevados da carreira fiquem abaixo da variação do PSPN (Camargo *et al.*, 2014; Jacomini; Nascimento *et al.*, 2018).

O Custo Aluno Qualidade (CAQ)

Um derradeiro aspecto a ser tratado refere-se à relação entre o Fundeb e o Custo Aluno Qualidade. Como já citado, a Constituição Federal (CF, 1988, art. 211, § 1º) estabelece como dever do governo federal a equalização das oportunidades educacionais e a garantia de um **padrão mínimo de qualidade de ensino**. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei N°9.394) define esse padrão como "*variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem*" (art. 4º, inc IX, 1996). Tendo por base essa definição legal e ante a omissão do poder público em definir e implementar o CAQi, a partir de 2002 a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), uma articulação de entidades da sociedade

civil, iniciou um processo coletivo de elaboração do CAQi, ou seja Custo Aluno Qualidade inicial, onde a palavra 'inicial' identifica a ideia de um padrão básico de qualidade que deve evoluir ao longo do tempo, com melhoras progressivas na quantidade e qualidade dos insumos até atingir o CAQ (Custo Aluno Qualidade) que seria um padrão de oferta mais próximo àquele oferecido nos países desenvolvidos e que no Brasil, teria como exemplo mais próximo, a rede federal de educação básica, com escolas de excelente qualidade em sua maioria (Carreira e Pinto, 2007). A primeira versão do CAQi foi lançada em 2007 e desde então a CNDE tem buscado atualizar sua metodologia e valores (http://www.custoalunoqualidade.org.br). Um passo importante na institucionalização do CAQi ocorreu quando, em trabalho conjunto com a CNDE, o Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão federal normativo na área, aprovou o Parecer nº 8/2010 que regulamentou o CAQi, fixando os insumos mínimos necessários e custo correspondente para as etapas de creche, pré-escola, ensino fundamental (urbana e rural), ensino médio, além de diretrizes de custo para Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial. Não obstante sua aprovação, o CAQi nunca foi homologado pelos sucessivos ministros da educação que passaram desde então e, finalmente, em 2017, no governo de Michel Temer, o Parecer sobre o CAQi foi revogado pelo mesmo CNE, agora com outra composição. Não obstante esse contratempo, por mobilização da sociedade civil, o CAQi e CAQ também foram incluídos no Plano Nacional de Educação, em algumas estratégias de sua meta 20, que entre outros pontos, determinava a implantação do CAQi até junho de 2016 (estratégia 20.6) e a definição do valor do CAQ até junho de 2019 (estratégia 20.8). Nada disso foi cumprido até o momento, embora o Plano Nacional de Educação seja uma lei aprovada por unanimidade pelo Congresso Nacional e sem vetos da então presidente Dilma Rousseff.

A metodologia do CAQi é bastante simples e participativa: através de reuniões com especialistas e integrantes da comunidade escolar (professores, pais, estudantes, diretores, funcionários etc) são definidos aqueles insumos considerados indispensáveis para que os processos de ensino e aprendizagem ocorram com sucesso, para cada etapa e modalidade de ensino e, posteriormente, esses insumos são precificados, considerando os valores praticados no país. Cabe também explicar que o CAQi não é um sistema de 'voucher' a ser transferido a escolas públicas ou privadas. A concepção que norteia o CAQi é de escola pública estatal e os custos definidos devem servir de parâmetro para os valores mínimos do Fundeb e, por consequência, para o estabelecimento do complemento federal ao Fundeb na destinação de recursos às redes públicas estaduais e municipais. Embora exista um valor por aluno do Fundeb para cada etapa de ensino e modalidade, a Tabela 3 apresenta uma simulação do valor do CAQi no âmbito do fundo, considerando três situações: (1) sem complemento federal, (2) com o complemento atual e (3) com o complemento necessário para atingir o CAQi, tendo por referência o ano de 2016.

Os dados apresentados na Tabela 3 dão uma clara visão da distância ainda existente entre a situação atual do Fundeb e o CAQi, que seria o valor necessário para garantir um padrão mínimo necessário de qualidade de ensino. Constata-se que, com exceção de Roraima, todos os demais estados da federação deveriam receber complemento federal para que o CAQi fosse implantado. As simulações indicam que o complemento federal deveria sair dos atuais 0,2% do PIB para cerca de 1% do PIB, ou seja cinco vezes mais. Essa constatação explica também o porquê da resistência do Ministério da Educação nos últimos governos (desde 2010) em assumir o CAQi como política pública essencial para mudar a face da educação básica brasileira.

Considerações finais

Após essa longa caminhada, o financiamento da educação no Brasil encontra-se em um momento crítico. De um lado, a EC 95/2016 que congela os gastos primários do governo federal por 20 anos (a contar de 2017, para a educação) já tem provocado cortes significativos nos gastos federais com a Educação Superior, Ciência e Tecnologia e na Educação Básica. Tomando-se como referência o melhor ano (2012) a queda do gasto federal com ensino já é superior a 0,3% do PIB, e isso em um contexto de decréscimo real do PIB. Como a principal fonte de recursos novos para o financiamento da educação seria o governo federal, tendo em vista a sobrecarga de estados e municípios, o horizonte de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação fica postergado por mais de duas décadas.

A outra frente de mudanças situa-se no campo do Fundeb, com fim previsto para dezembro de 2020, e com projetos em discussão na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. No momento em que este artigo está sendo escrito (novembro/2019) o consenso no âmbito das articulações entre o Congresso e os movimentos da sociedade civil em defesa da escola pública concentram-se nos seguintes aspectos:

- Tornar o Fundeb um fundo permanente;
- Abrigar na Constituição o conceito de Custo Aluno Qualidade (CAQ)
- Ampliar o complemento federal dos atuais 10% da contribuição de estados e municípios para, no mínimo, 40% (com prazo de transição);
- Mudar o critério de distribuição da complementação federal, no caso dos recursos que ultrapassam os atuais 10%, de tal forma que se consideraria o potencial de receitas de cada ente federado; considerando estados e municípios individualmente; hoje são apenas 27 fundos;
- Dessa forma, seriam considerados os 27 estados e DF e os 5.568 municípios da federação, com a ocorrência de municípios considerados mais recursos, em estados pobres, que não receberiam complementação, e municípios pobres, em estados considerados ricos, que a receberiam (modelo híbrido).

Estimativas feitas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação[1] (2019) indicam que, com o modelo híbrido e complementação federal de 40% (que ainda está aquém do CAQi), seriam beneficiados 91% dos municípios mais pobres (61% do total de municípios) e 92% daqueles com piores condições de oferta (55% do total), com inquestionáveis impactos na equalização da oferta e melhoria nas condições de qualidade.

Embora com forte apoio no interior do Congresso e em segmentos organizados da sociedade civil, essa proposta tem sido bastante criticada pelo Executivo, em especial pelo Ministro da Economia Paulo Guedes e por algumas poucas entidades da sociedade civil ligadas ao setor empresarial como o Movimento Todos pela Educação.

Tudo isso indica que 2020 promete vários embates e mobilizações sociais no campo do financiamento da educação no Brasil.

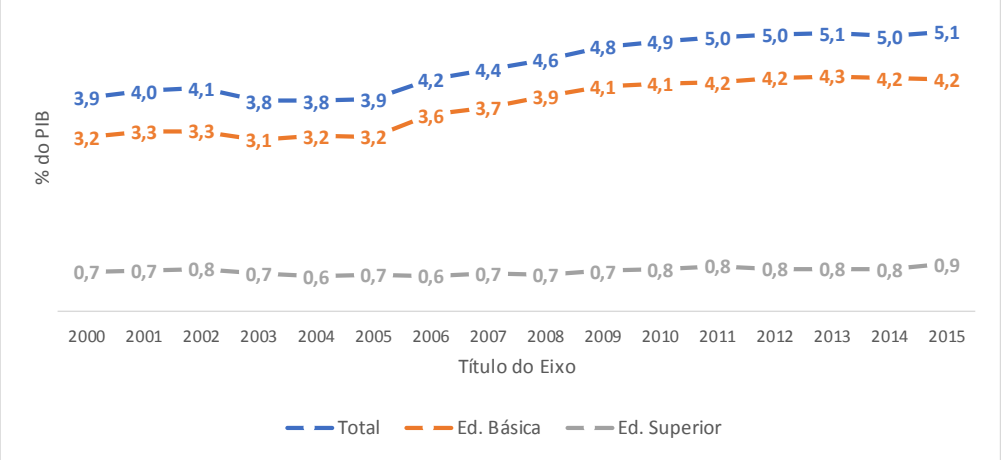
Referências

- Borges Teixeira, L. e Ertel, L. (25 de setembro de 2019). 10 maiores bilionários do Brasil em 2019. Forbes. Disponível in: https://forbes.com.br/listas/2019/09/10-maiores-bilionarios-do-brasil-em-2019/ (acesso em 14 de março de 2019).
- Brasil Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível in: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (acesso em 14 de março de 2019).
- Camargo, R. B., Minhoto, M. A. P. e Jacomini, M. A. (2014), "Carreira e remuneração do magistério no município de São Paulo: análise legislativa em perspectiva histórica", in *Educação e Sociedade*, 35(126), pp. 215-235. Disponível in: http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302014000100013 (acesso em 14 de março de 2019).
- Campanha Nacional Pelo Direito À Educação. Novo Fundeb, O sistema híbrido e o direito à educação: acesso e qualidade. São Paulo, CNDE, out. 2019. (mimeo)
- Carreira, D. e Pinto, J. M. R. (2007), *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*, São Paulo, Editora Global.
- Davies, N. (2013). "Educação perde com má aplicação de verbas e fiscalização deficiente", in Cadernos de Pesquisa, 43(149)**.** Disponível in: *http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742013000200008* (acesso em 14 de março de 2019).
- Domiciano, C. A. (2011), "A educação infantil via programa bolsa creche: o caso do município paulista de Hortolândia", in *Educação em Revista*, 27(3). Disponível in: http://dx.doi.org/10.1590/S0102-46982011000300012 (acesso em 14 de março de 2019).
- Gomes, L. (2019), *Escravidão: do primeiro leilão de cativos em Portugal até a morte de Zumbi dos Palmares*, Rio de Janeiro, Globo Livros, 2019.
- Jacomini, M., Nascimento, A. P. S e Thomazini, L. (2018), "Carreira e Vencimento Base dos Professores da Rede Pública Paulistana", in *Educação e Realidade*, 43(4), pp. 1453-1475. Disponível in: http://dx.doi.org/10.1590/2175-623674835 (acesso em 14 de março de 2019).
- Lei N° 9.394 de 24 de novembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível in: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm (acesso em 14 de março de 2019).
- Lei Nº 11.738 de 16 de julho de 2008. Institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível in: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm (acesso em 14 de março de 2019).
- Lei Nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE. Disponível in: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm (acesso em 14 de março de 2019).
- Menezes, C. (21 de agosto de 2019). Governo do Pará vai ao STF cobrar decisão sobre dívida do Fundef. Agência de notícias Pará. Disponível in: https://agenciapara.com.br/noticia/14415/ (acesso em 04 de novembro de 2019).
- Ministério da Educação e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Relatórios consolidados dos Fundeb e outros relatórios. Disponível in: https://www.fnde.gov.br/ (acesso em 14 de março de 2019).
- Ministério da Educação e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (vários anos). Censo Escolar e indicadores de gasto por aluno. Disponível in: http://inep.gov.br/web/guest/inicio (acesso em 14 de março de 2019).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018), *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*. París, OECD Publishing. Disponível in: https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-2018-data-and-methodology.htm (acesso em 16 de março de 2019).
- OXFAM (setembro de 2017). A distância que nos une. Um retrato das desigualdades brasileiras. OXFAM Brasil. Disponível in: https://oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que--nos-une/ (acesso em 14 de março de 2019).
- Pinto, J. M. R. (2000), *Os recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas*, Brasilia, Plano.

- Pinto, J. M. R. (2002) "Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002)", in *Educação e Sociedade*, 23(80), pp. 109-136, 2002. Disponível in: http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000008 (acesso em 14 de março de 2019).
- Pinto, J. M. R. (2007) "A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo", in *Educação e Sociedade*, vol. 28, pp. 877-897. Disponível in: http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300012 (acesso em 14 de março de 2019).
- Receita. Receita Federal do Brasil. Carga Tributária Brasileira. Brasília, DF, Receita Federal do Brasil, 2017. Disponível in: http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf (acesso em 14 de março de 2019).

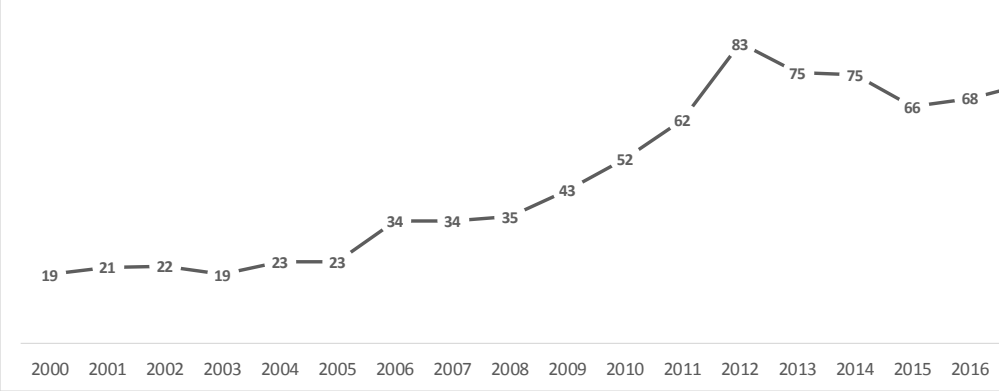
Anexo

Gráfico 1. Evolução do gasto público direto em educação.



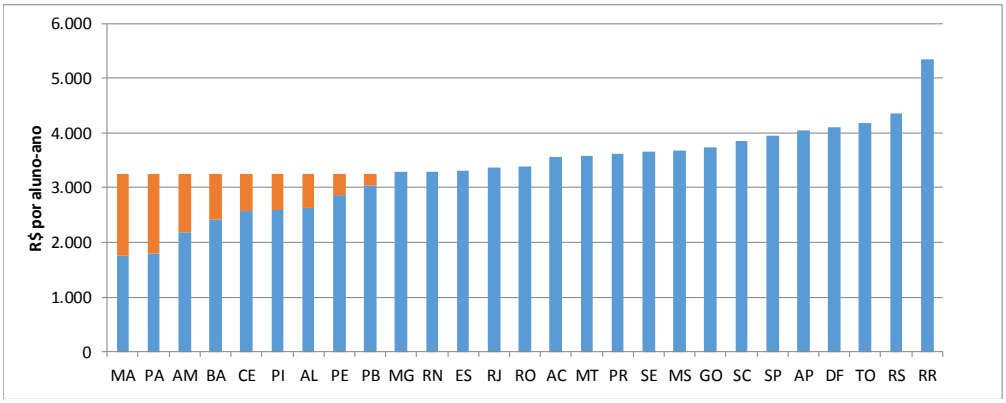
Fonte: INEP.

Gráfico 2. Evolução do gasto direto total em educação (R$ de 2018)



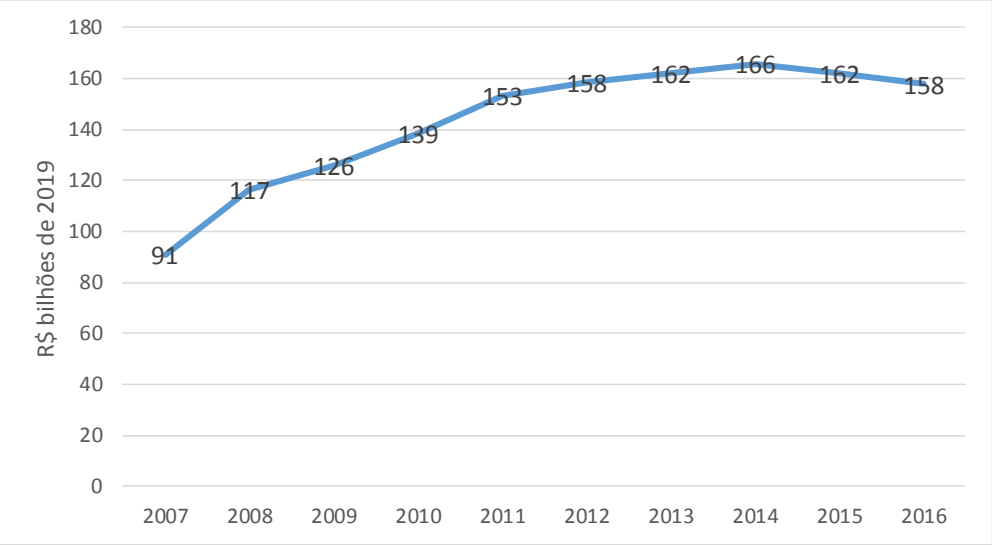
Fonte: INEP e IBGE.

Gráfico 3. Estimativa do valor por aluno disponibilizado nas unidades da federação pelo Fundeb e do valor da complementação da União (R$ correntes)2



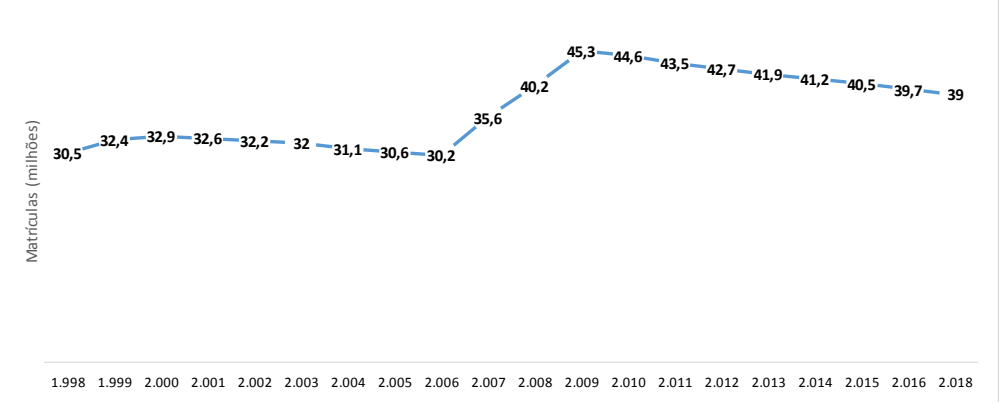
Fonte: FNDE (Relatório consolidado). Elaborado pelo autor.

Gráfico 4. Evolução da receita consolidada do Fundeb 2007-2016 (R$ bi de 2019)



Fonte: FNDE (Receita consolidada). Elaborado pelo autor. Correção pela IPCA-IBGE.

Gráfico 5. Evolução da matrícula abrangida pelo Fundef (1998-2006) e Fundeb



Fonte: FNDE (relatórios consolidados).

Quadro 1. Comparativo entre Fundef e Fundeb

Características	Fundef (extinto)	Fundeb
Composição	ICMS + FPE + FPM + IPI-EX + LC 87/96*	idem + IPVA+ITR+ITCD*
Vigência	01/1997 a 12/1998	01/2007 a 12/2020
Alíquota	15%	20%
Complemento/União	R$ 300, depois média, depois CAQ	10% de E+M
Repartição	E. fundamental regular público	Educação básica pública (+ convê-nios creche, ed. Especial + pré (c/ prazo)
% para projetos	Não	Até 10% para estados que recebem complemento
Profissionais do Magistério	60% (professores)	Prof., Diretores, Coord. Ped.

Características	Fundef (extinto)	Fundeb
Piso Salarial Profissional Nacional	não	Até 31/08/2018 (pessoal do magistério)
Custo Aluno Qualidade	prazo de 31/12/2001 (não foi cumprido)	Sem prazo (PNE 2014, lei nº 13.005 fixou 06/2016, não cumprido)
Controle Social	Conselho	Conselho com mais garantias de independência
Ponderação na matrícula	Sim	Sim (com maior detalhamento)

* Impostos abrangidos:

ICMS: Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transportes interestadual e intermunicipal e Comunicação;

FPE: Fundo de Participação dos Estados (composto por 21,5% do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados-IPI);

FPM: Fundo de Participação dos Municípios (composto por 24,5% do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados);

IPI-EX: IPI Exportação (corresponde a 10% do IPI destinado a estados e municípios exportadores, pois produtos exportados não recolhem IPI)

LC 87/96: trata-se de uma compensação federal a estados e municípios exportadores pois produtos exportados não recolhem ICMS)

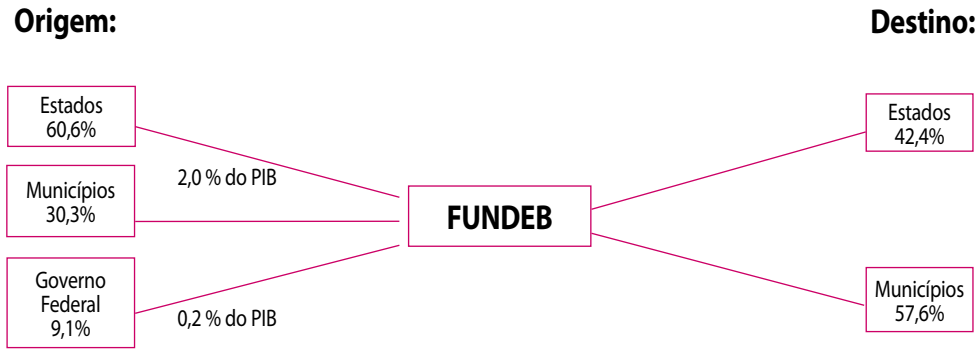
IPVA: Imposto sobre veículos automotores (excluem-se barcos e aeronaves)

ITR: Imposto Territorial Rural

ITCD: Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* ou doação.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na legislação dos fundos.

Quadro 2. Origem e destino dos recursos do Fundeb* - 2016



*São 27 fundos estaduais e DF.

Fonte: FNDE (Relatório consolidado do Fundeb) elaborado pelo autor.

Tabela 1. Composição do Fundeb por fontes -2016 (%)

FPE	FPM	L.C. 87	IPI-Exp	ICMS	IPVA	ITCMD	ITR	Comp. União
12,3	12,9	0,3	0,6	57,5	5,6	1,0	0,2	9,6

Fonte: FNDE (valores consolidados) elaborada pelo autor.

Tabela 2. Valor por aluno médio no Fundeb por estado da federação considerando três cenários – 2016 (R$ correntes)

Estados	Sem complemento R$	Com complemento atual R$	CAQi R$
Maranhão	1751	3250	5225
Pará	1789	3250	5225
Amazonas	2192	3250	5225
Bahia	2414	3250	5225
Ceará	2567	3250	5225
Piauí	2588	3250	5225
Alagoas	2623	3250	5225
Pernanbuco	2866	3250	5225
Paraíba	3032	3250	5225
Minas Gerais	3286	3286	5225
Rio Grande do Norte	3295	3295	5225
Espírito Santo	3300	3300	5225
Rio de Janeiro	3370	3370	5225
Rondônia	3382	3382	5225
Acre	3560	3560	5225
Mato Grosso	3586	3586	5225
Pará	3612	3612	5225
Sergipe	3648	3648	5225
Mato Grosso do Sul	3683	3683	5225
Goiás	3735	3735	5225
Santa Catarina	3845	3845	5225
São Paulo	3950	3950	5225
Amapá	4047	4047	5225
Tocantins	4184	4184	5225
Rio Grando do Sul	4350	4350	5225
Roraima	5345	5345	5345

Obs: Excluiu-se o DF pois ele recebe recursos diretamente do Governo Federal por determinação constitucional.

Fonte: Simulações feitas pelo autor a partir da base de dados do FNDE.

Notas

1 Elaboradas por Thiago Alves da Universidade Federal de Goiás.

* José Marcelino de Rezende Pinto es doctor em Educação por Universidad Estatal de Campinas y Professor Titular da Universidade de São Paulo, Brasil. E-mail: jmrpinto@ffclrp.usp.br

La Ejecución del Gasto del Nuevo Sistema de Educación Escolar Pública en Chile 2018-2019: Disonancias entre la letra y espíritu de la reforma[1]

The Execution of the New Public School Education System in Chile 2018-2019: Dissonance between the letter and spirit of the reform

SEBASTIÁN DONOSO-DÍAZ*
Universidad de Talca
DANIEL REYES ARAYA**
Universidad de Talca
GUSTAVO PINCHEIRA ESPINOZA***
Universidad de Talca
ÓSCAR ARIAS ROJAS****
Universidad de Chile

Resumen:
La instalación del nuevo sistema de Educación Pública chileno es un desafío de significación, dado que se trata de una política estratégica que se está incorporando en un sistema que está en estado crítico, y además cuando muchos países están privatizando abierta y encubiertamente este sector. La experiencia chilena también es relevante porque su diseño responde al gobierno anterior, más identificado con el modelo de derechos sociales, en tanto su implementación (a partir del año 2018) debe realizarla el nuevo Gobierno de tendencia conservadora claramente no inscrito en ese modelo. Este nuevo sistema de educación pública define una unidad central de gestión (Dirección Nacional de Educación Pública), y nuevos entes subnacionales de carácter territorial que agrupan varias comunas (Servicios Locales de Educación). El proceso de instalación es gradual, no obstante estos primeros años son decisivos para su devenir dado que el año 2021 se evaluarán sus avances, definiéndose su eventual continuidad. Los resultados sobre el gasto efectuado dan cuenta de una brecha muy importante entre ambos años, agudizándose el 2019 por una fuerte declinación del gasto y menor gestión de sus procesos asociados.

Palabras clave: Chile – Financiamiento público de la educación – Nuevo sistema de educación pública – Gasto público en educación

Abstract:
The installation of the new Chilean Public Education system is a challenge of significance, given that it is a strategic policy that is being incorporated into a system that is in critical condition, and also when many countries are openly and covertly privatizing this sector.
The Chilean experience is also relevant because its design responds to the previous government, more identified with the social rights model, while its implementation (as of 2018) must be carried out by the new Conservative Government clearly not inscribed in that model.
This new public education system defines a central management unit (National Directorate of Public Education), and new subnational territorial entities that group several communes (Local Education Services). The installation process is gradual, however these first years are decisive for its future since 2021 will evaluate its progress, defining its eventual continuity. The results on the expenditure incurred account for a very important gap between the two years, making 2019 worse due to a sharp decline in spending and less management of its associated processes.

Keywords: *Chile – Public financing of education – New public education system – Public spending on education*

Cita recomendada: Donoso-Díaz, S., Reyes Araya, D., Pincheira Espinoza, G. y Arias Rojas, O. (2019), "La Ejecución del Gasto del Nuevo Sistema de Educación Escolar Pública en Chile 2018-2019: Disonancias entre la letra y espíritu de la reforma", en *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 41 a 56.

1. Presentación

En Chile prácticamente en las últimas cuatro décadas las políticas gubernamentales hacia la educación escolar pública, en la dimensión institucional han analizado la instalación y consolidación del proceso de Municipalización, sus consecuencias en el sistema y posteriormente, la búsqueda de soluciones intra-modelo, para finalmente prospectar un diseño organizacional diferente, hoy definido como de "desmunicipalización" que se tradujo a partir del año 2018 en el Nuevo Sistema de Educación Pública (Ley Nº 21.040, nov. 2017), siempre sin alterar sustantivamente los mecanismos de financiamiento público del sector, que son netamente de mercado[2].

La centralidad de la educación pública como temática y área de influencia fue claramente capturada por el proyecto neoliberal privatizador instalado el año 1981 (incluida la nueva constitución de 1980), dirigido a transformar el Estado chileno en un nuevo formato centrado en el gobierno local, también bajo un nuevo modelo de organización y funcionamiento (Valdivia, 2018), asimilándose el sector educación a ese modelo que se consolida desde su diseño original (1981-1990), hacia las correcciones en la instalación del ciclo democrático orientadas a neutralizar los excesos del "no-control" del diseño neoliberal (1990-2006), pasándose luego a la explosión de sus tensiones más significativas con los movimientos estudiantiles (2006-2011), que agudizan los conflictos, dando espacio a la búsqueda de nuevos caminos y avances en las soluciones (2011-2017), llegándose al ciclo presente de instalación del nuevo sistema de educación pública, que concomitantemente supone desmunicipalizar el sistema (2018-2025).

Esta transición final hacia el nuevo modelo, operacionalmente iniciada en el año 2018 bajo un gobierno conservador, en el que la educación pública no está entre sus prioridades ni referentes, agregó mayores tensiones al proceso, no solamente por la complejidad intrínseca que implica emplazar esta iniciativa –incluso en un gobierno proclive a ella (Donoso, 2018)– sino además por su transcendencia política, debido a que las tendencias dominantes de los gobiernos progresistas van hacia la privatización de la educación pública, situación que en el caso chileno sería todo lo contrario (Anderson, 2018), de seguir el plan aprobado en la ley en comento.

En este escenario se revisa el comportamiento presupuestario del período comprendido entre enero de 2018 y julio de 2019, correspondiente a la instalación del nuevo sistema tanto en lo que dice relación a su organismo superior, la Dirección Nacional de Educación Pública (en adelante DEP), analizando el grado de ejecución presupuestaria del gasto de esa unidad (la DEP) y también de los Servicios Locales de Educación (en adelante SLE), que son las unidades territoriales que gestionan a los establecimientos escolares entonces municipales (reemplazan a los municipios en un nuevo modelo de organización).

Es fundamental señalar que el nuevo sistema de educación pública es primero, una nueva forma de organizar a nivel subnacional (local) la educación, proveyendo una instancia nueva de dirección nacional que otrora no existía (DEP). Por cierto, también implica algunos cambios operativos de los equipos directivos y consejos escolares en el plano local y de los mismos establecimientos, pero en ningún caso es una propuesta con contenidos y prácticas pedagógicos nuevos o diferentes para el sector.

Huelga decir el rol decisivo del factor presupuesto/gasto en la instalación y desarrollo de una política pública como la que se analiza, y en razón de ello dar cuenta de que su evolución inicial es un fenómeno relevante, al tenor del escenario y tensiones expuestas.

La presente fase de instalación de la nueva institucionalidad central –la Dirección Nacional– y el proceso de transición entre los sostenedores públicos tradicionales, los Municipios, y los nuevos SLE dependientes de la DEP, significa crear cuatro SLE el año 2018, y tres más el 2019, proceso que debiese totalizar –el año 2025– con 70 SLE operando[3].

La información presupuestaria corresponde a los dos que ha operado este servicio, desagregándose en: (a) la del período de 2018, y (b) la ejecución del actual período (2019), presentándose primero para la DEP (ambos años) y luego para los SLE.

Los datos provienen de fuentes públicas, en lo financiero la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, y los aspectos normativos derivados de la Ley 21.040, como también los acuerdos del Consejo Nacional de Educación (CNED).

2. Presupuesto y gasto de la Dirección de Educación Pública

2. 2. Resultados del año 2018

Existe una brecha importante entre la ejecución presupuestaria de los recursos centralizados torales de la DEP de los años 2018 (97%) y 2019 (21%). Si bien ambos años corresponden al ejercicio del actual gobierno de derecha, provisionalmente ello podría deberse a que en el año inicial (2018) quienes eran sus directivos superiores habían sido nombrados por el gobierno anterior (centroizquierda), identificándose con ese proyecto socioeducativo, en tanto los responsables superiores de la ejecución 2019 son del gobierno actual, y se esperaría que no tuviesen especial afección por su avance[4].

El presupuesto central de la DEP para ambos años se organizó en tres programas, totalizando M$ 427.709.665[5], de los cuales el denominado *Fortalecimiento de la Educación Escolar Pública (FAEP),* posee el 98,2% del Presupuesto total DEP (Cfr. Tabla 1).

El presupuesto del Programa 02, el de mayor envergadura de la DEP, considera en sus principales partidas las Transferencias Corrientes representadas por el FAEP que equivale al 63% del total (M$ 264.195.000). Su finalidad es colaborar en el funcionamiento del servicio educacional de las municipalidades, sean sus Departamentos de Educación (DAEM) o corporaciones municipales (95%), para ser utilizados exclusivamente en el financiamiento de acciones propias de la entrega de dicho servicio y su mejoramiento, y en la revitalización de los establecimientos educacionales. De igual manera se contempla un FAEP para los SLE (5%).

Al revisar las Transferencias de Capital de este programa, uno de los ítems más representativos es *Mejoramiento de la Infraestructura Escolar Pública*, que financia construcciones, reparaciones, normalizaciones y otras intervenciones en infraestructura escolar, incluido equipamiento y mobiliario, compra de terreno y/o de inmuebles. También se establece el mismo financiamiento para los SLE. Sumados ambos ítems representan el 11% del total del Programa.

De igual forma, el Programa SUBDERE se destina a la ejecución de proyectos de infraestructura, equipamiento y mobiliario y a la adquisición de terrenos de municipalidades, corporaciones municipales y SLE. Dispone de M$ 28.252.457, canalizados a la DEP, a raíz de un convenio entre ésta y la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

Por otra parte, las Becas y Asistencialidad Estudiantil JUNAEB, contemplan un presupuesto de M$ 33.552.627 que es transferido íntegramente a la Junta Nacional de Auxilio Esco-

lar y Becas (se asignan a estudiantes de 7º básico de establecimientos municipales para la entrega de computadoras a estudiantes).

Ciertas modificaciones presupuestarias mayores referidas al Programa 02 fueron generadas en enero de 2018 (Gobierno de Bachelet), tras aprobarse la Ley de Presupuestos, significando incrementos en partidas no consideradas en la discusión del Congreso Nacional, originando ajustes en Transferencias Corrientes, las que son transferidas al "Gobierno Central", incrementándose el subtítulo Mejoramiento de la Calidad de la Educación (M$ 28.927.932). Estas operaciones de ajuste presupuestario son respaldadas por el decreto del Ministerio de Hacienda Nº35 del 23 de enero del 2018 (Tabla 2). Su principal implicancia es que se centraliza el gasto y su control, tanto del ítem *Desarrollo Profesional Docente y de recursos educativos*, como de *Mejoramiento De La Calidad De La Educación*. Lo que nos lleva a la discusión de si el nuevo sistema fortalece la descentralización, o –como se aprecia en este caso– va en sentido contrario, recentralizando la gestión, discusión que fue advertida por el Consejo Nacional de Educación (CNED, 2016: 7) y que excede el sentido de este texto.

Otras modificaciones presupuestarias de los SLE implican un incremento del FAEP (M$ 4.465.755), como en el *Mejoramiento de Infraestructura Escolar Pública* (M$ 2.420.164), a partir de las reducción de los recursos de municipios y corporaciones municipales. Se puede decir –en términos generales– que son reasignaciones territoriales, correspondientes a dineros que fueron provistos para los municipios que ahora son parte de los SLE creados.

A diciembre de 2018 el análisis general de la ejecución del gasto de la DEP muestra un cumplimiento del 97% (Tabla 1)**.** Esta cifra está influida decisivamente por las transferencias, corrientes o de capital, fundamentalmente del Programa 02.

El foco de la ejecución 2018 del programa 02 está en:

1. Las Transferencias Corrientes de mayor monto al FAEP de la educación municipal (M$ 246.744.969 - 100% ejecutado) y al "Gobierno Central" relacionada con el Mejoramiento de la Calidad de la Educación, ítem incorporado en la ejecución mediante decreto del Ministerio de Hacienda (M$ 23.870.203, 83% ejecutado), el cual incluye la ejecución del FAEP de los SLE (100% ejecutado).
2. Las Transferencias de Capital son el 28% de la ejecución total, implican: (a) Becas y Asistencialidad Estudiantil JUNAEB (100% ejecutado), y (b) SUBDERE (100% ejecutado); los fondos destinados a "Otras Entidades Públicas" para el Mejoramiento de la Infraestructura Escolar Pública (de Municipios y Corporaciones Municipales), con ejecución de 99%.

La inexplicable baja ejecución anual, en este caso inferior al 40% es acotada y se centra específicamente en Transferencias de Capital:

1. En Asistencia Técnica, de un presupuesto de M$ 1.316.305, se ejecutó el 36%. Aunque el monto pueda estimarse bajo, ejerce una gran influencia en la prospección de la cartera de inversiones y por tanto en la formulación, aprobación y ejecución de proyectos de infraestructura escolar pública presente y futura.
2. Su importancia proviene de que los fondos deben destinarse a financiar la asistencia y consultoría a sostenedores de establecimientos municipales o sus sucesores, asociadas a diagnósticos de infraestructura, estudios, preinversión, de preparación y desa-

rrollo de los diseños de arquitectura y especialidades, y en la revisión de antecedentes legales y regularización de los títulos de dominio, para "facilitar las inversiones en infraestructura para su normalización, reparación o construcción". Este ítem es clave para los proyectos postulados al Sistema Nacional de Inversiones, que requieran cofinanciamiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

3. En Transferencias de Capital al gobierno central correspondientes al *Mejoramiento de Infraestructura Escolar Pública* de los SLE, se ejecutó un 13%, distante de lo presupuestado en la Ley y sus modificaciones de mayo (2018) que incrementaron en más de un 50% los recursos disponibles, generándose un magro resultado anual en este ítem.

En lo que respecta a los recursos de gestión de la propia DEP, en los programas 01 y 03, de "Apoyo a la Implementación de los Servicios Locales de Educación", disponen de presupuestos relativamente acotados, que no se corresponden con los desafíos de instalar el nuevo sistema de educación pública y dar soporte sólido a la operación de los nuevos sostenedores, pues en ambos programas la ejecución centralizada del gasto no superó el 73%, y su mayor nivel de ejecución (sobre el 90%) estuvo en gastos en personal explicado por los compromisos de la incorporación a la DEP de funcionarios que eran de otras reparticiones públicas. Aparentemente habría que revisar estos montos al tenor de las exigencias que implica instalar una estructura de esta naturaleza, esto es, parecen recursos exiguos ante la responsabilidad asumida, al tenor que no se han completado las dotaciones de funcionarios que estimulan las normas.

En los siguientes ítems de gasto de la DEP, la ejecución fue inferior al 70%: (a) *Bienes y Servicio de Consumo* de Programas 01 y 03 con ejecución de 61% y 69% y (b) en *Adquisición de Activos No Financieros de la Dirección de Educación Pública*, se aproximó al 21%, principalmente debido a la baja ejecución (9%) de programas informáticos.

Los principales ítems de ejecución de gasto según lo señalado se presentan en la tabla siguiente (Tabla 4).

2.3. Presupuesto 2019 y su ejecución a julio de 2019

El presupuesto de la DEP se estructura en los mismos programas del año anterior, de los cuales el Programa 02, *Fortalecimiento de la Educación Escolar Pública*, representa un 98,6%.

Consistentemente, el presupuesto del Programa 02 es el de mayor incidencia de la DEP y en sus principales partidas están las Transferencias Corrientes, representadas por el FAEP con un 66%. Su finalidad se mantiene para los municipios y los SLE.

Revisándose las Transferencias de Capital, uno de los ítems con mayores recursos es el *Mejoramiento de la Infraestructura Escolar Pública*, que financia construcciones, reparaciones, normalizaciones y otras intervenciones en infraestructura escolar, equipamiento y mobiliario, compra de terreno y/o de inmuebles. También se establece un financiamiento para los SLE. Sumados ambos ítems representan un 13,6% del total del Programa (2,6 puntos más que el año anterior**).**

De igual forma, el Programa SUBDERE dispone de un presupuesto de M$ 28.958.217, canalizado a la DEP (convenio entre la DEP y SUBDERE), en los mismos términos del año anterior.

El análisis de la ejecución del gasto de la DEP a nivel central –a julio de 2019– da cuenta del cumplimiento del **21,3% del total** (Tabla 5). Este monto es irrefutablemente bajo y –en términos generales– atentatorio contra el desempeño eficiente de esta unidad y sus procesos, evidenciando un severo problema de capacidad de gestión de la DEP y/o de una intencionalidad política del gobierno que sustentaría este hacer, el cual por desgracia no solamente afecta a los nuevos SLE sino a toda la educación pública en su conjunto, entiéndase por tal también a los DAEM que la conforman en su mayoría, los que incluso han sido parcialmente más perjudicados que los SLE, como se deduce de los puntos siguientes, al menos en algunos ítems claves (como el FAEP).

El foco de la ejecución 2019 del Programa 02, está en (Tabla 6):

1. Las Transferencias Corrientes, aplicables al FAEP de la educación municipal, que representan una ejecución de 10% y el FAEP de los SLE un 34%.
2. Los destinados a Transferencias de Capital, tales como: (a) Becas y Asistencialidad Estudiantil JUNAEB 100% ejecutado, y los fondos a "Otras Entidades Públicas", (b) orientados al *Mejoramiento de la Infraestructura Escolar Pública (Municipios y Corporaciones Municipales)*, que muestra una ejecución con un 35% a julio de 2019.
3. La inexplicable baja ejecución presupuestaria del año en curso (2019), inferior al 5%, se centra en Transferencias de Capital, específicamente.
4. En el subtítulo "Otras Entidades Públicas", asociadas a Equipamiento de Establecimientos de Educación Técnico Profesional, no se ha ejecutado (0%), y Transferencias de Capital al gobierno central vinculadas al subtítulo SUBDERE dispone de 0% ejecución, y *Mejoramiento de Infraestructura Escolar Pública* de SLE, ha ejecutado el 2% aproximadamente a julio de 2019.

3. Los Servicios Locales de Educación

3.1. Presupuesto y gastos 2018

El desarrollo del presupuesto del 2018 consultó dos fases. Primero, los fondos aprobados en la Ley de Presupuestos que consideró solo a los dos primeros SLE con Barrancas y Puerto Cordillera. Segundo, corresponde al presupuesto de los otros dos nuevos SLE (Huasco y Costa Araucanía), cuyos recursos estaban en ese Ministerio, y se asignaron el segundo semestre de 2018.

La ejecución del gasto del 2018 alcanzó un 85%, fuertemente influenciada por gastos en personal que representó el 94%. Por su parte el gasto en bienes y servicios de consumo, fue de 67%. La menor ejecución está en Puerto Cordillera (37%) y en el nuevo SLE de Huasco (51%).

Respecto a la *Adquisición de Activos no Financieros*, su ejecución fue de 52%, con bajo nivel de gasto en Puerto Cordillera (29%) y Huasco (34%). Los SLE de Barrancas y Costa Araucanía avanzaron más (75%).

Para las *Iniciativas de Inversión* solo se ejecutó un 10% del presupuesto. Es preocupante este punto pues la glosa 4 de la Ley de Presupuestos establece que son recursos para proyectos de inversión en los establecimientos educacionales; y que para ello la DEP podrá actuar de unidad técnica en dichos proyectos. Esta situación se replica en el período siguiente (2019) alcanzando este subtítulo un menor margen de avance.

3.2. Presupuesto y gasto 2019

A partir de 2019, cada uno de los tres nuevos SLE que se integran este año en fase de instalación (Chinchorro, Gabriela Mistral y Andalién Sur) dispone de recursos definidos en la Ley de Presupuestos de 2019. Todo SLE contempla dos programas financieros; uno de "Gastos Administrativos", y el otro de "Servicios Educativos".

Respecto de la ejecución del gasto de los SLE, al 31 de julio de 2019 alcanzó un 51%. Los principales cumplimientos fueron en los SLE instalados en el 2018. En los tres servicios nuevos (de 2019) el avance en la ejecución es próximo al 10%.

La segunda partida de importancia en ejecución es *Bienes y Servicios de Consumo* con un 23% de ejecución. Este nivel de gasto, dado lo avanzado del año (julio) revela un retraso preocupante que limita la adecuada gestión interna (administrativa) de los SLE en operación.

Las Prestaciones de Seguridad Social para los primeros cuatro SLE fueron del 11%.

Las Iniciativas de Inversión representan una ejecución en extremo baja, solo un 2% ha sido cursado en siete meses. La situación general en lo que respecta a proyectos de inversión es especialmente preocupante pues continúa en la senda de la ejecución 2018, por tanto de no mediar acciones de mitigación, la ejecución podría eventualmente aproximarse al porcentaje de ejecución del año anterior (10%).

Al considerar la *Adquisición de Activos no Financieros* se ha ejecutado un 16%. Este ítem debiese considerar un avance de mayor significancia en el entendido que corresponden a asignaciones para dar soporte a las operaciones de los SLE. Estas adquisiciones (edificios, mobiliarios, máquinas y equipos, equipamiento informático y programas informáticos) garantizan la adecuada gestión administrativa de los centros y en particular están sujetas a los convenios marco para las compras públicas, por lo que no requieren procesos licitatorios extensos. En este caso el mejor desempeño en ejecución lo presenta el SLE de Huasco con el 47%, seguido de Costa Araucanía (22%), Barrancas (15%) y Puerto Cordillera (13%).

3.3. Comparaciones en algunos ítems entre 2018-2019

Las principales modificaciones al presupuesto entre los períodos 2018 y 2019 son: (a) en los dos primeros SLE en operación que aumentan sus recursos en Barrancas en un 20%, y en Puerto Cordillera en 17% y (b) las variaciones presupuestarias más significativas se presentan en dos SLE –Huasco y Costa Araucanía–, en el primero, donde el presupuesto del año 2019 más que duplica el anterior, aproximándose al presupuesto de operación de Puerto Cordillera. El SLE Costa Araucanía superó 2,5 veces el anterior. La influencia más fuerte en el incremento presupuestario del 2019 se expresa en el Programa Servicios Educativos (02), el que se detalla en la Tabla 8.

El año 2019 comienza la fase de instalación de los tres nuevos SLE (Chinchorro, Gabriela Mistral y Andalién Sur), considerando recursos asociados al programa "Gastos Administrativos" (en *Personal*, *Adquisición de Activos No Financieros* y *Gasto en Bienes y Servicios de Consumo*). A nivel agregado (sumados los recursos de los SLE) en fase de instalación y operación, se registra un incremento del 9,1% vigente del presupuesto (respecto del inicial) para ambos años[6].

La variación muestra un incremento de MM$ 61.052 del presupuesto a julio de 2019 para los siete SLE, el cual analizado a partir del gasto, se explica fundamentalmente por: *Gasto en Personal* 54,4%, Gasto en Bienes y Servicios de Consumo 27,2% y las *Prestaciones de Seguridad Social* contempladas para los SLE en operación 9,1%.

4. Preguntas y respuestas provisionales sobre el gasto del nuevo sistema de educación pública.

La relevancia del tema en análisis supera los pormenores contingentes de la política, y aunque se trata de la revisión de una iniciativa en estado inicial de desarrollo, su trascendencia en materia de política educacional es de significación, no solamente por la crisis cuasi terminal que desde hace tiempo afecta a la educación pública chilena, sino porque el año 2021, al tenor de la ley, deberán adoptarse decisiones cruciales sobre el destino del nuevo sistema de educación pública y en consecuencia también del antiguo que se mantiene operando paralelamente, pues serán impactadas de forma directa por el devenir de estos años, y en particular, con la posibilidad de implementar dichas iniciativas en forma oportuna y con los recursos adecuados.

Respecto del gasto centralizado de la Dirección de Educación Pública (DEP) se aprecian diferencias notables en materia de ejecución presupuestaria entre el año inicial (2018) y el actual (2019), que con bastante certeza se relacionan más con la afinidad de los equipos directivos de esta unidad con el proyecto del nuevo sistema de educación pública que con la capacidad técnica de sus cuadros.

Como se sabe, gran parte de los responsables de la DEP en el año 2018 fueron nombrados por el gobierno de la presidenta Bachelet y no es sorpresa para nadie que estaban identificados con esta iniciativa, por ende interesados en su instalación. Ello se trasunta en el grado de ejecución presupuestaria alcanzado (97%) y en contraste, el bajo nivel de ejecución mostrado por la DEP a julio de 2019 (21%), derivado en este plano de los cambios de autoridades entre fines del 2018 y la fecha, que muestran los problemas de diseño y de continuidad que ha tenido el gobierno del presidente Piñera con esta

iniciativa, que igualmente no constituye un dato nuevo, el que no se identifican con su modelo sociopolítico de desarrollo, pese a que sus parlamentarios, en su momento, aprobaron esta iniciativa.

En materia de equipos técnicos de la DEP, han habido cambios muy importantes en sus cuadros superiores en breve tiempo, problemas para completar las plantas profesionales (incluyendo personas que no tenían experiencia en gestión pública) y otras medidas que muestran que hay cierto interés en cumplir la letra de la ley, pero no implica concordar con el espíritu de la misma, estribando posiblemente en ello la diferencia.

Un segundo punto es que la baja ejecución presupuestaria también ha afectado a la educación pública convencional –en el FAEP– y ello es importante por lo que implica este fondo para las políticas educativas locales de los DAEM, por lo cual no solamente ha gravado a la DEP y los SLE sino a toda la educación pública.

Un tercer punto a dilucidar es que el nuevo sistema de educación pública más allá de los discursos de sus autores, es un proyecto que recentraliza en parte la gestión del sistema y por tanto –como lo señala el acuerdo del CNED citado–, debe mirarse con atención pues no se entienden los intentos de recentralizar algunas partidas del gasto –como ocurrió en el 2018– si los recursos no son debidamente ejecutados. Es decir, muestra que aunque sean partidas menores en términos de su representación en el gasto total, evidencia ineficiencia que debe atenderse desligada de toda la consideración ideológica.

En cuarto lugar, respecto del nivel de avance del proceso de los SLE, la situación es igualmente de atención, por varias razones. Los recursos han sido ejecutados parcialmente, e incluso los gastos en personal, dando cuenta como se deduce de los mismos llamados a concurso que se ha convocado a muchos menos cargos que los inicialmente aprobados, incidiendo en la eficiencia de estas unidades. Segundo, cuentan con personal calificado técnicamente pero no siempre en los procesos de gestión administrativa para instalaciones tan relevantes y de corto plazo, como la en comento, lo que deriva en retraso de sus procesos, incidiendo nuevamente en sus resultados. Tercero, al igual que en el caso de la DEP, sus autoridades superiores fueron removidas, sus reemplazantes nombrados interinamente por períodos relativamente prolongados y solo últimamente se han convocado los concursos para la selección de sus autoridades y técnicos (Segovia, 2019) lo que implica incidir negativamente en su desenvolvimiento.

En síntesis, los signos que en esta materia muestran la evolución de la ejecución del gasto en la DEP y SLE son más que alarmantes y debieran preocupar a sus ciudadanos debido a la inversión de recursos financieros, de tiempo y por el costo/ oportunidad de mejoramiento que se está desperdiciando, y ello requiere de un cambio sustantivo –lo más prontamente posible– en la conducción política y técnica de esta iniciativa en los cuadros superiores de la DEP y de los SLE.

Bibliografía

- Anderson, J. E. (24 de agosto de 2016). Entrevista. Líderes Educativos. Disponible en: https://www.lidereseducativos.cl/recursos/video-stephen-anderson-servicios-locales-de-educacion-y-el-mejoramiento-escolar/ (última entrada 15 de abril de 2018).
- Consejo Nacional de Educación (2016), *Contribución del Consejo Nacional de Educación a Políticas de Estado*. Proyecto de Ley que crea el Sistema de educación Pública. Disponible en: https://www.cned.cl/publicacion/opinion-cned-sobre-el-proyecto-de-ley-que-crea-el-sistema-de-educacion-publica (última entrada el 15 de octubre de 2019)
- Ley Crea el Nuevo Sistema de Educación Pública, N° 21.040, noviembre de 2017. Disponible en: https://educacionpublica.cl/wp-content/uploads/2018/01/Resumen-Ley-que-crea-el-Sistema-de-Educaci%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf (última entrada 15 de marzo de 2020)
- Cox, C. (2012), "Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010", en *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas*, 21(1), pp. 9-28.
- Dirección de Presupuestos de Chile (2018), *Informativo mensual de la Dirección de Presupuestos*. Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda.
- Dirección de Presupuestos de Chile (2019), *Informativo mensual de la Dirección de Presupuestos*. Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda.
- Donoso, S. (2018), "La Nueva Institucionalidad Subnacional de Educación Pública Chilena y los Desafíos de Gestión para el Sistema Escolar", en *Educar em Revista*, 34(68), DOI: 10.1590/01.04-4060.57480, pp. 29-48.
- Segovia, M. (30 de septiembre de 2019). La deficiente ejecución de Ley de Nueva Educación Pública, el talón de Aquiles de la ministra Cubillos. El mostrador. Disponible en: https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/09/30/la-deficiente-ejecucion-de-ley-de-nueva-educacion-publica-el-talon-de-aquiles-de-la-ministra-cubillos/
- Valdivia, V. (2018), "La "alcaldización de la política" en la post dictadura pinochetista. Las comunas de Santiago, Las Condes y Pudahuel", en *Izquierdas*, núm. 38, febrero 2018, pp. 113-140.

Anexo

Tabla 1. Ejecución Presupuestaria de la DEP a diciembre de 2018 (en M$)

Programa	Denominación	Monto prepuesto inicial en M$	Monto Ejecución Acumulada	Porcentaje Ejecución Gasto
01	Dirección de Educación Pública	7.146.037	5.063.511	71%
02	Fortalecimiento de la Educación Escolar Pública	420.063.628	407.734.905	97%
03	Apoyo a la Implementación de los Servicios Locales de Educación	500.000	342.914	69%
Total Ejecutado DEP		**427.709.665**	**413.141.330**	**97%**

Fuente: Elaboración a partir de información mensual de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. 2019.

Tabla 2. Modificaciones Presupuestarias mes de enero Programa 02 DEP (en M$)

Subtítulo	Denominación	Incremento	Reducción
24	TRANSFERENCIAS CORRIENTES		
24.02	Al Gobierno Central	35.231.684	
24.02.001	Mejoramiento de la Calidad de la Educación	28.927.932	
24.02.002	Desarrollo Profesional Docente y Directivo	3.931.576	
24.02.003	Recursos Educativos	2.372.176	
24.03	A Otras Entidades Públicas		-35.231.684
24.03.052	Programa de Acceso a la Educación Superior		-16.743.389
24.03.053	Asesoría y Apoyo a la Educación Escolar		-9.996.562
24.03.054	Formación para Profesionales de la Educación		-3.931.576
24.03.055	Educación Técnico Profesional		-2.187.981
24.03.056	Apoyo al Deporte y la Recreación		-2.372.176
	Total	**35.231.684**	**35.231.684**

Fuente: Decretos Presupuestarios del Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. 2019.

Tabla 3. Modificaciones Presupuestarias menores Programa 02 (en M$)

Subtítulo	Denominación	Incremento Presupuesto en M$	Reducción Presupuesto en M$
24	TRANSFERENCIAS CORRIENTES		
24.02	Al Gobierno Central	4.465.755	
24.02.051	Fondo de Apoyo a la Educación Pública- SLE	4.465.755	
24.03	A Otras Entidades Públicas		-4.465.755
24.03.051	Fondo de Apoyo a la Educación Pública		-4.465.755
33	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL		
33.02	Al Gobierno Central	2.420.164	
33.02.104	Mejoramiento Infraestructura Escolar Pública SLE	2.420.164	
33.03	A Otras Entidades Públicas		-2.420.164
33.03.104	Mejoramiento Infraestructura Escolar Pública		-2.420.164

Fuente: Decretos Presupuestarios del Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. 2019.

Tabla 4. Detalle de Ejecución Presupuestaria Programa 02 DEP (en M$)

Subtítulo	Denominación	Presupuesto en M$	Presupuesto vigente a diciembre en M$	Ejecución Acumulada	Porcentaje Ejecución
24.02.001	Mejoramiento de la Calidad de la Educación	0	28.927.932	23.870.203	83%
24.03.051	FAEP DAEM y Corp.	252.085.862	247.620.107	246.744.969	99%
24.02.051	FAEP- SLE	12.109.138	16.574.893	16.574.893	100%
33.02.003	Becas y Asistencialidad Estudiantil JUNAEB	33.552.627	33.552.627	33.552.627	100%
33.02.001	SUBDERE Programa 5	28.252.457	28.252.457	28.252.457	100%
33.03.104	Mejoramiento Infraestructura Escolar Pública - DAEM	44.922.600	42.502.436	42.044.718	99%
33.02.104	Mejoramiento Infraestructura Escolar Pública SLE	2.000.000	4.420.164	569.153	13%
33.03.105	Equipamiento de Establecimientos de Educación Técnico Profesional	5.274.712	5.274.712	5.005.349	95%

Fuente: Elaboración propia a partir de información mensual de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. 2019.

Tabla 5. Ejecución Presupuestaria de la DEP a julio de 2019 (en M$)

Programa	Denominación	Monto prepuesto inicial en M$	Monto Ejecución Acumulada	Porcentaje Ejecución Gasto
01	Dirección de Educación Pública	6.768.309	3.226.311	46%
02	Fortalecimiento de la Educación Escolar Pública	412.520.136	86.106.294	21%
03	Apoyo a la Implementación de los Servicios Locales de Educación	516.000	78.907	15%
Total Ejecutado DEP		**419.804.445**	**89.411.512**	**21. 3%**

Fuente: Elaboración propia a partir de información mensual de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. 2019.

Tabla 6. Detalle de Ejecución Presupuestaria Programa 02 DEP (en M$)

Subtítulo	Denominación	Presupuesto en M$	Ejecución Acumulada	Porcentaje Ejecución
33.02.003	Becas y Asistencialidad Estudiantil JUNAEB	29.295.740	29.295.740	100%
24.03.051	FAEP DAEM	255.048.715	24.439.437	10%
24.02.051	FAEP- SLE	17.072.135	5.889.272	34%
33.02.104	Mejoramiento Infraestructura Escolar Pública SLE	6.695.000	112.601	2%
33.02.001	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)- Programa 5	28.958.217	0	0%
33.03.105	Equipamiento de Establecimientos de Educación Técnico Profesional	5.406.477	0	0%

Fuente: Elaboración propia a partir de información mensual de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. 2019.

Tabla 7. Ejecución presupuestaria de los SLE 2018-2019

Sub Título	Denominaciones	2018		2019	
		Presupuesto Vigente	Porcentaje ejecución	Presu-puestoVi-gente	Porcentaje ejecución
	INGRESOS	121.778.223	93%	182.830.880	52%
05	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	104.967.887	95%	154.102.305	55%
08	OTROS INGRESOS CORRIENTES	167.000	1139%	19.573	2475%
09	APORTE FISCAL	12.222.172	94%	17.651.848	56%
13	TRANSFERENCIAS PARA GASTOS DE CAPITAL	4.421.164	13%	7.715.282	5%
15	SALDO INICIAL DE CAJA	-		3.342.872	0%
	GASTOS	121.778.223	85%	182.830.880	51%
21	GASTOS EN PERSONAL	93.269.112	94%	126.494.294	65%

Sub Título	Denominaciones	2018		2019	
		Presupuesto Vigente	Porcentaje ejecución	Presu-puestoVi-gente	Porcentaje ejecución
22	BIENES Y SERVICIOS DE CON-SUMO	21.694.422	67%	38.279.374	23%
23	PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	507.000	0%	6.046.710	11%
24	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	-		40.000	0%
29	ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	1.824.781	52%	1.927.630	16%
31	INICIATIVAS DE INVERSIÓN	4.360.908	10%	6.695.000	2%
34	SERVICIO DE LA DEUDA	-		3.342.872	39%
35	SALDO FINAL DE CAJA	122.000	0%	6.000	0%

Fuente: Elaborado a partir de Informe Mensual de Ejecución de la Dirección de Presupuestos.

Tabla 8. Presupuesto inicial asignado a los SLE 2018-2019

Servicio Local de Educación	Ley de Presupuestos 2018			Ley de Presupuestos 2019		
	Gastos Administrativos	Servicios Educativos	Total Presupuesto	Gastos Administrativos	Servicios Educativos	Total Presupuesto
Barrancas	2.965.771	45.152.402	48.118.173	3.534.662	54.009.533	57.544.195
Puerto Cordillera	2.283.200	31.405.269	33.688.469	2.523.265	36.901.040	39.424.305
Huasco	1.142.334	15.690.590	17.132.924	2.484.757	36.222.371	38.707.128
Costa Araucanía	1.690.805	11.137.337	12.828.142	2.993.001	29.521.071	32.514.072
Chinchorro	-	-	-	790.480	-	790.480
Gabriela Mistral	-	-	-	659.929	-	659.929
Andalién Sur	-	-	-	919.780	-	919.780

Fuente: Ley de Presupuestos de la Nación años 2018 y 2019.

Tabla 9. Presupuesto total de los SLE 2018-2019

Sub Título	Denominaciones	2018		2019		Variación 2018-2019
		Inicial	Variación p%	Inicial	Variación porcentual	
	INGRESOS	111.767.708	9%	170.568.889	7%	61.052.657
05	TRANSFERENCIAS COR-RIENTES	98.502.132	7%	148.926.370	4%	49.134.418
08	OTROS INGRESOS CORRI-ENTES	7.000	2286%	19.573	0%	-147.427

Sub Título	Denominaciones	2018		2019		Variación 2018-2019
		Inicial	Variación p%	Inicial	Variación porcentual	
09	APORTE FISCAL	8.380.110	46%	13.898.664	27%	5.429.676
13	TRANSFERENCIAS PARA GASTOS DE CAPITAL	4.878.466	-9%	7.715.282	0%	3.294.118
15	SALDO INICIAL DE CAJA	0		0		3.342.872
	GASTOS	111.767.708	9%	170.568.889	7%	61.052.657
21	GASTOS EN PERSONAL	81.746.005	14%	122.268.000	4%	33.225.182
22	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	23.419.911	-7%	38.341.899	-0,2%	16.584.952
23	PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	7.000	7143%	1.351.360	348%	5.539.710
24	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	0		40.000	0%	40.000
29	ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	2.172.628	-16%	1.857.630	4%	102.849
31	INICIATIVAS DE INVERSIÓN	4.420.164	-1%	6.695.000	0%	2.334.092
34	SERVICIO DE LA DEUDA	0		0		3.342.872
35	SALDO FINAL DE CAJA	2.000	6000%	6.000	0%	-116.000

Fuente: Ley de Presupuestos de la Nación años 2018 y 2019.

Notas

1 Se agradecen los aportes financieros del Fondo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile- FONDECYT, Proyecto Nº 1190086, y del Fondo UTALCA - IIDE - 2019 -03 y 07.

2 Salvo el recientemente creado para financiar el equipo de dirección y gestión de los Servicios Locales, que es un aporte basal directo, aunque su incidencia en el sistema es menor.

3 Deben puntualizarse dos aspectos. Uno, a fines del año 2021, cuando estén creados 11 de los 70 SLE una comisión de expertos recomendará los pasos a seguir, pudiendo sugerir no continuar con éste, dando origen a un escenario muy complejo: quedar con una institucionalidad en la educación pública muy diversa, que incidiría en su capacidad-calidad sistémica. El segundo aspecto a considerar es que algunos parlamentarios señalan que el plazo para finalizar este proceso no sería el año 2025, sino el 2030, dilatando los cambios que deberían implementarse, generando mayor incertidumbre.

4 Sin contar con que han ocurrido cambios importantes en los cuadros superiores de la DEP en los nombramientos del gobierno actual que han implicado tener en menos de un año a tres directores nacionales y varios cambios en los restantes directivos de la DEP y de los SLE.

5 Para efectos referenciales, aproximadamente CLP$ 700 (pesos chilenos) equivalen a US$ 1.

6 El ppto. vigente al 2018 fue de M$ 121.778.223, y a julio de 2019 es de M$ 182.830.880.

*

Sebastián Donoso Díaz es Doctor en Educación, Profesor Titular del Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional de la Universidad de Talca, Chile. E-mail: sdonoso@utalca.cl

Daniel Reyes Araya es Ingeniero Comercial y Magíster en Gerencia y Gestión Pública; Profesor del Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional de la Universidad de Talca, Chile. E-mail: dreyes@utalca.cl

Gustavo Pincheira Espinoza es Ingeniero Comercial y Magíster © en Economía, Universidad de Talca, Chile. E-mail: gustavo.pincheira@utalca.cl

Óscar Arias Rojas es Sociólogo, Magíster en Economía Aplicada, Universidad de Chile. E-mail: oshcar.arias@gmail.com

Financiamiento de la educación en el Perú

Financing of education in Peru

GONZALO PACHECO LAY*
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
ARTURO MIRANDA BLANCO**
Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Resumen:
En este artículo se describe la dinámica del financiamiento y gasto educativos del Perú durante el periodo 1950-2018. En términos del objeto de estudio, el trabajo rebasa los límites convencionales de la economía de la educación, disciplina económica que, entre otros temas, intenta describir, explicar y predecir lo relativo al financiamiento y gasto de la educación. Los problemas de investigación, por otro parte, son los siguientes: ¿cuáles fueron los aspectos relevantes del manejo del gasto del gobierno central y producto bruto interno que influyeron en la política educativa?; ¿qué características distinguieron las trayectorias del gasto público en educación a producto bruto interno, gasto del gobierno central y matrícula pública total?; y ¿cuál fue el comportamiento de la matrícula total, pública y privada? Finalmente, las preguntas de investigación están justificadas en los ámbitos de las decisiones de la macroeducación y la macroeconomía, y ello supone un análisis de la información educativa, económica y social desde el mayor nivel de agregación: el país y, además, relacionada con los principales sucesos internacionales.

Palabras clave: Finanzas de la educación – Matrícula escolar – Perú – Política educativa

Abstract:
This article describes the dynamics Peru's educational financing and spending during the period 1950-2018. In terms of the object of study, the work goes beyond the conventional limits of the economics of education, an economic discipline that, among other topics, tries to describe, explain and predict matters related to the financing and spending of education. The research problems, on the other hand, are the following: what were the relevant aspects of central government spending management and gross domestic product that influenced educational policy ?; what characteristics distinguished the trajectories of public spending on education to gross domestic product, central government spending, and total public enrollment ?; and what was the behavior of total, public and private enrollment? Finally, the research questions are justified in the areas of macroeducation and macroeconomic decisions, and this involves an analysis of educational, economic and social information from the highest level of aggregation: the country and, in addition, related to the main international events.

Keywords: *Education finance – School enrollment – Peru – Educational policy*

Cita recomendada: Pacheco Lay, G. y Miranda Blanco, A. (2019), "Financiamiento de la educación en Perú", en *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 57 a 68.

"La destrucción del pasado (…) es uno de los fenómenos más característicos y extraños de las postrimerías del siglo XX"
(Hobsbawm, 2005: 13).

Introducción

Hoy en día, la formación recibida por la persona es considerada la "piedra angular" del crecimiento económico de las naciones y una de las dimensiones, en el desarrollo humano, para medir la calidad de vida. Al respecto, por un lado, Hanushek y Woessmann (2015) demuestran en su análisis econométrico que las habilidades para la vida –matemáticas, sobre todo– son un predictor estadísticamente significativo de las diferencias entre las tasas de crecimiento económico por habitante de los países; y, por otro lado, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo divulga desde 1990 el índice del desarrollo humano de cada país, superando así el reduccionismo económico de la existencia humana y amplificando su atención a otras dimensiones de la vida, como la educación y la salud.

Teniendo en cuenta la prioridad educativa asignada en las agendas nacional e internacional, el presente artículo aborda lo relativo al financiamiento y gasto de la educación, y lo desarrolla a partir de un caso particular en Latinoamérica: el Perú; país, como veremos, con transformaciones estructurales en lo político, lo económico y lo social, ocurridos en los últimos sesenta años, aproximadamente, pero que aún mantiene, a pesar del tiempo, su rol de "*nación mercantil dentro de la economía mundial*" (Thorp y Bertram, 1985: 3). Los cambios en las dimensiones definidas en el Perú han sido pensados –especulamos– desde una mirada sistémica teniendo como punto de partida un conjunto de reflexiones y sucesos gestados, algunas veces, en el exterior. Desde la perspectiva teórica, el trabajo rebasa los límites convencionales de la economía de la educación, disciplina económica que, entre otros temas, intenta describir, explicar y predecir lo relativo al financiamiento y gasto de la educación[1]. En efecto, delimitar el tema central del presente artículo a lo estrictamente económico o al costo-beneficio, que también lo es, implicaría un nivel de análisis que, sin duda, reduciría la complejidad de lo ocurrido en el ámbito de las decisiones con los recursos monetarios del sector educación.

El artículo describe la dinámica del financiamiento y gasto educativos del Perú durante el periodo 1950-2018. De esta manera, los problemas de investigación son los siguientes: ¿cuáles fueron los aspectos relevantes del manejo del gasto del gobierno central y producto bruto interno que influyeron en la política educativa?; ¿qué características distinguieron las trayectorias del gasto público en educación a producto bruto interno, gasto del gobierno central y matrícula pública total?; y finalmente, ¿cuál fue el comportamiento de la matrícula total, pública y privada? Las preguntas de investigación están justificadas en los ámbitos de las decisiones de la macroeducación y la macroeconomía, y ello supone un análisis de la información educativa, económica y social desde el mayor nivel de agregación: el país y, además, relacionada con los principales sucesos internacionales.

Cada pregunta genera su sección correspondiente. Por ello, el texto está dividido en tres secciones. Los datos estadísticos empleados son longitudinales y recuperados de fuentes públicas, como Ministerio de Educación, Banco Central de Reserva y Ministerio de Economía y Finanzas.

Producto bruto interno y gasto del gobierno central

Finalizada la II Guerra Mundial en 1945, el mundo empieza una nueva etapa política. El resultado del conflicto planetario determinó el posicionamiento de dos potencias –Estados Unidos de Norteamérica y Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas– disputándose, por ser excluyentes, la supremacía económica, social, tecnológica y política de las naciones (Hobsbawm, 2005). Más aún, la tensión también se trasladó, entre los asuntos más específicos, al instrumento empleado para la asignación de los recursos, planteando una disyuntiva: ¿economía de mercado o planificación central?, y, además, en la menor (función social) o mayor (capitalismo de Estado) participación del sector público en la economía.

En la sección Anexo, la gráfica 1 muestra los niveles de dos variables: producto bruto interno (PBI) y gasto del gobierno central (GGC), ambas valoradas en millones de soles del 2007 y cubriendo una dilatada serie de tiempo (1950-2018), en un contexto internacional de tensión política: de una relación bipolar (Guerra Fría, hasta fines de la década de los ochenta del siglo pasado) a otra multipolar, con múltiples países en la búsqueda de la hegemonía económica, militar y tecnológica.

La serie de tiempo, por otro lado, cubre en el orden político interno también un espectro de gobiernos, entre dictaduras militares y gobiernos constitucionales, que definen la política económica considerando dos perspectivas: primario-exportadora (de perfil liberal) e industrialización sustitutiva (con respaldo de la teoría estructuralista). A partir de las dos opciones de política económica, la gráfica permite distinguir tres hechos: primero, una etapa de crecimiento (1950-1975) caracterizada por las contracciones tanto del producto como del gasto del gobierno central; segundo, después del crecimiento de ambas variables, una etapa de inestabilidad (1976-1991) tipificada, cada vez más frecuentes, por cambios bruscos en su evolución y, al final, un pozo en 1991; y tercero, una etapa de creciente dinamismo (1992-2018) junto a pequeñas contracciones que, según se observa, no modificaron la tendencia hacia arriba de ambas variables.

El primer momento (1950-1975) está caracterizado por un crecimiento sostenido y de leves caídas del nivel de ambas variables, en un marco identificado por el cambio estructural de la economía. Según Jiménez *et al.* (1999), el proceso de la "industrialización sustitutiva", que paulatinamente desplazó a la primario-exportadora, define la primera etapa con una presencia importante del sector manufacturero de bienes de consumo (procesadora de alimentos), bienes intermedios (textiles) y bienes de consumo duradero (materiales de transporte). Al respecto, Jiménez (1982) revela las participaciones del referido sector en los años 1954, 1966 y 1974: 20.8%, 24.8% y 26.6%, respectivamente; nítidamente superiores, salvo comercio, al resto de sectores de la economía y, al mismo tiempo, desplazando gradualmente al sector agricultura, caza y silvicultura y, por ello, restando importancia relativa al sector primario. El sector servicios, por su parte, creció merced a la necesidad del desarrollo de la manufactura. El gasto del gobierno central, a su turno, creció a un ritmo anual que denotó, según Fitzgerald (1981), el esfuerzo de los gobiernos por definir su rol en la economía: durante el gobierno de Prado (década del 50), cumpliendo una función social; gobierno de Belaúnde (década del 60), desarrollista; y gobierno de Velasco (primera mitad de la década del 70), capitalismo de Estado.

El segundo momento (1976-1991) se caracteriza por la creciente inestabilidad de la eco-

nomía, junto a un desenlace político de connotación mundial, la caída del Muro de Berlín. Al respecto, Jiménez *et al.* califican la etapa como "*la declinación y crisis del modelo sustitutivo*" (1999: 24). En efecto, las tasas de contracción del PBI eran cada vez mayores y, dada su correlación, explicadas por el retroceso del sector manufactura y un conjunto de desbalances (externo y fiscal, principalmente) originados por el "*sesgo antiexportador del sector industrial*" (Jiménez *et al.*, 1999: 27). En general, a fines de 1990, el conjunto de indicadores macroeconómicos retrató, por un lado, el fracaso de la "heterodoxia económica" del primer gobierno de Alan García (1985-1990) y, por otro lado, el saldo negativo final de la puesta en marcha de los sucesivos paquetes económicos implementados desde 1976. Al respecto, el Banco Central de Reserva del Perú (1990) informó a la población la situación de aquel año presentando, entre otros, los siguientes datos: el nivel de la producción por habitante en moneda constante del año 1990 se igualó a 1960; el ratio inversión/PBI fue 14.6, el más bajo de la década de los ochenta; el índice de precios al consumidor sufría cada año un incremento, registrando a fines de 1989 un acumulado anual de 2,755.3%; el ratio deuda total/PBI fue 62.8, el más elevado de la serie histórica; las reservas internacionales netas registraron 692 millones de dólares; y, en 1989, el déficit fiscal del gobierno central fue -6.2% del PBI. La fotografía económica de mediados de 1990 resultó, entonces, el mejor argumento esgrimido por el sector empresarial de la clase política del país y respaldado por las organizaciones multilaterales (FMI y Banco Mundial) para el inicio del *ajuste estructural* a la economía.

El tercer momento (1992-2018) arranca, en lo político, con la previa reunificación alemana y la aplicación, en un amplio número de países, de la política económica neoliberal. Tres años antes, en los Estados Unidos de Norteamérica se acordó ejecutar el Consenso de Washington (Vega Centeno, 2001: 76-77, citado por Pacheco *et al.*, 2010: 108-109), acuerdo sobre la economía que limitaría el rol del sector público a la función social, y, desde 1990, la publicación del primer informe del desarrollo humano (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1990). En materia económica, el nivel y el ritmo del PBI comenzó, una vez más, a recuperarse por las medidas implementadas durante los primeros años de los 90, la disciplina de su ejecución y, sobre todo, por el favorable nivel del precio de las materias primas, en particular, los minerales. En general, la vuelta a la aplicación de medidas económicas a favor del modelo primario-exportador generó, en el país, que las tasas de crecimiento promedio del sector manufactura (4.0%) sean menores a las logradas durante el primer período de análisis (6.6%), de acuerdo con Jiménez (2017: 156). La desindustrialización de la economía también puede medirse mediante la relación entre los valores de los bienes importados y la producción manufacturera. Sobre el particular, Jiménez (2017) registra los siguientes porcentajes: en 1980 las importaciones representaron el 80.0% de la manufactura producida y, en 2007, 157.0%. Respecto de las materias primas, Contreras y Gutiérrez (2016) afirman, por un lado, que a pesar de la baja presencia sectorial de la minería (9.0%) en el PBI, su importancia para la política económica del país radica en su participación en el valor total de las exportaciones (55.0% en el 2015). Por otro lado, el efecto de los "ciclos expansivos del precio" de los minerales también favorece al gasto del gobierno, por efecto del incremento de la recaudación de impuestos generados por la extracción de los recursos naturales. Por ello, los perfiles de las curvas del PBI y GGC son similares o, en otras palabras, las variables revelan una asociación lineal alta (0.990) y estadísticamente significativa ($p < .01$) durante el período de tiempo.

Gasto público en educación a producto bruto interno, gasto del gobierno central y matrícula pública total

El gasto público en educación, en adelante GEP, es, según Miranda, "*el presupuesto total que ejecutan los órganos y organismos del sector público nacional que cumplen la función educación y cultura*" (2008: 12). En términos de la política económica, el GEP es uno de los instrumentos de la política fiscal y su empleo dependerá de la teoría económica y de cuán heterodoxo es el equipo diseñador de la política económica.

Para efecto del trabajo, el GEP lo vinculamos con tres variables: PBI, GGC y matrícula pública total (MPU), para definir entre ellas un conjunto de relaciones. Las dos primeras a establecer, GEP/PBI y GEP/GGC, corresponden al financiamiento de la educación o, el primer indicador, al esfuerzo desplegado por la economía en su conjunto para atender con recursos monetarios a la educación pública o, el segundo indicador, a los recursos ejecutados del presupuesto del sector público del gobierno central destinados a cubrir las actividades de las instituciones educativas públicas. La tercera relación, GEP/MPU, es un indicador de resultado financiero aproximado al costo público total por estudiante. Para conocer el perfil de los tres indicadores en el tiempo (1950-2018), observe la gráfica 2, ubicada en la sección Anexo.

Si tenemos en cuenta los períodos (1950-1975, 1976-1991 y 1992-2018) definidos en la sección anterior como enfoques de política económica desarrollados en el país, las asociaciones entre los tres indicadores en cada período de tiempo arrojarán luces del uso dado a las fuentes de financiamiento y al costo asignado por estudiante. Al respecto, los resultados son los siguientes: a) cuando se trata del par GEP/MPU y GEP/PBI, los coeficientes de correlación (ver cuadro 1, sección Anexo) son elevados (0.97, 0.88 y 0.73) y con tendencia, período tras período, a la baja; b) si asociamos los indicadores GEP/MPU y GEP/GGC, los coeficientes obtenidos son los siguientes: 0.59, 0.06 y -0.33, lo que revela, primero, en pleno desarrollo del proceso de "industrialización sustitutiva", asociación positiva entre los indicadores, segundo, falta de correspondencia durante el período 1976-1991 por la máxima inestabilidad económica y, tercero, en la última etapa, asociación inversa entre los indicadores y; c) salvo el coeficiente de asociación (0.45) logrado durante la primera etapa, la relación entre los indicadores GEP/PBI y GEP/GGC se debilita a través del tiempo (0.37, período 1976-1991 y 0.21, 1992-2018).

Las asociaciones establecidas entre los indicadores permiten afirmar que los niveles del costo unitario público por estudiante de la educación pública son más estables (relación directa y coeficiente elevado) con el PBI que cuando se lo asocia con el GGC (nulo e inversa, penúltimo y último períodos, respectivamente). En otras palabras, los decisores de las políticas educativa y económica definieron los niveles de la asignación por estudiante de la institución pública en función del nivel del PBI. Y esto es así, al parecer, por la volatilidad observada de las cuentas fiscales del país. Al respecto, resulta ilustrativa la decisión adoptada durante el gobierno del general Juan Velasco Alvarado. A fines de la década del 60 del siglo pasado, la Reforma Educativa del Gobierno Militar (1969-1975) determinó las finalidades del cambio educativo postulando al núcleo educativo comunal (NEC) como una categoría socioeducativa. En su sentido estratégico, el NEC sería la herramienta de gestión de base constituido por agentes e instituciones de un ámbito espacial determinado. En el espacio local, según la propuesta del gobierno, el financiamiento de la educación pública se beneficiaría por la *economía de escala* y, por tanto, se

"*suplementaría progresivamente los aportes financieros del Gobierno Central con las contribuciones locales*" (Ministerio de Educación, 1970: 147). El experimento social, por cierto, duró poco tiempo. El siguiente gobierno (Morales Bermúdez, 1975-1980) se encargó de liquidarlo. En lo que respecta a la etapa previa (1950-1975), la estructura de costos del GEP/MPU representó para la política educativa las crecientes inversiones en locales escolares y el incremento anual de las metas de ocupación docente.

Durante el segundo período (1976-1991), la relación GEP/MPU y GEP/GGC se agudizó por los problemas de la economía. Al respecto, Pacheco analizó la tendencia y los ciclos del GEP de una serie de tiempo (1950-1987). Mediante el empleo de técnicas econométricas, el estudio concluye lo siguiente: "*el financiamiento masivo de la educación pública con la captación de impuestos y la posterior distribución sectorial (gastos del gobierno central) han venido agudizándose y, por lo tanto, enfrentando a los proyectos presentados por las distintas instituciones públicas*" (1990: 49). Dos años después, Pacheco (1992) exploró las relaciones entre los recursos monetarios públicos asignados a la educación y un conjunto de variables macroeconómicas del período 1950-1990. Realizado el análisis estadístico de los datos, el autor anota cinco conclusiones. Primera conclusión, el GEP contribuye a sostener –mediante el empleo y el gasto públicos– parte de la demanda efectiva; segunda, el financiamiento del GEP estuvo limitado por el pago del servicio de la deuda externa; tercera, la caída del nivel de financiamiento a la educación de los estudiantes de las escuelas públicas se produjo en dos de las fuentes: subsidios del gobierno y los ingresos directos e indirectos cubiertos por las familias; cuarta, la propuesta de privatizar el servicio educativo público sólo lograría acentuar la regresiva distribución del ingreso; y quinta, la necesidad de crear un mecanismo (Fondo Educativo Compensatorio) que neutralice las contracciones del GEP ante la evidencia de que la variable financiera del sector educativo público es pro cíclico del PBI.

Sin duda, las distorsiones de las cuentas fiscales, por efecto de la carencia de inversión privada y la tensión social del país, terminaron afectando la dinámica del GEP durante el período 1976-1991. La volatilidad del GEP/GGC es, una vez más, prueba de ello. En este orden de ideas, la clase política del país garantizó mediante la Constitución Política de 1979 una asignación mínima (20%) de los recursos ordinarios del gobierno central a la educación pública. El fundamento de la decisión política partió de la evidencia empírica. Al respecto, observe nuevamente la gráfica 2 (ver anexo). Previo al año 1979, el GEP/GGC estaba en pleno descenso, después de lograr un pico histórico en 1966, y, al mismo tiempo, la matrícula pública crecía: la combinación de ambos sucesos generó la caída del nivel del GEP/MPU hasta fines de la década de los ochenta del siglo pasado.

Desde la aprobación de la Carta Magna de 1993, la dinámica del GEP/MPU ha sido de franco crecimiento (Guadalupe *et al.*, 2018) y, al mismo tiempo, de redefinir su empleo en la política económica: a diferencia del período 1976-1991, hoy intenta ser un factor del crecimiento económico. En este nuevo contexto económico y social, las fuerzas políticas decidieron, primero, estimular el "mercado educativo" y modificar las fuentes posibles de financiamiento mediante la aprobación, en 1996, de una norma (Decreto Legislativo 882, Ley de Promoción de la Inversión en Educación) relativa al "lucro" en educación. Seis años después, es decir en el 2002, las organizaciones políticas y la sociedad civil concordaron, segundo, voluntades para determinar, mediante el Acuerdo Nacional (2002), un conjunto de medidas, con rango de política de Estado, a ejecutar después del epílogo de crisis de fines de los noventa, expresado políticamente en la Marcha de los Cuatro Suyos.

En materia de financiamiento a la educación pública, acordaron destinar 6.0% del PBI al presupuesto mediante incrementos anuales de 0.25%. A pesar del acuerdo político, a la fecha no se ha logrado cumplir la meta. En el 2004, para finalizar la lista de modificaciones institucionales, el Congreso de la República aprueba la Ley 28332, Ley del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana – FONDEP, cuya finalidad es apoyar los proyectos de inversión de las instituciones educativas.

Matrículas total, pública y privada

Una de las consecuencias políticas de la II Guerra Mundial fue, sin duda, la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Motivada por un conjunto de considerandos, pero sobre todo por la barbarie que significó para la especie humana las dos guerras mundiales, la Asamblea General de las Naciones Unidas la aprobó en 1948. Entre sus artículos, hay uno dedicado a la educación que, a la letra, dice lo siguiente: "Toda persona tiene derecho a la educación". Tal declaración puede ser asumida como el punto de partida de la expansión de la demanda educativa. En efecto, a partir de la aprobación de la norma internacional de los derechos humanos, el proceso de masificación de la educación arrancó al mismo tiempo en un número importante de países subdesarrollados. En relación al tema, Winthrop y McGivney (2015) anotan que, a diferencia de algunos países europeos, como Prusia en 1768, el proceso de la matrícula compulsiva es relativamente nueva en la región latinoamericana (Perú, por ejemplo) y asiática (China, entre otros países).

Para ilustrar lo afirmado en el caso peruano, observe la gráfica 3 de la sección Anexo, que inicia la serie de tiempo en 1950, dos años después de aprobarse los derechos básicos del ser humano.

En el marco de la masificación de la educación en el Perú, la gráfica revela el comportamiento en el tiempo de las matrículas total, pública y el indicador matrícula privada a matrícula total (MPR/MTO), que excluye a la matrícula universitaria. ¿Cuáles son los hechos sustantivos? Primero, el nivel de la matrícula total (igual a la suma de la pública y la privada) crece durante el período 1950-2000 y, en adelante, se estabiliza; segundo, un comportamiento parecido y con ligeras variantes desarrolla la matrícula pública; tercero, a diferencia de la matrícula total, a partir del año 2000, la matrícula pública empieza de manera paulatina a decrecer; cuarto, el descenso del nivel de la matrícula pública y el cuasi estancamiento de la matrícula total a partir del año 2000, genera un área (referida a la matrícula privada) que crece a medida que transcurre el tiempo; quinto, el crecimiento de la matrícula privada se produce a partir del año 2000 (el indicador MPR/MTO, literalmente, se dispara hacia arriba a partir del referido año), previa aprobación en 1996 de una norma de estímulo a la inversión privada en educación (en la gráfica 3 del anexo, línea vertical con trazo discontinuo), al inicio de una nueva etapa política del país: la caída del régimen de Alberto Fujimori; sexto, superado el comportamiento estable (1963-2000) de la matrícula privada a matrícula total (en promedio, de 10 estudiantes matriculados, 1,5 están en el ámbito privado), el indicador revela un patrón de crecimiento nunca antes observado en la historia educativa del país: a fines del 2018, de cada 10 estudiantes matriculados, aproximadamente 3 están registrados en colegios del sector privado.

En este punto, interesa saber cuáles fueron las características educativas del arranque de la expansión de la oferta educativa. Sobre el particular, el trabajo de Cardó *et al.* arroja luces respecto de las características de la educación del Perú en la década del 40 del siglo pasado. Según los autores,

> "*Al finalizar la segunda Guerra Mundial, el panorama que ofrecía la educación peruana era ciertamente desalentador. El censo de población de 1940 había revelado que el nivel educativo promedio de la población era de 1.9 grados aprobados y que apenas el 42% de los adultos peruanos habían pasado por la escuela. 48% de la población –más de dos millones de personas– eran analfabetas. Los locales escolares de las áreas rurales eran prácticamente inexistentes o rudimentarios, los profesores eran insuficientes y carecían en su mayor parte de formación pedagógica; tan solo en las ciudades principales y capitales departamentales existían colegios que merecían calificarse como tales. Los programas educativos no eran coherentes y existía una gran inestabilidad en las acciones gubernamentales referentes a la educación*" (1989: 30).

Sumado al estímulo externo por el reconocimiento del derecho a la educación, a partir de la segunda mitad del siglo XX, los pobladores de las crecientes zonas urbanas, principalmente Lima, sede política del país y capital de la República, comienzan a demandar servicios (educación y salud, principalmente) al Estado. En torno a ello, un dato demográfico relevante: según la Oficina Nacional de Estadísticas y Censos (1974: 20), en 1940, de 6,207,967 habitantes que poblaban el país, el 26.9% estaban asentados en zonas urbanas y, en 1972, pasó a ser 53.0%, de un total de 13,572,072 habitantes. En el 2017, la población total censada es 29,381,884, y 79.3% del total asentada en zona urbana (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2018: 16).

El cambio del perfil poblacional de rural a urbano, la demanda por educación de la población y el desarrollo del modelo de sustitución de importaciones, en un primer momento, permitieron el crecimiento sostenido de la matrícula educativa del país. El incremento de la oferta educativa, por su parte, tuvo que enfrentar la tensión urbano-rural al inicio de la masificación educativa. Al respecto, Borsotti opina lo siguiente: "*Cuando la cultura de los educandos no es congruente, o es francamente contradictoria o paralela con la de la educación formal y no formal, aparece una de las causas más formidables del fracaso en los procesos de enseñanza-aprendizaje*" (1983: 115). El *fracaso*, cuando se trata de sistemas educativos en expansión, se mide por las tasas de eficiencia interna interanual. En torno a ello, Shiefelbein *et al.* (1984: 56) estimaron las tasas de repetición de un grupo de países y, en el caso peruano, el resultado es el siguiente: en 1965, durante el proceso de urbanización del país, 54.8% de los niños de 7 años de edad repitieron el año escolar. La cifra de la repetición, por supuesto, puede ser representativa de la primaria. Cincuenta y tres años después, la tasa promedio de repetición ha descendido a niveles razonables: según el Ministerio de Educación (2019), 2.8% para el mismo nivel educativo[2]. En otras palabras, las curvas de la gráfica 3 (ver anexo) "camuflan" el efecto de años del embalse de la matrícula escolar o, en otras palabras, el fenómeno de la extraedad escolar.

Finalmente, el proceso de suavización del crecimiento de la matrícula en el Perú, desde el año 2000, corresponde con la tendencia decreciente del ritmo de crecimiento poblacional, explicado, a su vez, por el descenso de la tasa global de fecundidad (TGF). Según el INEI (2018), la TGF ha pasado de 6.0 hijos(as) en promedio por mujer (período intercensal 1961-1972) a 2.5 (período 2010-2015). Respecto de la matrícula total, en 1950 se

registraron 1,084,137 estudiantes matriculados; 68 años después, la matrícula se multiplicó, aproximadamente, 8 veces, es decir, 8,815,840 de estudiantes en todos los niveles educativos, excluyendo educación universitaria, fueron atendidos.

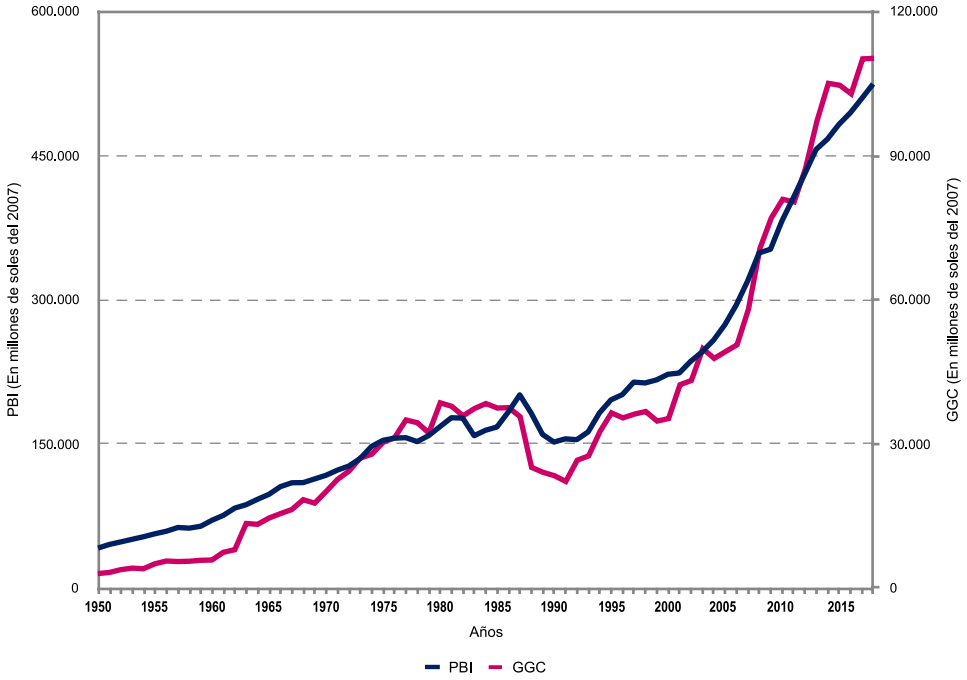
Bibliografía

- Acuerdo Nacional (2002). Acta de suscripción del Acuerdo Nacional. Disponible en: http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/acta-de-suscripcion-del-an-22-de-julio-del-2002/ (última entrada 15 de agosto de 2018)
- Banco Central de Reserva del Perú - BCRP (1990). Memoria 1990. Lima, Banco Central de Reserva del Perú. Disponible en: https://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/memoria-anual/memoria-1990.html (última entrada 16 de marzo de 2019)
- Banco Central de Reserva del Perú - BCRP (2019). Estadísticas. Disponible en: https://www.bcrp.gob.pe/estadisticas.html (última entrada 16 de marzo de 2019)
- Borsotti, C. (1983), "Desarrollo y educación en zonas rurales", en *Revista de la CEPAL*, núm. 21, pp. 111-130. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10731/021111130.pdf?sequence=1 (última entrada 16 de marzo de 2019)
- Cardó, A., Díaz, H., Vargas, R. y Malpica, C. (1989), "Planificación y desarrollo de la educación en el Perú. Un análisis de la experiencia del período 1948-1985", en *Informe de investigación*, núm. 77, París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000085079?posInSet=1&queryId=82e22ed0-629f-485f-ba32-5af9b1bd9835 (última entrada 16 de marzo de 2019)
- Contreras, A. y Gutiérrez, B. (2016), Efectos de ciclos de precios de metales: estimación de un modelo de equilibrio general con *time to build* para la economía peruana, 2001-2015 (Trabajo de Investigación presentado para optar al Grado Académico de Magíster en Economía). Lima, Universidad del Pacífico. Disponible en: http://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1210/Alvaro_Tesis_maestr%C3%ADa_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y (última entrada 14 de junio de 2019)
- Fitzgerald, E. (1981), *La economía política del Perú, 1956-1978. Desarrollo económico y reestructuración del capital*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Guadalupe, C., Twanama, W. y Castro, M. (2018). La larga noche de la educación peruana: comienza a amanecer (Documento de discusión DD1806). Lima, Universidad del Pacífico, Centro de Investigación. Disponible en http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/2184?show=full (última entrada 16 de marzo de 2019)
- Hanushek, E. y Welch, F. (Eds.). (2006), *Handbook of the economics of education*, vol. 2. New York, North-Holland publications, Elsevier B.V.
- Hanushek, E. y Woessmann, E. (2015), *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth*, Massachusetts, The MIT Press.
- Hanushek, E., Machin, F. y Woessmann, L. (Eds.). (2011), *Handbook of the economics of education*, vol. 4, New York, North-Holland publications.
- Hanushek, E., Machin, F. y Woessmann, L. (Eds.). (2016), *Handbook of the economics of education*, vol. 5, New York, North-Holland publications.
- Hobsbawm, E. (2005), *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2017). Compendio estadístico 2016. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/publicaciones-digitales/ (última entrada 19 de febrero de 2019)
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2018). Perú: Crecimiento y distribución de la población, 2017. Lima, Instituto Nacional de Estadística e Informática. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1530/libro.pdf (última entrada 19 de febrero de 2019)

- Jiménez, F. (1982), "Perú: Sector manufacturero, crecimiento económico y comercio exterior", en *Socialismo y participación*, núm. 18, junio, pp. 1-18.
- Jiménez, F. (2017), "Crecimiento y desindustrialización prematura en Perú 1950-2015, un análisis Kaldoriano", en *Economía*, vol. XL, núm. 80, pp. 155-222. Disponible en: http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/economia/article/view/19797/19848 (última entrada 19 de febrero de 2019)
- Jiménez, F., Aguilar, G. y Kapsoli, J. (1999), *De la industrialización proteccionista a la desindustrialización neoliberal*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: http://www.cies.org.pe/es/publicaciones/otras-investigaciones/de-la-industrializacion-proteccionista-la-desindustrializacion (última entrada 19 de febrero de 2019)
- Ministerio de Economía y Finanzas - MEF (2018). Cuenta General de la República 2000-2018. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/es/cuenta-general-de-la-republica-sp-26800/que-es-y-como-muestra-la-consulta (última entrada 4 de enero de 2019)
- Ministerio de Educación del Perú - MED (1970). Reforma de la educación peruana. Informe general. Comisión de Reforma de la Educación. Lima, Ministerio de Educación, Instituto de Investigación y Perfeccionamiento Magisterial.
- Ministerio de Educación del Perú - MED (2018). Tendencias (2000-2015). Disponible en: http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias20002015 (última entrada 22 de agosto de 2018)
- Ministerio de Educación del Perú - MED (2019). Tendencias (2016-2019). Disponible en: http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias2016 (última entrada 20 de junio de 2019)
- Miranda, A. (2008). Perú: Impacto de la política económica en el gasto público en educación, 1950-2000 (Tesis para optar el grado académico de Magíster en Política Económica). Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Disponible en: http://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/cybertesis/2305 (última entrada 22 de agosto de 2018)
- Pacheco, G. (1990), *Perú: Tendencia y ciclos del gasto educativo público, 1950-1987*, Lima, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Pacheco, G. (1992), "Financiamiento de la educación pública" en Gorriti, L.C. y Silva-Santisteban, H. (Eds.) *La escuela que el Perú necesita*, Lima, Foro Educativo.
- Pacheco, G., Vásquez, A., Inga, M. y Gutiérrez, H. (2010), "Resultado educativo y educabilidad en el Perú del siglo XXI. Parte I", en *Investigación Educativa*, 14(25), pp. 101-134. Disponible en: http://sisbib.unmsm.edu.pe/BibVirtual/Publicaciones/Inv_Educativa/2010_n25/pdf/a07v14n25.pdf (última entrada 19 de febrero de 2019)
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (1990). Informe del desarrollo humano 1990. Bogotá, Tercer Mundo editores. Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf (última entrada 19 de febrero de 2019)
- Shiefelbein, E., Grossi, M. y Sammak, A. (1984), *Métodos estadísticos para mejorar la estimación de la repetición y el abandono escolar: Dos estudios metodológicos*, París, Oficina de Estadística de la UNESCO. Disponible en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000046773_spa?posInSet=20&queryId=e418572a-f4c6-4444-9ae7-d03973ff93ff (última entrada 19 de febrero de 2019)
- Thorp, R. y Bertram, G. (1985), *Perú: 1890-1971. Crecimiento y políticas en una economía abierta*, Lima, Mosca Azul editores.
- Winthrop, R. y McGivney, E. (2015), *Why wait 100 years? Bridging the gap in global education*. Disponible en: https://www.brookings.edu/research/why-wait-100-years-bridging-the-gap-in-global-education/ (última entrada 15 de febrero de 2018)

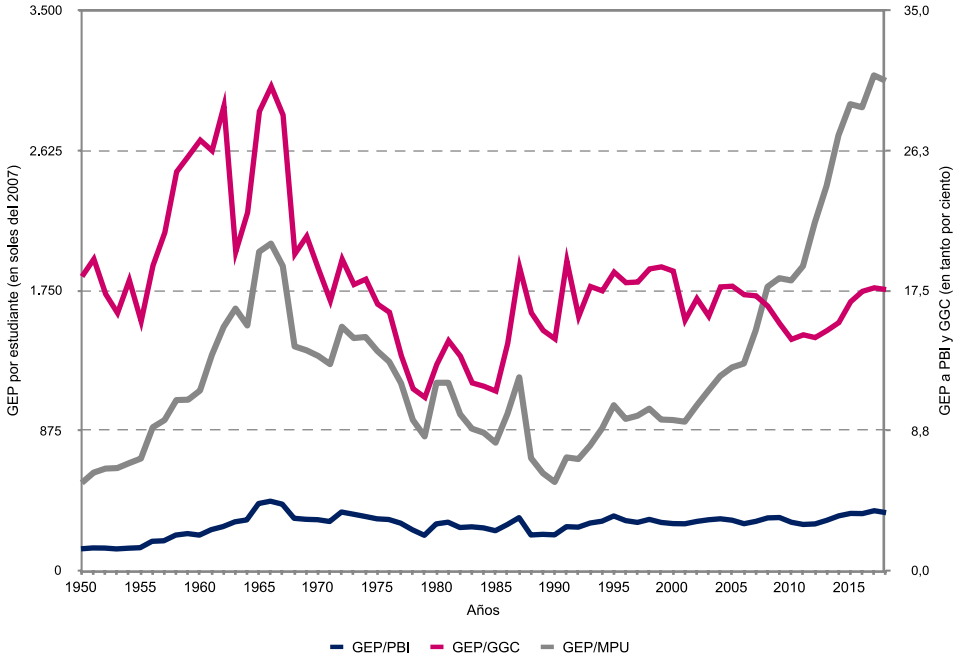
Anexo

Gráfica 1. Perú: Producto bruto interno y gasto del gobierno central, 1950-2018
(En millones de soles del 2007)



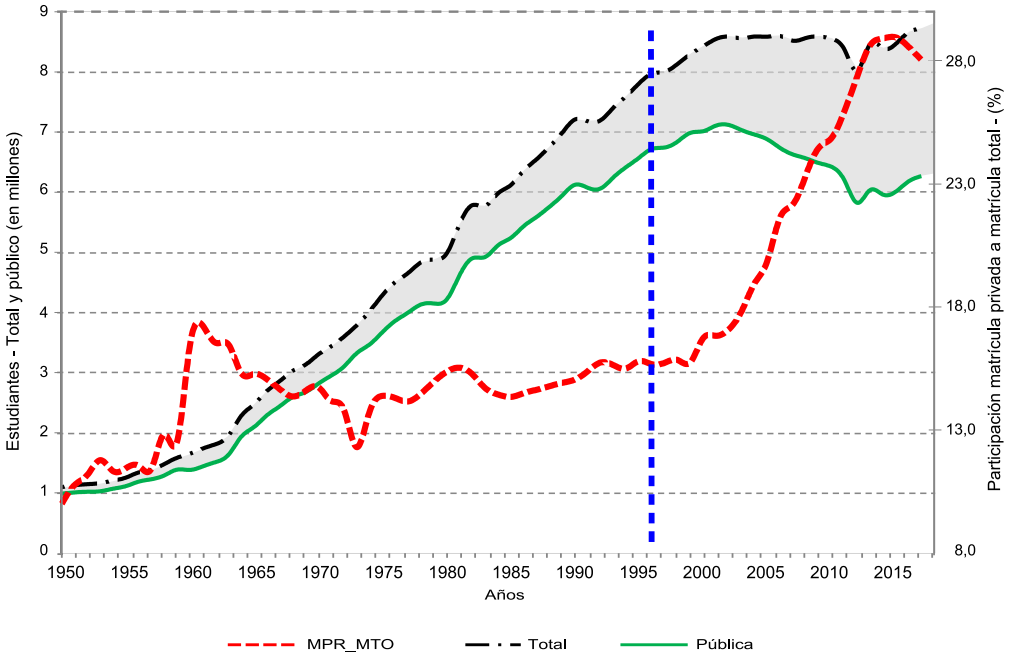
Fuente: BCRP (2019), INEI (2017), MEF (2018), Miranda (2008).

Gráfica 2. Perú: GEP/PBI, GEP/GGC y GEP/MPU, 1950-2018
(En soles del 2007 y tanto por ciento)



Fuente: BCRP (2019), INEI (2017), MED (2018), MEF (2018), Miranda (2008).

Gráfica 3. Perú: matrículas total, pública y matrícula privada a matrícula total (MPR/MTO), 1950-2018



Fuente: MED (2018), Miranda (2008).

Cuadro 1. Perú: Coeficientes de correlación del GEP/PBI, GEP/GGC y GEP/MPU

Indicadores	1950-1975	1976-1991	1992-2018
GEP/MPU, GEP/PBI	0.97 **	0.88**	0.73
GEP/MPU, GEP/GGC	0.59**	0.06	-0.33
GEP/PBI, GEP/GGC	0.45**	0.37	0.21

***p<.05 **p<.01**

Fuente: BCRP (2019), INEI (2018), MED (2018), MEF (2018), Miranda (2008).

Notas

1 Al respecto puede leerse los volúmenes 2 (Hanushek & Welch, 2006), 4 (Hanushek, Machin & Woessmann, 2011) y 5 (Hanushek, Machin & Woessmann, 2016) del Manual de Economía de la Educación.

2 Para confirmar la cifra de la tasa promedia de repetición, acceda al vínculo respectivo de la bibliografía y, luego, ubique el indicador Porcentaje de repetidores, primaria, total (% de la matrícula inicial).

Gonzalo Pacheco Lay es Doctor en Educación (Universidad Nacional Mayor de San Marcos), Magíster en Ciencias (Universidad Nacional de Ingeniería) y Licenciado en Economía (Universidad de San Martín de Porres). Profesor principal de la Facultad de Educación (Universidad Nacional Mayor de San Marcos). Profesor visitante de *Fudan University* (República Popular de China) y asociado fundador de Foro Educativo. E-mail: gpachecol@unmsm.edu.pe

Arturo Miranda Blanco es Magister en Política Económica (Universidad Nacional Mayor de San Marcos) y Licenciado en Economía (Universidad Nacional Mayor de San Marcos). Profesor universitario (Universidad Peruana Unión), asociado fundador de Foro Educativo y miembro del Instituto de Pedagogía Popular. Socio del Instituto Interdisciplinario de Servicios Educativos y para el Desarrollo. E-mail: arturo.miranda@isedperu.com

Contexto histórico do financiamento da educação no Brasil

Historical context of education funding in Brazil

PAULO SENA MARTINS*
Cámara de Diputados, Brasil

Resumo:
O artigo trata da evolução histórica do financiamento da educação no Brasil, na perspectiva do marco normativo e legislativo desde os tempos da colônia até os dias atuais. São analisadas as principais mudanças realizadas no marco regulatório do financiamento educacional e dos salários dos professores, em diálogo com os planos nacionais de desenvolvimento da educação no Brasil. A complexa e persistente regulamentação e complexidade do sistema educacional brasileiro ainda mostra a necessidade de repensar um novo marco regulatório que permita melhorar os recursos do financiamento educacional.

Palabras clave: Financiamento educacional – Legislação educacional – História da Educação – Recursos

Resumen:
En el artículo se aborda la evolución histórica del financiamiento de la educación en Brasil, a partirla perspectiva del marco normativo y legislativodesde los tiempos de la colonia hasta la actualidad.Se analizan los principales cambios realizados en materia del marco regulatorio del financiamiento educativo y de los salarios docentes, en dialogo con los planes nacionales de desarrollo de la educación en Brasil. La compleja regulación persistente y la complejidad del sistema educativo brasilero aun evidencian la necesidad de replantarse un nuevo marco regulatorio que permita mejorar los recursos del financiamiento educativo.

Palabras clave: *Financiamiento Educativo – Legislación Educativa – Historía de la Educación – Recursos*

Abstract:
The article deals with the historical evolution of the financing of education in Brazil, from the perspective of the normative and legislative framework from the times of the colony to the present day. The main changes made in the regulatory framework of educational financing and teacher salaries are analyzed, in dialogue with the national plans for the development of education in Brazil. The complex persistent regulation and complexity of the Brazilian educational system still show the need to rethink a new regulatory framework that allows improving the resources of educational financing.

Keywords: *Educational Financing – Educational Legislation – Education History – Resources*

Sena Martins, P. (2019), "Contexto histórico do financiamento da educação no Brasil", en *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 60 a 78.

1. Antecedentes históricos

Após o descobrimento do Brasil em 1500 e um período de "financiamento zero" para a educação de sua população (Monlevade, 2001: 19), O financiamento da educação esteve num primeiro momento, dependente da coroa portuguesa, mesmo com a chegada dos jesuítas, em 1549, cujo papel refletia a simbiose, na colonização do Brasil, entre educação e catequese (Saviani, 2004). Confiantes em seu papel fundamental no projeto colonizador os jesuítas contavam, além das doações de particulares, com o apoio direto do erário real. Aproveitando-se da proximidade com o rei e com habilidade política, ensinaram a primeira lição para o financiamento da educação: a não-dependência de uma fonte única de recursos. Como assinala Mattos:

> "*Em vez de doação vinculada aos dízimos de uma única fonte fiscal e consequentemente sujeita a oscilações naturais do mercado e aos azares imprevisíveis de sua arrecadação, adotou-se a fórmula do" padrão da redízima "sobre todas as utilidades taxáveis da crescente colônia. Por esta fórmula, dez por cento de toda a arrecadação dos dízimos reais em todas as capitanias da colônia e seus povoados ficariam, in perpetuum, vinculados à manutenção e sustento dos colégios da Companhia de Jesus*" (Mattos, 1958: 134).

Em polêmica que o opôs ao franciscano Pe. Luis da Grã, o Padre Manoel da Nóbrega defendeu a necessidade de constituir patrimônio para fortalecer a ação da Companhia na catequese (Assunção, 2004; Mattos, 1958).

Em 1568 houve uma decisão importante da Congregação Provincial: reconheceu que era vital para os colégios possuírem fazendas e terras para continuar a obra missionária (Assunção, 2004). Consolidou-se a empresa jesuítica.

Desta forma, os jesuítas na América não foram apenas missionários - foram também colonizadores, com interesses econômicos que se antagonizaram com o Projeto do Marquês de Pombal, ministro de D. José I. Este confronto teria por desfecho sua expulsão do Brasil, em 1759.

Após mais um período sem garantia de financiamento em que foram criadas as 'aulas régias', foi instituído, em 1768, o subsídio literário, imposto de um real em cada arrátel (0,429 KG) de carne que se cortasse nos açougues[1]; e de dez réis em cada canada (2.622 litros) de aguardente. Era o oposto da estratégia dos jesuítas. Olvidou-se a lição de Nóbrega, que insistira na redízima, incidente sobre um conjunto de rendas. Do ponto de vista da arrecadação o subsídio literário padecia de mal que aflige, em qualquer tempo, seja no período colonial ou no século XXI, qualquer forma de financiar a educação baseada em uma única fonte: a) risco de oscilação econômica que afete a atividade sobre a qual incide o imposto; b) necessidade de fiscalização específica, agravada no quadro colonial; c) possível desinteresse dos órgãos arrecadadores; d) sonegação.

Em 1835, o subsídio literário passou a ser receita cuja competência arrecadatória era das províncias (Godoy, 2002). Com a edição, em 1834, do Ato Adicional à Constituição do Império (Lei N°16, 1834), as províncias passaram a ser responsáveis pela Educação. Essa situação não se alterou com o advento da República, em 1889. Para a nascentes Repúblicas da América Latina, que se tornavam independentes, a educação constituía um projeto republicano: educar os cidadãos e formar republicanos.

No Brasil a independência veio sob a liderança do herdeiro do trono português, D. Pedro I. E, mais grave, permanecia o regime escravocrata no Império e a Proclamação da Repú-

blica não trouxe projeto de educação popular para incluir a população afrodescendente por meio da educação. Enquanto no século XIX importantes personalidades apoiaram o promoveram investimento na educação (Sarmiento na Argentina, Andrés Bello na Venezuela e Varela, no Uruguai), o Brasil somente teve uma fração da elite organizada comprometida com a educação, a partir dos anos 20 e 30 do século XX.

2. A vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino

O subfinanciamento da educação no Brasil perdurou por mais um século, até que os educadores vinculados à escola nova reivindicassem mais incisivamente que houvesse uma fonte mais sólida de financiamento da educação e que a União exercesse papel, em socorro aos Estados. Nascia a proposta de vinculação da receita de impostos à educação: o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova propõe a criação de um fundo "*constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional*". (1932: 51).

A Constituição de 1934, incorporou em seu texto a vinculação de recursos e a criação de fundos (arts. 156 e 157), com a previsão de que a União e os Municípios aplicariam nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. Era uma vitória dos pioneiros, mas uma vitória parcial. Na proposta da Associação Brasileira de Educação (ABE), entidade que congregava os pioneiros da educação nova, os fundos se organizariam por meio das vinculações – o que não foi a formulação da Carta de 1934, em que apareciam dissociados.

É importante assinalar que a vinculação de recursos de impostos essa constante das constituições democráticas brasileiras (no dizer até de um jurista liberal-conservador como Miguel Reale) foi gestada pelo pioneiros da educação, que não só tinham sólida formação intelectual nas áreas da pedagogia, direito e ciências sócias, como foram, também, gestores e reformadores em vários estados nos anos 20, e nessa condição se convenceram de que é preciso ter uma fonte de financiamento adequada. É comum no debate brasileiro recente que os detratores da vinculação se utilizam do argumento falacioso de que essa seria uma proposta de educadores, poetas que nada entendem de gestão. Ao contrário – foi o resultado da experiência da melhor geração de gestores da educação brasileira.

A adoção de fundos como forma de organização dos recursos vinculados somente seria retomada com os fundos contábeis - o antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e, posteriormente, o atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

De qualquer forma, nascia o principal pilar do financiamento educativo no Brasil – a vinculação do conjunto dos impostos (e não apenas de um imposto específico) à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Essa regra seria uma constante de todas as Constituições democráticas do Brasil.

A Constituição de 1988 prevê que (art. 212) a União aplicará, anualmente nunca menos de 18% e os Estados, o DF e os Municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvi-

mento do ensino (MDE). Em 2017, somente na esfera da União, esse valor correspondeu a R$ 63.198 bilhões de reais.

3. Do Fundef ao Fundeb – subvinculação dos recursos de MDE

Em 1996, com a aprovação da emenda constitucional nº 14 foi criado o Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

O Fundef, constituiu um mecanismo de redistribuição dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, no âmbito de cada estado, isto é, a redistribuição era entre cada estado e seus municípios em havendo insuficiência de recursos no âmbito de algum estado, a União procederia a complementação de forma a que todos alcançassem um valor mínimo por aluno/ano. Houve uma mini-reforma tributária e um impulso à municipalização – em alguns estados, como São Paulo – já que o critério de distribuição era pelas matrículas e, num primeiro momento essa era vista como uma forma de atrair recursos. Em regra, houve o aumento do grau de oferta do ensino fundamental pelos Municípios, até que se atingisse um patamar de acomodação entre as duas esferas subnacionais.

Em 2006 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 53, que substituiu o Fundef pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) com a intenção de estender a abrangência do fundo para todas as etapas e modalidades de educação básica.

Além disso, a experiência do Fundef e o aprendizado que este possibilitou trouxeram a reflexão acerca de quais elementos deste mecanismo deveriam ser preservados ou evitados no novo fundo. Assim, o Fundeb conservou as seguintes características que já integravam os Fundef: a) natureza contábil do fundo; b) contas únicas e específicas com automaticidade de repasses; c) âmbito de cada estado, sem comunicação de recursos para além das fronteiras estaduais; d) aplicação de diferentes ponderações[2] para etapas, modalidades e tipos de estabelecimento; e) controle social e acompanhamento exercido por conselhos nas três esferas federativas; f) destinação a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) da educação básica (observadas as regras do art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, que previa quais as despesas admissíveis para essa fonte); g) complementação da União, efetuada sempre que no âmbito de cada Estado ou DF o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente - no caso do Fundeb, 10% do total do que estados e municípios aportam ao fundo (no Fundef o valor deveria ser correspondente à média nacional, mas foi arbitrado, em patamares baixos, pelo poder executivo de todos os governos federais do período – o que gerou recentemente um complexo problema judicial).

Entre os aspectos que representaram aperfeiçoamento, em relação ao Fundef pode-se mencionar: a) todas as etapas da educação básica passaram a contar com um mecanismo de financiamento[3]; b) a regra da complementação da União, antes definida em legislação ordinária, e nunca respeitada pelos governos do período foi constitucionalizada (no mínimo 10% dos recursos dos fundos); c) vedação da utilização da fonte do salário-educação para a complementação da União, para evitar simples substituição de rublicas com recursos já existentes; d) criou-se uma instância de formulação, debate e

negociação federativa, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, que incluiu a dimensão regional; e) aperfeiçoamento do desenho institucional dos conselhos de acompanhamento e controle social, com a criação de impedimentos para que parentes de autoridades integrassem os conselhos, reforço da autonomia, vedação do exercício da presidência por representante do órgão controlado; f) previsão da fixação em lei de piso salarial profissional nacional para o magistério y g) o cômputo das matrículas, para recebimento dos recursos do fundo, tem como critério obrigatório o atendimento ao âmbito de atuação prioritária, isto é à função própria (educação infantil e ensino fundamental, para os municípios e ensino médio e ensino fundamental, para os estados).

O Fundeb não representa recursos adicionais `a MDE, está "dentro da MDE", é uma subvinculação que organiza os recursos vinculados. O Valor mínimo por aluno/ano no Fundeb, em 2018 foi fixado em. R$ 3.016,67. Aplicadas as ponderações o menor valor mínimo é de R$ 2.413,34, para a educação de jovens e adultos (EJA) e o maior é de R$ 3.921,67, para a creche em período integral.

Em 2018, o valor do Fundeb representa R$ 148,3 bilhões, sendo R$ 136 bilhões aportados por estados e municípios e R$ 12,2 bilhões pelo governo federal pela via da complementação da União. Atualmente, a complementação da União alcança 9 estados: 1) REGIÃO NORTE - Amazonas (AM) e Pará (PA); 2) REGIÃO NORDESTE - Alagoas (AL), Bahia (BA), Ceará (CE), Maranhão (MA), Paraíba (PB), Pernambuco (PE) e Piauí (PI).

4. O Salário-educação

Em 1964, já no regime militar, foi criado o Salário-Educação. Ao lado dos recursos de MDE, que são oriundos de impostos, é a outra fonte importante, proveniente de outra espécie de tributos – trata-se de contribuição social recolhida pelas empresas: 2,5% da folha de pagamento.

Do montante dos recursos do salário-educação, dez por cento são previamente recolhidos pela União e contribuem para financiar os programas federais de auxílio à educação básica de estados e municípios. Os outros noventa por cento são divididos em uma cota federal, equivalente a um terço e uma cota estadual e municipal, correspondente a dois terços e distribuída segundo as matrículas de estados e municípios na educação básica. Este foi o resultado de uma longa trajetória de aprimoramento do instrumento. Não havia cota municipal. A cota estadual, via de regra, era retida pelos estados e repassada aos municípios sem critérios claros. Em 2003, foi criada a cota estadual e municipal (Lei N°10.832/03).

O salário-educação era dirigido apenas ao ensino fundamental, passando a contemplar toda a educação básica a partir da Emenda Constitucional nº 53, a mesma que criou o Fundeb.

5. O custo aluno qualidade (CAQ), o Plano Nacional de Educação (PNE) e o financiamento da educação

Ao final dos anos 1980, Ediruald de Mello, de forma pioneira, já apresentara uma proposta para o cálculo do custo do padrão de qualidade – uma medida de "necessidade educacional" que denominava custo/aluno/qualidade. Multiplicada pela matrícula resultaria no montante de recursos necessários ao financiamento do ensino (Mello, 1989). Na mesma linha, chamou atenção para a necessidade de prover a qualidade e a quantidade dos insumos existentes na escola pública (Mello e Costa, 1993).

A EC 14/1996, a mesma que criou o antigo Fundef, inseriu em seu texto o objetivo da busca de padrão mínimo de qualidade (art. 60, § 4º). União, estados, Distrito Federal e municípios deveriam ajustar "*progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente*". No mesmo ano era aprovada Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que definiu (art. 4º, IX) que o dever do Estado com educação escolar pública deveria ser efetivado mediante a garantia de, entre outros itens, "*padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino--aprendizagem*".

A proposta do custo aluno qualidade, ancorada na disponibilização de insumos ganhou concretude com o desenvolvimento do conceito operacional de Custo Aluno-Qualidade (CAQ), gestado em 2002, a partir de um movimento de mobilização social iniciado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), com a realização de oficinas, seminários e encontros que reuniram organizações, grupos, movimentos e pesquisadores (Carreira e Pinto, 2007).

Essa foi a base da discussão e defesa dos 10% do PIB, proposta que integrou o Plano Nacional de Educação (PNE), com o objetivo de viabilizar a adoção do CAQ, também consagrado na meta 20 do Plano.

O patamar pode parecer elevado – e o é, porém não excessivo ou sem base – como se pode verificar nos anis da Câmara dos Deputados referentes ao debate do PNE e, mais recentemente, da PEC nº 15/2015. Isto porque, não se pode analisar o investimento no PIB sem considerar – o tamanho do PIB, a população atendida e a ainda não incluída, além dos insumos mínimos para garantir alguma qualidade.

Verifica-se que apesar desse gasto em relação ao PIB que parece levado, quando se considera o investimento por aluno – dados que podem ser conferidos, por exemplo numa publicação *Education at a Glance*, o gasto por aluno, por exemplo na educação primária é muito baixo (3.799) , menos que a metade da média da OCDE (8.733 dólares americanos ppp).

6. Dificuldades recorrentes

A vinculação de recursos à educação é, talvez, um dos mais significativos marcadores institucionais do grau de democratização da sociedade brasileira: em todos os momentos de fechamento político o princípio esteve sob ataque e foi retirado da Constituição. Assim, com os golpes do Estado Novo e do regime militar, as respectivas Cartas (1937 e 1967) derrubaram a vinculação. Já na Constituição de 1946, que promoveu a redemocratização após o período Vargas e ao fim do regime de exceção instituído em 1964, a emenda Calmon[4], que traria de volta a vinculação foi aprovada.

Também esteve sempre sob algum tipo de ataque. No processo de revisão constitucional (1994) foram apresentadas cinco emendas que visavam suprimir o art.212. O dispositivo foi preservado, mas não em toda a plenitude, uma vez que se inaugurava a era das desvinculações, com a aprovação da emenda de Revisão nº 1, que criou o Fundo Social de Emergência-FSE, que previa a dedução prévia de 20% do produto da arrecadação da base de cálculo da MDE (Martins, 2008). Ao FSE sucederam-se o Fundo de Estabilização Fiscal-FEF e a Desvinculação das Receitas da União-DRU, que deixou de incidir sobre a educação em 2011.

A construção de políticas públicas e aprovação de leis e alterações constitucionais recebem diferentes impactos conforme os atores que protagonizam a agenda e o processo. Assim, se de um lado leis oriundas do núcleo duro de agentes econômicos relativizaram e enfraqueceram a agenda educacional, especialmente a vinculação - as reformas constitucionais especificamente referentes à educação (Emendas Constitucionais nº 14/96, 53/06 e 59/09) fortaleceram os instrumentos legais e institucionais de garantia de financiamento. Assim, a EC 14, ao mesmo tempo em que criou o Fundef, o primeiro fundo contábil associado à vinculação, na medida em que organizava os recursos vinculados – retomando a ideia original dos pioneiros da escola nova – promoveu, também, uma mudança qualitativa: a vinculação foi reconhecida não apenas como uma exceção a um princípio do direito financeiro – o princípio da não afetação, como originalmente prevista na Carta de 1988, mas passou a ser considerada um princípio constitucional, trazido do direito educacional, nos seguintes termos:

> *Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:*
>
> *[...]*
>
> *VII - assegurar a observância dos seguintes* ***princípios constitucionais****:*
>
> *[...]*
>
> *e)* ***aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino*** *e nas ações e serviços públicos de saúde.*

Um princípio constitucional cuja violação pode levar à intervenção federal nos estados e DF.

Como já observamos

"*Há, ainda, uma maneira mais sutil de romper o princípio da vinculação, sem tocar na base de cálculo, e que ocorre frequentemente nas esferas subnacionais. Trata-se do que denominamos "desvinculação branca", que consiste em inflar o conceito de MDE para assumir novas categorias de gasto*" (Martins, 2008: 460)[5].

Mas o maior ataque à vinculação veio com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que, ao congelar as despesas primárias na esfera federal por vinte anos, suspende a regra e viola o princípio constitucional da vinculação[6].

Em relação ao salário-educação, por recair sobre a folha, é frequentemente proposta sua extinção nos debates acerca da reforma tributária. Há resistência de empresas em relação a esse tributo. Houve arguição de sua inconstitucionalidade na justiça para o período entre a Constituição de 1988 e a Lei N°9.424/96. Com o julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade- ADC nº 3, em 1999, o Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou o entendimento acerca da constitucionalidade do salário-educação.

Já nos debates da constituinte em 1987/88 alguns pesquisadores propunham que a base de cálculo fosse não a folha de assalariados, mas a receita bruta das empresas (Velloso, 1989), solução também rejeitada no meio empresarial.

E sempre que se discutem propostas de refirma tributária, com o processo legislativo protagonizado por atores da área econômica e empresarial, é proposta a extinção do salário-educação.

Em 2017, os recursos do salário-educação corresponderam a R$ 12.5 bilhões de reais. Com a queda da atividade econômica e em virtude dos efeitos da recente reforma trabalhista brasileira, há preocupação com o declínio dessa importante fonte de recursos para a educação.

7. Perspectivas

A Constituição brasileira de 1988, que selou o pacto da transição democrática foi a matriz dos avanços na educação nesse período. No caso da Educação, tanto no que se refere à explicitação do direito à educação, como os méis opera assegurá-lo, entre eles o financiamento. As emendas constitucionais gestadas no debate educacional – ECFs 14, 53 e 59 seguiram esse espírito. De outro lado as emendas constitucionais referentes a situação fiscal geraram desvinculações – o que havia sido superado em 2011.

Infelizmente, o Brasil vive situação em que foi abalado aquele pacto de 1988 – a Constituição tem sido desfigurada em sua letra e espírito, seja por novas emendas como a EC 95, seja por interpretações que ignoram princípios ou distorcem a letra da lei.

Com a Emenda 95, uma primeira possibilidade, ainda sem que esta tenha sido revogada, é aproveitar a janela que existe – a complementação da União ao Fundeb – que está fora do teto da EC 95, e se majorada pode contribuir para um melhor equilíbrio federativo, com a União assumindo seu papel e para a aproximação do objetivo de atingir o custo aluno qualidade. Mas isso não assegura nada, se o orçamento não utilizar essa claraboia.

Daí a importância da discussão da proposta de emenda constitucional (PEC) nº 15/2015, que tramita na Câmara dos Deputados e de sua similar - EC 24/2017 que tramita no Senado Federal. Ambas tornam o Fundeb um instrumento permanente[7] – atualmente seu prazo de validade se esgota em 2020, o que traria o caos para o financiamento da educação, sobretudo para os municípios.

As PECs propugnam por uma maior atuação da União, que atualmente se limita a 10% do valor dos recursos aportados aos fundos por estados e municípios[8] para contribuir com

sua complementação. É o grande debate da próxima legislatura atual.

Assim, uma possível agenda para os próximos anos seria primeiro, retomar os compromissos da Constituição de 1988, segundo, retomar a vinculação de recursos à educação – MDE plenamente e rejeitar as propostas de desvinculação expressa ou "branca" (aumento artificial dos gastos permitidos ou mistura comi os gastos em saúde), terceiro observar e aprimorar o salário-educação y quarto implementar o Fundeb permanente com participação significativa da União na complementação ao Fundeb, ao menos nos termos propostos pela relatora da PEC 15/2015.

Referências

- A Reconstrução Educacional no Brasil – ao povo e ao governo. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Companhia Editora Nacional. 1932.
- Assunção, P. (2004), *Negócios Jesuíticos – o cotidiano da administração dos bens divinos*, Edusp, São Paulo.
- Brasil Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (acesso em 14 de março. de 2020).
- Carreira, D. e Pinto, J. M. R. (2007), *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*, São Paulo, Editora Global.
- Davies, N. (2014), "Levantamento Bibliográfico sobre financiamento da educação no Brasil de 1988 a 2014", em *Educação em Revista*, 15(1), pp. 91-162.
- Godoy, J. E. P. (2002), *Dicionário de história tributária do Brasil*, Brasília, ESAF.
- Martins, P. S. (2008), "O financiamento da educação e a Constituição de 1988: a vinculação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino", em Araújo *et al.* (Orgs.) *Ensaios sobre impactos da Constituição de 1988 na sociedade brasileira*, vol. 1, Brasília, DF, Câmara dos Deputados/Consultoria Legislativa, pp. 449-461.
- Mattos, L. A. (1958) *Primórdios da educação no Brasil – o período heroico (1549 a 1570)*, Rio de Janeiro, Gráfica Editora Aurora Ltda.
- Mello, E. (1989), "Implicações do financiamento da educação na gestão democrática do ensino público de primeiro grau", em *Em Aberto*, Brasília, núm. 42.
- Mello, E. e Costa, M. (1993), "Padrões Mínimos de Oportunidades Educacionais: Uma Proposta", em *R. bras. list. pedag.*, Brasília, 7-1(l), pp. 1-24.
- Monlevade, J. (2001), *Educação pública no Brasil: Contos & De$contos*, 2ª edição, Idéa Editora.
- OCDE. *Education at a Glance 2017* -OECD INDICATORS. Disponível em https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en (acesso em 14 de março de 2020).
- Reale, M. (1984), "Educação e Cultura na Constituição Brasileira", em *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, núm. 151, Brasília, INEP.
- Saviani, D. (2004), "Educação e Colonização: as ideias pedagógicas no Brasil", em Stephanou, M. e Bastos, M. H. C. (Orgs.) *Histórias e Memórias da Educação no Brasil*, vol. I, Séculos XVI – XVIII, Rio de Janeiro, Vozes.
- Sena Martins, P. (2008), "A legislação do FUNDEB", em *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 38(134), pp. 319-340.
- Sena Martins, P. (2011), FUNDEB, federalismo e regime de colaboração, Campinas, Autores Associados.

- Velloso, J. (1989), "O financiamento da educação na Transição Democrática", em Mello, G. N. *et al.* (Org.), *Educação e Transição Democrática*, São Paulo, Cortez/Autores Associados.

Notas

1 Monlevade constrói imagem contundente: "*basta refletir que de um boi com duzentos quilos de carne se destinava um 'arrátel", ou seja, o valor de 450 gramas para as despesas da educação*" (2001: 27).

2 Ponderações são fatores matemáticos que incidem sobre o valor por aluno de referência do fundo (séries iniciais do ensino fundamental urbano – fator 1), de forma que as demais etapas e modalidades contêm ou não com acréscimo de recursos por aluno, segundo estejam acima ou abaixo do valor de referência. A competência para determinar as ponderações, dentro de uma banda que varia de 0,7 a 1,3, é da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, que conta com um representante de cada uma das cinco regiões político-administrativas brasileiras (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) , tanto no nível estadual como na esfera municipal, indicados, respectivamente, por Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), que são as associações dos secretários de educação de cada esfera.

3 A inclusão das creches não estava prevista na proposição enviada pelo Poder Executivo e deu-se a partir de ampla mobilização da comunidade educacional, particularmente do denominado movimento 'fraldas pintadas "e do compromisso assumido pelo Congresso Nacional).

4 Emenda Constitucional nº 24/83, à Constituição de 1967.

5 Uma nova forma de desvinculação branca – o que mostra a criatividade dos ataques ao financiamento à educação, é a mistura da vinculação da educação com a da saúde, obrigando os gestores a promover uma "escolha de Sofia".

6 A regra geral da EC 95 (art. 107, §1º, II ADCT) prevê que os limites equivalerão, para os exercícios posteriores a 2017, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela inflação. Já em 2018, segundo calculou a consultoria de orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados (Conof/CD), o piso constitucional MDE (18% receita líquida de impostos) equivaleria a R$ 51.157,4 milhões de reais, enquanto o piso compulsório da EC 95 equivale a R$ 49.640,3 milhões de reais.

7 A PEC 15/2015 já teve uma série de audiências na Câmara dos Deputados, material acessível no site da câmara: www.camara.leg.br – atividade legislativa – comissões – comissões temporárias – especiais– Pec 15 de 2915 – FUNDEB permanente. A PEC nº 24/2017, que tramitou no Senado, na legislatura passada, foi arquivada.

8 A proposta inicial da PEC 15 mantinha o mínimo de 10%, mas isso tinha um sentido estratégico, para evitar a imediata oposição feroz do ministério da fazenda, antes que se fizessem as audiências públicas – que levaram a um consenso entre atores de diferentes posições, no sentido de que a maior participação da União é uma necessidade. A relatora na Câmara propôs o mínimo 30%, a ser atingido gradualmente, partindo de 15% no primeiro ano. A PEC 24 indica 50%.

* Paulo Sena Martins es Consultor legislativo, Câmara dos Deputados, área de Educação, Cultura e Desporto. E-mail: paulo.martins@camara.leg.br

Análisis de la eficiencia técnica escolar en Chile de los establecimientos financiados por el Estado, incorporando sus recursos financieros

Analysis of the technical efficiency of state-funded schools in Chile, incorporating their financial resources

PABLO A. GONZÁLEZ*
Universidad de Chile
ANDRÉS E. FERNÁNDEZ-VERGARA**
Universidad de Chile

Resumen:
Se estudió la eficiencia técnica escolar de los establecimientos educacionales financiados por el Estado de Chile durante el año 2013, incorporando como inputs los recursos económicos que reciben de este. La incorporación de esta variable es un aporte novedoso, pues los métodos paramétricos tradicionales presentan dificultades en su estimación. Se utilizó el método no paramétrico DEA, que permite calcular un productor virtual para cada establecimiento y compararlo con el establecimiento real. Los resultados indican que existen diferencias significativas entre los establecimientos de administración pública y privada. Se encuentra evidencia mixta respecto a establecimientos de administración privada gratuitos siendo más eficientes que los establecimientos administrados por los municipios.

Palabras clave: eficiencia escolar – financiamiento a la educación – administración escolar

Abstract:
Technical Efficiency in Chilean publicly funded schools (municipal and charter) during 2013 is studied in this paper, using as input the amount of resources given by the State. Using this variable is a novel approach in these studies because regular parametric methods show endogeneity problems when using so. DEA non-parametric method was used, which allows to calculate a virtual producer for every school and compare results between them. Results show significant differences among public and private administration in schools. There's mixed evidence about free private charter schools being significantly more efficient than public schools.

Keywords: *school efficiency – educational spending – school administration*

Cita recomendada: González, P. A. y Fernández-Vergara, A. E. (2019), "Análisis de la eficiencia técnica escolar en Chile de los establecimientos financiados por el Estado, incorporando sus recursos financieros", en *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 79 a 96.

Antecedentes y la eficiencia técnica escolar

Dadas las restricciones presupuestarias de los países, y la innumerable posibilidad de intervenciones, se debe estudiar la efectividad y eficiencia de los recursos utilizados para generar valor público. A pesar de las sucesivas políticas educacionales e inyecciones de recursos en el sistema escolar chileno (programas MECE, Jornada Escolar Completa, Subvención Escolar Preferencial, Sistema de Evaluación Docente, entre otras) este presenta dificultades en disminuir las brechas de desempeño que ocurren dentro de la misma población debido a diferencias socioeconómicas (Agencia de la Calidad de la Educación, 2015; Mizala *et al.*, 2007; Mizala y Torche, 2012; Valenzuela *et al.*, 2014).

La eficiencia técnica, en general, permite medir la capacidad de una unidad para maximizar los resultados (outputs) de un proceso, a un nivel determinado de recursos (inputs) (Mizala *et al.*, 2002). Es decir, mide por comparación si, a un mismo nivel de recursos, una unidad utiliza sus recursos de manera que llegue al máximo nivel de resultados posible. La medición de la eficiencia permite ordenar unidades y evaluar comparativamente (Lovell, 1993). Una unidad será eficiente de manera relativa si ninguna de las demás unidades estudiadas muestra que la producción de resultados pueda ser mejorada sin mayor utilización de otros recursos (Cooper *et al.*, 2011).

En el contexto escolar, cada establecimiento es una unidad, y la maximización de los resultados educacionales utilizando los recursos disponibles, es una función principal. El estudio de la eficiencia técnica aplicado a las escuelas se ha realizado a través de métodos empíricos en todo el mundo, particularmente en República Checa (Franta y Konecny, 2009), Portugal (Portela *et al.*, 2012), España (Mancebón *et al.*, 2012), Tailandia (Kantabutra, 2009) y Turquía (Yalcin y Tavsancil, 2014), por nombrar algunos.

En Chile, estudios anteriores han mostrado que los establecimientos financiados por el Estado son menos eficientes técnicamente, lo que podría explicarse en diferencias intrínsecas de los establecimientos, como la capacidad de estos de seleccionar a sus estudiantes o las restricciones para controlar algunos recursos, etc. No obstante, para el análisis de eficiencia en política pública, se hace necesario comparar entre los establecimientos del sistema que son financiados por el Estado, utilizando una medida directa de los inputs recibidos públicamente.

El estudio de Mizala *et al.* (2002) muestra diferencias de eficiencia promedio entre los establecimientos administrados por los municipios locales y aquellos administrados por privados. Thieme *et al.* (2013) muestra que los establecimientos privados con subvención que no cobran copago serían iguales o menos eficientes que los administrados públicamente por los municipios. Las mediciones más recientes de eficiencia escolar, hechas por Munoz y Queupil (2016) muestran que los establecimientos municipales son en promedio menos eficientes que los privados con subvención.

Sin embargo, ninguno de los estudios mencionados utiliza medidas de recursos financieros de los establecimientos. Al utilizar los recursos financieros transferidos directamente a los establecimientos, se puede abarcar de mejor manera la naturaleza del proceso educativo. Las características de la escuela que moldean la producción de los resultados (tamaño de los cursos, nivel de matrícula, experiencia de los profesores, ruralidad, etc.), se complementan con los niveles de recursos financieros con que los establecimientos pueden asegurar la utilización de esas características (salarios de los profesores, material de apoyo, material de soporte, etc.). Es decir, complementar los inputs tradicionalmente

usados en la literatura de eficiencia técnica escolar con los inputs de recursos financieros se espera que refleje de mejor manera el proceso de producción educacional, reflejando valores más precisos de eficiencia técnica escolar.

Esquema de financiamiento educacional en Chile

En los años '80, en Chile se estructuró un sistema de mercado, en el que el Estado entrega recursos a los establecimientos escolares a través de una subvención por alumno. La subvención regular (identificada con el *voucher* en la literatura internacional, con algunas diferencias) se paga mensualmente a los establecimientos por cada alumno que asiste.1 Este mercado cuenta con tres tipos de establecimientos escolares: establecimientos a cargo de las municipalidades[2] (establecimientos de educación municipal – EM), establecimientos particulares que reciben subvención del Estado (particulares subvencionados – PS) y establecimientos particulares privados que no reciben subvención estatal (PP).3 En el origen de este mercado, se esperaba que los establecimientos aumentaran su eficiencia mediante la competencia, o que salieran del mercado al no ser competitivos (González, 1998; Paredes, 2016).

En los años '90 se realizaron reformas a los reglamentos, pero manteniendo la estructura. Algunas de estas reformas son: a) el Estatuto Docente (1991), que rige la movilidad de las plantas docentes de los establecimientos municipales, reduciendo su libertad relativa para administrar recursos; b) la modificación del Financiamiento Compartido (1993), el cual permite cobrar una mensualidad a las familias de establecimientos PS, adicional a la subvención estatal recibida4; c) la publicación de los resultados de la prueba de medición estandarizada SIMCE[5] (1995). Una descripción más detallada de las políticas de la década se puede ver en Elacqua y González (2013), Contreras *et al.* (2005) y en González (1998).

De acuerdo con Bellei y otros, las reformas mencionadas y la evolución del sistema escolar chileno no fueron suficientes para satisfacer las expectativas de mejora que la sociedad había puesto sobre el sistema, y en el año 2006 se produjo un estallido social (Berner y Bellei, 2011; Bellei y Vanni, 2015). Se percibía por parte de la sociedad que los resultados de aprendizaje de las escuelas (medidos en el SIMCE) eran muy variados entre tipos de establecimientos (EM, PS, PP) y dentro de los tipos de establecimientos, principalmente en el segmento de establecimientos privados con subvención. La investigación académica al respecto secundó estas percepciones, mostrando un sistema escolar con amplia cobertura, aunque de una alta segregación (económica y académica), con alta inequidad, insuficiente desempeño y debilitación de la educación pública y sus valores (González, 2006; Eyzaguirre y Le Foulon, 2006).

En la década entre 2004 y 2015 la matrícula de los establecimientos privados subvencionados creció, frente a una disminución de los públicos municipales. La matrícula histórica de alumnos por tipo de establecimiento desde 2004 hasta 2015 se muestra en la Figura 1.

En 2004, las escuelas municipales mantenían un 50,69% de los estudiantes chilenos (primaria y secundaria), mientras que los particulares con subvención mantenían un 41,60%. Los establecimientos privados enseñaban a un 7,71% de los estudiantes chilenos. En 2015, en cambio, la acumulación de estudiantes se había revertido: los municipales educaban a un 36,85% de la matrícula, mientras que los establecimientos privados con sub-

vención atendían a un 55,25%. Los privados por su parte educaban en 2015 a un 7,90%, no muy diferente al porcentaje en 2004.

En la prueba estandarizada SIMCE de 2013, los establecimientos privados pagados presentaron en promedio 1,32 desviaciones estándar (DS) adicionales en la prueba de matemática, y 1,39 DS para la prueba de lenguaje, que los establecimientos municipales. Los privados con subvención en comparación con los municipales, presentaron 0,29 SD y 0,3 SD más de puntaje para las respectivas pruebas.

Una posible causa de estas diferencias radica en la selección escolar. Los establecimientos privados pagados y privados subvencionados con copago levantan barreras económicas para las familias, seleccionando finalmente a las familias de mayores recursos, y de mayor capital cultural. Más aún, la literatura reciente ha mostrado que las prácticas de selección son todavía comunes en los establecimientos educacionales, aun cuando la ley las prohíbe (Carrasco *et al*., 2014).

En la prueba internacional PISA6, los resultados del año 2015 muestran a Chile debajo del nivel promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), con una brecha de puntajes entre grupos socioeconómicos; brecha que, de acuerdo con la Agencia de Calidad de la Educación de Chile, se mantiene en el tiempo (Agencia de la Calidad de la Educación, 2015).

Así, el mercado educacional chileno ha desembocado en resultados inequitativos, altamente relacionados a las características socioeconómicas de las familias (Bellei, 2007; Mizala *et al*., 2007; Mizala y Torche, 2012; Valenzuela *et al*., 2014), contradiciendo principios fundamentales de justicia equitativa (Rawls, 2001), y necesitando recursos adicionales (Betts y Roemer, 2004; González *et al*., 2002).

Metodología y datos

Data Envelopment Analysis (DEA)

El DEA es un método no paramétrico (que no requiere de asumir una distribución de probabilidad *a priori*) que estima una frontera de producción a través de combinaciones lineales de inputs y outputs de los datos observados. Esto quiere decir que usando los datos de la muestra, se calcula "el mejor resultado posible" para cada escuela, con los niveles de recursos y de resultados de la muestra. La metodología DEA usa herramientas de la programación lineal para encontrar "una escuela modelo virtual" para cada caso, y luego compara la escuela real con aquella virtual.

En el modelo DEA general, se asumen unidades, que utilizan diferentes inputs, produciendo diferentes outputs. De forma particular, la unidad consume unidades del input, con lo cual produce unidades del output . Se debe tener en cuenta que así como , tal que todos los establecimientos tienen al menos un input y un output. La medida de eficiencia se basa en una eficiencia virtual, calculada comparando los datos de cada escuela con su "escuela modelo".

El modelo a utilizar en este artículo es la variante que Banker, Charnes y Cooper (1984) hacen del modelo original de ratios. En este, se define la eficiencia de la unidad dependiente de una ponderación de la producción del output ; y de una ponderación de la utilización del recurso . La suma corresponde a la producción total de resultados y a la

utilización total de recursos. Se define entonces la Ecuación 1, que añade un término de ineficiencia (que es calculado al resolver la ecuación.

$$\sum v_i x_{i0} = 1$$

$$u_r, v_i \geq 0 \ \forall r = 1,\ldots,s \ \forall i = 1, \ldots, m$$

$$u_0 \text{ libre}$$

$$\max_{u,v} h_0(u,v) = \sum_r u_r y_{r0} + u_0$$

$$s.a. \ \sum_r u_r y_{rj} - \sum_i v_i x_{ij} + u_0 \leq 0 \ \forall j = 1,\ldots,n$$

Ecuación 1: Modelo DEA-BBC de eficiencia técnica

Datos

Los datos se obtuvieron a partir de bases de datos de escuelas en todo Chile, a partir de información de agencias estatales. La base de datos consiste en 6.430 establecimientos, y se compone de variables como dependencia de establecimiento[7], ruralidad, porcentaje de alumnos socialmente vulnerables, indicador de selectividad8, ingresos anuales del establecimiento dividido por alumno, tamaño de la escuela y de los cursos, promedio de edad de los docentes, promedios de los niveles de ingreso familiar y educación materna9, y puntajes SIMCE del año 2012 de la escuela.

El ingreso anual de los establecimientos dividido por estudiante se basa en el ingreso de subvención regular, financiamiento compartido (copago de las familias) e ingresos municipales estimados en prorrateo de los gastos del sector educacional. Un supuesto de este trabajo es que el lucro de los establecimientos privados (es decir, cuando no se iguala el ingreso al gasto) no presenta problemas para la utilización del ingreso en las estimaciones.

Utilizar los ingresos efectivos de las escuelas, reportados por el Ministerio de Educación (MINEDUC), facilita el análisis de la eficiencia de las escuelas porque se pueden modelar como unidades que buscan maximizar sus resultados en base a un nivel fijo de ingresos.

Por otro lado, respecto a las características familiares, la literatura es vasta en sugerir la utilización de esas variables, tanto para aproximar por los efectos del capital humano y cultural de los niños en sus hogares (Kirjavainen y Loikkanen, 1998; Mizala *et al.*, 2002; Kirjavainen, 2007) como para capturar el efecto par en la sala de clase que la agrupación de niveles socioeconómicos similares produce (McEwan y Carnoy, 2000; Mizala *et al.*, 2002; Kirjavainen, 2007). La utilización de los factores socioeconómicos es fundamental para evitar sesgos por malas especificaciones (Gyimah-Brempong y Gyapong, 1991) y la evidencia ha mostrado su alto efecto explicativo en desempeño escolar, en diferentes estudios (Goldhaber y Brewer, 1997).

Características de los establecimientos

Cabe tener en cuenta la situación de algunos establecimientos, para presentar un análisis más adecuado. Al visualizar los datos de tamaños de las escuelas (ver Figura 2 del anexo), en cuanto a número de alumnos que rindieron la prueba, se puede ver que los establecimientos más grandes corresponden a los privados subvencionados que sí cobran un copago a las familias. Se puede ver también que los establecimientos rurales municipales y privados con subvención que no cobran copago, son en promedio más pequeños que los urbanos.

Al mismo tiempo, los establecimientos PSC (privado subvencionado con copago) son los establecimientos que concentran a las familias de mayores ingresos, y a la vez las familias de mayor educación materna. Esto es esperable, puesto que la existencia de financiamiento compartido funciona como barrera económica para las familias.

Los establecimientos municipales y los privados subvencionados sin copago son los establecimientos que concentran en promedio la mayor cantidad de alumnos de enseñanza básica vulnerables, según el índice de la agencia nacional para becas alimentarias (ver Figura 3 del anexo, izquierda) y según concentración de estudiantes prioritarios SEP10 (ver Figura 3, derecha). Allí se ve que los establecimientos sin copago y los municipales son similares entre ellos. Esto refuerza la idea de diferencias importantes entre tipos de establecimientos.

Los establecimientos reciben diferentes montos de recursos dependiendo de su naturaleza (de los municipios los establecimientos públicos, de las familias los privados con copago, etc.), pero todos los establecimientos se financian principalmente de la subvención regular que proviene del MINEDUC. Adicionalmente existen otras subvenciones: por ruralidad, por estudiantes prioritarios, por zonas extremas, etc. Esto hace que establecimientos municipales y subvencionados sin copago reciban mayor ingreso anual dividido por alumno (ver Figura 4 del anexo). A la vez, como los establecimientos privados subvencionados que cobran copago son en promedio aquellos de mayor tamaño, el ingreso anual dividido por alumno es menor, en promedio. Así, la asignación de recursos, sumado a los desiguales resultados educacionales, permiten intuir diferencias de eficiencia.

Resultados eficiencia técnica escolar

Los resultados de la estimación de eficiencia técnica para cada establecimiento (que se mide como 100% menos la distancia hacia la escuela "modelo") presentan las estadísticas descriptivas mostradas en la Tabla 2. La eficiencia técnica estimada va desde 84% de eficiencia hasta el valor máximo 100%. Es decir, el colegio estudiado que menos puede "sacar el máximo provecho" de sus recursos, está rindiendo en un 84%. De la Tabla 2 se puede ver que al menos un 25% de los establecimientos presenta eficiencia máxima, igual a 1 (100%). Adicionalmente, la Tabla 2 muestra resultados iguales entre pruebas.

Para testear la equivalencia entre los resultados de ambas pruebas, se utiliza el test no paramétrico de Kolmogorov-Smirnov, y su resultado indica que ambas distribuciones son significativamente equivalentes (chi2=0,008; p-valor=0,998); esto indicaría que utilizar como resultado educacional la prueba de lenguaje o la de matemáticas no presentaría diferencias estadísticas en los resultados de los establecimientos. De la misma forma,

el test de Wilcoxon-Mann-Whitney también corrobora que ambas muestras provienen de distribuciones con la misma mediana (W-M-W=-0,042; p-valor=0,967).

El índice de vulnerabilidad escolar es la característica que presenta una correlación negativa y significativa (p < 0,001) más destacada con la eficiencia técnica. Para estudiar la relación entre eficiencia y la dependencia administrativa de los establecimientos se grafican las distribuciones. En la Figura 6 se presenta la distribución acumulada (el porcentaje de establecimientos que presenta un determinado nivel de eficiencia) según el tipo de establecimiento para la prueba de matemáticas11. En las figuras puede verse que los establecimientos privados subvencionados que cobran copago (PSC), en ambas pruebas, presentan mayor eficiencia en más de un 80% de los establecimientos, al compararse con municipales (EM) y con privados subvencionados sin copago (PSS).

De acuerdo con el test de Kruskal-Wallis (test no paramétrico, similar al test ANOVA, que compara similitudes entre grupos), la eficiencia técnica de los diferentes tipos de establecimientos proviene de distribuciones distintas, tanto en matemática (chi2=119; p-valor < 0,001), como en lenguaje (chi2=154,47; p-valor < 0,001). Más aun, al confirmar estos resultados con el test post-hoc de Dunn's12 se puede afirmar que, en la prueba de lenguaje, los establecimientos privados subvencionados que cobran copago serían más eficientes que los privados subvencionados que no cobran copago (D=-6,64; p-valor < 0,001), y, a su vez, los establecimientos privados subvencionados que no cobran copago serían más eficientes que los municipales administrados públicamente (D=-3,61; p-valor < 0,001).

El test de Dunn's permite establecer que la eficiencia (en matemáticas) de los establecimientos privados subvencionados con copago es mayor que los establecimientos privados subvencionados sin copago (D=-11,10; p-valor < 0,001); a su vez, los establecimientos privados subvencionados sin copago serían más eficientes que los municipales (D=-1,76; p-valor < 0,05). La confianza de este resultado es menor que las demás comparaciones (95% frente a 99,9%). Esto indicaría que la diferencia entre las eficiencias técnicas para matemática de los establecimientos privados subvencionados sin copago y municipales presenta menor evidencia. De hecho, al comparar solamente los establecimientos privados subvencionados sin copago y los municipales, para la eficiencia en matemática, se puede asegurar que provienen de distribuciones equivalentes de acuerdo con el test W-M-W (WMW=-1,64; p-valor > 0,1). Esta evidencia, no obstante, no es la misma para la prueba de lenguaje (WMW=-3,489; p-valor < 0,001), donde sí se pueden establecer diferencias de resultados entre municipales y privados subvencionados sin cobro.

Para estudiar la relación entre la eficiencia técnica de los establecimientos y su desempeño educacional en la prueba SIMCE se definen cuatro posibles cuadrantes donde puedan categorizarse a los establecimientos: (I) establecimientos eficientes y de buen desempeño, (II) eficientes de mal desempeño, (III) ineficientes de mal desempeño, y (IV) ineficientes de buen desempeño.

La Figura 7 muestra gráficos de dispersión del desempeño (en matemática13) y eficiencia, dividiéndose en los cuatro cuadrantes mencionados. De las figuras se puede ver que existen establecimientos de máxima eficiencia para toda la distribución de puntaje SIMCE, indicando que aun establecimientos de escaso desempeño educacional pueden tener procesos de resultados eficientes. Las fronteras inferiores de la nube de puntos tienden a estar marcadas por establecimientos municipales y privados subvencionados sin cobro. La Tabla 3 muestra las distribuciones de establecimientos por cuadrantes. En ella,

para el caso de matemáticas (chi2=681,19; p-valor=0,000) y de lenguaje (chi2=459,39; p-valor=0,000) existe correlación significativa entre los tipos de establecimientos y el cuadrante en el que se distribuyen.

En la Tabla 3 se puede ver que los establecimientos municipales y privados subvencionados sin cobro presentan distribuciones similares entre ellos, diferenciándose de los establecimientos privados subvencionados que cobran. Al mismo tiempo, los establecimientos que cobran copago presentan los porcentajes más altos dentro del cuadrante I, luego el cuadrante IV en matemáticas, pero similarmente los cuadrantes II, III y IV en lenguaje. Esto indicaría una alta efectividad y eficiencia para matemáticas, pero no tan alta para lenguaje. Los establecimientos EM y PSS se concentran entre los cuadrantes I y IV para matemáticas, pero en los cuadrantes II y III para lenguaje. Esto indicaría mayores logros relativos en matemática que en lenguaje para estos establecimientos, con los mismos niveles de eficiencia.

Conclusiones

Con el objeto de evaluar el desempeño del sistema escolar en base a los recursos que le son administrados por el Estado, este estudio describió la distribución de eficiencia técnica escolar en los establecimientos subvencionados en Chile utilizando como input los recursos financieros que estos reciben. Se estableció en un comienzo que existen diferencias en las características socioeconómicas de las comunidades que atienden los establecimientos que son financiados por el Estado.

El análisis se basa en el cálculo de niveles de eficiencia técnica para cada establecimiento, utilizando el método no paramétrico DEA. En el proceso educativo escolar chileno se evidencian importantes diferencias en eficiencia técnica entre los diferentes tipos de establecimiento. Los establecimientos particulares subvencionados que cobran un copago a las familias presentan mayores niveles de eficiencia que aquellos, particulares y públicos, que no lo hacen. En segundo lugar, los establecimientos particulares subvencionados que no cobran un copago muestran evidencia poco concluyente de ser superiores en términos de eficiencia que los establecimientos municipales.

Los tests realizados de diferencias entre establecimientos difieren al considerar por separado las pruebas SIMCE matemática y lectura. Dicho resultado permite levantar una voz de alarma respecto a considerar simultáneamente o en promedio los resultados de ambas pruebas en un mismo proceso productivo. Es decir, al momento de considerar la

política educativa, valdría la pena diferenciar los resultados educacionales que se pretenden lograr, sean estas habilidades matemáticas o de lectura u otras.

En este sentido, del universo de establecimientos que son financiados por el Estado, estos presentan importantes diferencias en las capacidades para transformar los recursos en resultados educativos. Esta realidad, visibilizada ya en estudios anteriores y hace más de una década, es aún más clara al incorporar al análisis de eficiencia los recursos monetarios utilizados en los establecimientos, cuya ausencia era una debilidad de los estudios anteriores.

La existencia de barreras económicas de financiamiento pareciera ser la razón más concreta de las diferencias de eficiencia técnica escolar, por cuanto dentro de los establecimientos PS, son aquellos con copago los que presentan mejor eficiencia técnica. A nivel general, existen establecimientos poco eficientes, que deben ser analizados con mayor detalle. La responsabilidad en términos de política pública indica que antes de inyectar más recursos al sistema educacional se deben analizar los mecanismos que caracterizan la eficiencia del proceso educación.

Es fundamental contar con una agenda investigativa que considere la producción educacional como un sistema complejo, fuera y dentro de los establecimientos, que permita gestionar sus procesos y mejorar sus resultados, teniendo como indicador (nunca único) la eficiencia de los establecimientos en su producción.

Bibliografía

- Agencia de la Calidad de la Educación (2015), *PISA 2015: Programa para la evaluación internacional de estudiantes OCDE.* Santiago de Chile, Agencia de la Calidad de la Educación.
- Banker, R. D., Charnes, A., & Cooper, W. W. (1984). Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. *Management science*, *30*(9), 1078-1092
- Bellei, C. (2007). Expansión de la educación privada y mejoramiento de la educación en Chile. Evaluación a partir de la evidencia. *Pensamiento Educativo, 40*(1), 1-21.
- Bellei, C., y Vanni, X. (2015), "Evolución de las políticas educacionales en Chile, 1980-2014", en Bellei, C. (Ed.) *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*, Santiago, LOM Ediciones, pp. 23-45.
- Berner, H., y Bellei, C. (2011), "¿Revolución o Reforma? Anuncios, medidas y compromisos a la espera de la reforma educacional", en *Política - Revista de Ciencia Política*, 49(2), pp. 67-96.
- Betts, J. R., y Roemer, J. E. (2004), *Equalizing Opportunity Through Educational Finance Reform*, California, Public Policy Institute of California.
- Carrasco, A., Bogolasky, F., Flores, C., Gutiérrez, G. y San Martín, E. (2014), *Selección de estudiantes y desigualdad educacional en Chile: ¿Qué tan coactiva es la regulación que la prohíbe?*, Ministerio de Educación, FONIDE 711286.

- Contreras, D., Larrañaga, O., Flores, L., Lobato, F. y Macías, V. (2005), "Políticas Educacionales en Chile: vouchers, concentración, incentivos y rendimiento", en Cueto, S. (Ed.) *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*, PREAL, San Marino, pp. 62.
- Cooper, W. W., Seiford, L. M., y Zhu, J. (2011), "Data Envelopment Analysis: History, Models, and Interpretations", en W. W. Cooper, L. M. Seiford, y J. Zhu (Coords.) *Handbook on Data*, 2a ed., Stanford University, Springer, pp. 1-40.
- Elacqua, G., y González, P. (2013), "Education: Freedom of Choice or Freedom of Enterprise?", en Sehnbruch, K., y Siavelis, P. (Eds.) *Democratic Chile: The Politics and Policies of a Historic Coalition, 1990-2010*, Colorado, Lynne Rienner, pp. 281-304.
- Eyzaguirre, B., y Le Foulon, C. (2006), "La Calidad de la Educación Chilena en Cifras", en Santander, M. D. (Ed.) *Ideas para una educación de calidad*, 2a ed., Santiago, Libertad y Desarrollo, pp. 53-122.
- Franta, M., y Konecny, T. (2009), "Stochastic Frontier Analysis of the Efficiency of Czech Grammar Schools", en *Czech Sociological Review*, 45(6), pp. 1265-1282.
- Goldhaber, D. D., y Brewer, D. J. (1997), "Why don't schools and teachers seem to matter? Assessing the impact of unobservables on educational productivity", en *The Journal of Human Resources*, 32(3), pp. 505-523.
- González, P. (1998), "Financiamiento de la educación en Chile", en UNESCO-PREAL (Eds.) *Financiamiento de la educación en América Latina*, Santiago, Unesco, pp. 161-187.
- González, P. (2006), "Estructura institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno", en Santander, M. D. (Ed.) *Ideas para una Educación de Calidad*, 2a ed, Santiago, Libertad y Desarrollo, pp. 201-286.
- González, P., Mizala, A., y Romaguera, P. (2002), *Recursos diferenciados a la educación subvencionada en Chile*, Santiago, CEA.
- Gyimah-Brempong, K., y Gyapong, A. O. (1991), "Characteristics of Education Production Functions: an application of canonical regression analysis", en *Economics of Education Review*, 10(1), pp. 7-17.
- Kantabutra, S. (2009), "Using a DEA Management Tool Through a Nonparametric Approach: An examination of urban-rural effects on Thai School Efficiency", en *International Journal of Education Policy y Leadership*, 4(2), pp. 1-14.
- Kirjavainen, T. (2007), "Efficiency of finnish upper secondary schools: An application of stochastic frontier analysis with panel data", en *VATT working papers*, 20(428).
- Kirjavainen, T., y Loikkanen, H. A. (1998), "Efficiency differences of Finnish senior secondary schools: an application of DEA and Tobit analysis", en *Economics of Education Review*, 17(4), pp. 377-394.
- Ley Normas Complementarias De Administración Financiera, De Incidencia Presupuestaria Y De Personal, N°18.768, diciembre de 1988. Disponible en https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30147 (última entrada abril 2020)
- Lovell, C. K. (1993), "Production frontiers and productive efficiency", en Fried, H. O y Schmidt, S. S (Eds.) *The measurement of productive efficiency: techniques and applications*, Oxford, pp. 3-67.
- Mancebón, M. J., Calero, J., Choi, Á., y Ximénez-de-Embún, D. (2012), "The efficiency of public and publicly subsidized high schools in Spain: Evidence from PISA-2006", en *Journal of the Operational Research Society*, 63(11), pp. 1516-1533.
- McEwan, P. J., y Carnoy, M. (2000), "The effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System", en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22(3), pp. 213-239.
- Mizala, A., y Torche, F. (2012), "Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system", en *International Journal of Educational Development*, 32(1), pp. 132-144.
- Mizala, A., Romaguera, P., y Farren, D. (2002), "The technical efficiency of schools in Chile", en *Applied Economics*, 34(12), pp. 1533-1552.
- Mizala, A., Romaguera, P., y Urquiola, M. (2007), "Socioeconomic status or noise? Tradeoffs in the generation of school quality information", en *Journal of development Economics*, núm. 84, 61-75.
- Munoz, D. A., y Queupil, J. P. (2016), "Assessing the efficiency of secondary schools in Chile: a data envelo-

pment analysis", en *Quality Assurance in Education*, 24(3), pp. 306-328.

- Murnane, R., Waldman, M. R., Willett, J. B., Bos, M. S., & Vegas, E. (2017). The consequences of educational voucher reform in Chile. *Working Paper 23550*.
- Paredes, R. (2016), "El sistema de vouchers en la educación en Chile", en Corvalán, J., Carrasco, A., y García-Huidobro, J. E. (Eds.) *Mercado Escolar y Oportunidad Educacional*, Santiago: Ediciones UC, pp. 57-80.
- Portela, M., Camanho, A., y Borges, D. (2012), "Performance assessment of secondary school: the snapshot of a country taken by DEA", en *Journal of Operational Research Society*, 63(8), pp. 1098-1115.
- Quaresma, M. L., y Valenzuela, J. P. (2017), "Chapter 29: Evaluation and Accountability in Large-Scale Educational System in Chile and Its Effects on Student's Performance in Urban Schools", en Pink, W., y Noblit, G. W. (Eds.) *Second International Handbook of Urban Education*, vol 1., Stanford University, Springer, pp. 523-540.
- Rawls, J. (2001). *Justices as Fairness, a restatement*. Londres: Harvard University Press.
- Thieme, C., Prior, D., y Tortosa-Ausina, E. (2013), "A multilevel decomposition of school performance using robust nonparametric frontier techniques", en *Economics of Education Review*, vol. 32, pp. 104-121.
- Valenzuela, J. P., Bellei, C., y De los Ríos, D. (2014), "Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system. The case of Chile", en *Journal of Education Policy*, 29(2), pp. 217-241.
- Yalcin, S., y Tavsancil, E. (2014), "The Comparison of Turkish Students' PISA Achievement Levels by Year, via Data Envelopment Analysis", en *Educational Sciences: Theory y Practice*, 14(3), pp. 961-968.

Anexos

Datos obtenidos

En este anexo se describen en detalle los datos utilizados. Los datos se obtuvieron a partir de las bases de datos recopiladas del Centro de Estudios del MINEDUC[14], además de bases solicitadas a la misma institución directamente para este estudio; asimismo, se usaron datos de la Agencia de Calidad de la Educación15 (2013), el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) y la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2013 (CASEN). La Tabla 1 presenta estadísticas descriptivas de las variables a utilizar.

La base de datos consiste en 6.430 establecimientos ubicados en 341 comunas, de acuerdo con los datos 2013 del MINEDUC. Sin embargo, existen numerosos datos faltantes para algunas variables. El uso efectivo de estudiantes y escuelas varía de acuerdo con el análisis.

El SIMCE que reportan los establecimientos educacionales está vinculado a entrega de incentivos financieros, autonomía o intervenciones desde el Ministerio de Educación, incentivos a docentes y estándares generalizados de calidad educacional. El SIMCE funciona como indicador para la política pública y la sociedad sobre el desempeño de los estudiantes y establecimientos en el sistema educativo. Por estas razones es que es una variable de uso relevante (Mizala *et al.*, 2002; Quaresma y Valenzuela, 2017).

Otras variables a utilizar corresponden al tipo de establecimiento16, la ruralidad del mismo, el porcentaje de alumnos vulnerables, un indicador de selectividad17, el logaritmo de los ingresos anuales por alumno, tamaño de la escuela y de los cursos, promedio de edad de los docentes, promedios de los niveles de ingreso familiar y educación materna18, y el puntaje en la misma prueba SIMCE de resultado, pero durante el año anterior a la medición (2012). Agregar el puntaje del año anterior permite controlar por el nivel "previo" del establecimiento, así comparando entre las variaciones de los establecimientos con respecto al año anterior.

El ingreso anual del establecimiento dividido por estudiante se basa en el ingreso de subvención regular, financiamiento compartido e ingresos municipales estimados de acuerdo con un prorrateo de los gastos del sector educacional. Una medida más usual para las estimaciones econométricas en educación es el gasto efectivo de cada establecimiento. Como dicha información no es fácil de elaborar, se utiliza el ingreso como proxy para el gasto por alumno, asumiendo que existe igualdad entre los ingresos percibidos y los recursos financieros gastados por un establecimiento.

Este supuesto se contrapone a la existencia del lucro en la educación escolar, pues el lucro supone que no todo el ingreso se convierte en gasto educacional, sino que es retirado como utilidades. De acuerdo con Murnane *et. al* (2017), en el año 2007 alrededor de un 13% de las escuelas chilenas poseía fines de lucro. Considerando este porcentaje, el lucro no presenta problemas para la utilización del ingreso en las estimaciones.

Utilizar los ingresos efectivos de las escuelas, reportados por el MINEDUC, facilita el análisis de la eficiencia de las escuelas porque se pueden modelar como unidades que buscan maximizar sus resultados en base a un nivel fijo de ingresos. Esto indicaría que las escuelas que lucran estarían permitidas en el análisis y mostrarían resultados acordes.

Por otro lado, respecto a las características familiares, la literatura es vasta en sugerir la

utilización de esas variables, tanto para aproximar por los efectos del capital humano y cultural de los niños en sus hogares (Kirjavainen y Loikkanen, 1998; Mizala *et al.*, 2002; Kirjavainen, 2007) como para capturar el efecto par en la sala de clase que la agrupación de niveles socioeconómicos similares produce (McEwan y Carnoy, 2000; Mizala *et al.*, 2002; Kirjavainen, 2007).

La utilización de los factores socioeconómicos es fundamental para evitar sesgos por malas especificaciones (Gyimah-Brempong y Gyapong, 1991) y la evidencia ha mostrado su alto efecto explicativo en desempeño escolar, en diferentes estudios (Goldhaber y Brewer, 1997).

Tabla 1. Estadísticas descriptivas de las variables a utilizar

Variable	Obs.	Únicos	Prom.	Mín.	Máx.	Descripción
smat	185701	192	0,220	-2,728	1,685	Ptje escuela SIMCE matemática 2013
sleng	185701	183	0,131	-2,363	1,783	Ptje escuela SIMCE lenguaje 2013
lsep	185701	5653	2,477	0	5,224	Log Ingreso 2013 del establecimiento por SEP
lrec	185701	6428	6,242	1,400	8,381	Log Recursos financieros del establecimiento por ingresos 2013
EM	185701	2	0,408	0	1	1 si es Establecimiento Municipal
PSS	185701	2	0,149	0	1	1 si es PS Sin Copago
PSC	185701	2	0,443	0	1	1 si es PS Con Copago
ingfam	170450	15	4,125	1	15	Nivel ingreso familiar promedio
educm	170435	20	12,533	1	20	Nivel educacional de la madre promedio
matricula	185701	1284	742,736	2	4062	Número de alumnos en el establecimiento
curso	185701	169	32,798	2	54	Prom. de alumnos por curso
rural	185701	2	0,118	0	1	1 si estab. es rural
ive	185023	4147	0,671	0,137	1	Índice de Vulnerabilidad Escolar - JUNAEB
exppr	176063	3276	13,763	0	43	Años de experiencia promedio de los docentes
smat12	182750	190	0,299	-3,486	3,152	Ptje escuela SIMCE matemática 2012
sleng12	182651	177	0,211	-4,457	2,846	Ptje escuela SIMCE lenguaje 2012
indiceigual	179164	4366	10,437	0	12	Índice predicho ACP de prácticas de discriminación

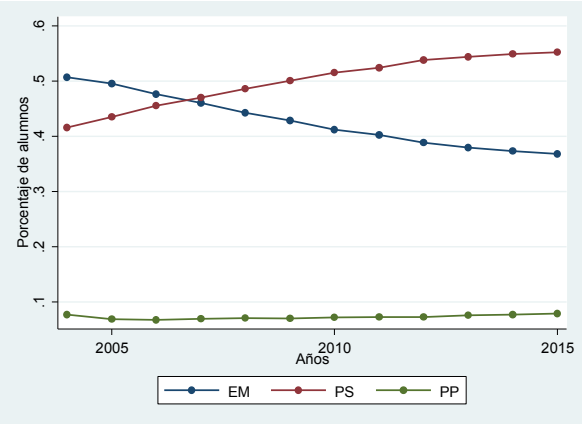
Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Resultados predicción de eficiencia técnica por establecimiento método DEA

variable	prom.	SD	min	25%	mediana	75%	max
dea_leng	0,96	0,04	0,84	0,93	0,96	1,00	1,00
dea_mat	0,96	0,04	0,84	0,93	0,96	1,00	1,00

Fuente: Elaboración propia, datos SIMCE 2013.

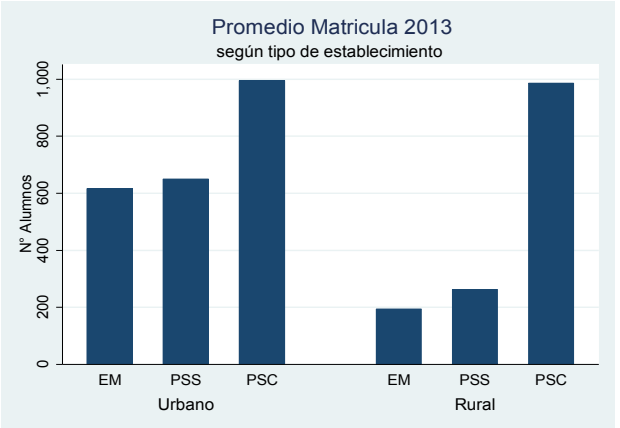
Figura 1. Matrícula por año, 2004-2015, según tipo de establecimiento



(EM = establecimiento municipal, PS = Privado subvencionado, PP = privado pagado)

Fuente: Elaboración propia en base a MINEDUC 2018

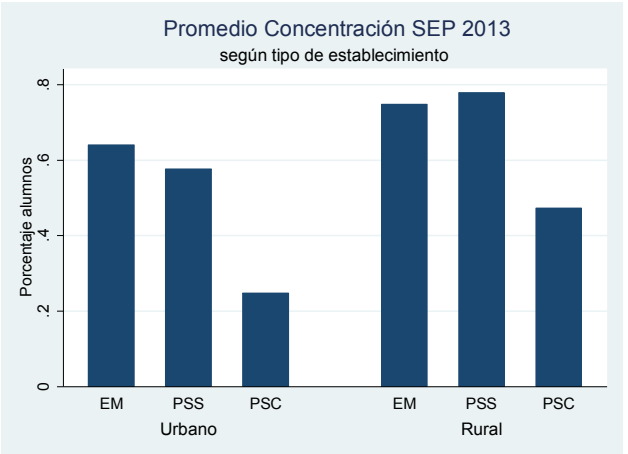
Figura 2. Promedio alumnos (matrícula) que rindió 4to básico 2013 según tipo de establecimiento

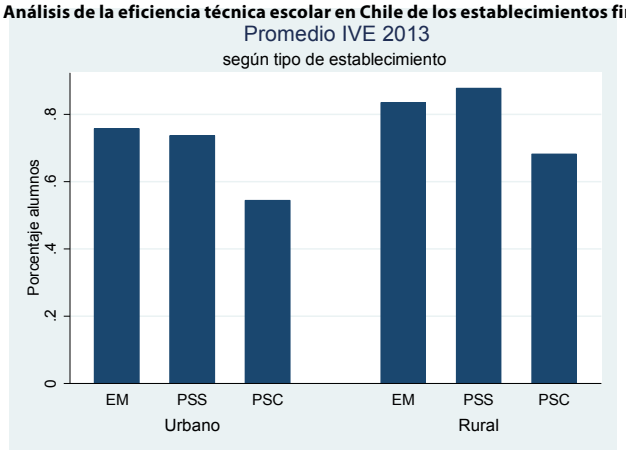


(EM = establecimiento municipal, PS = privado subvencionado sin copago; PSC = privado subvencionado con copago)

Fuente: Elaboración propia, datos MINEDUC 2018.

Figura 3. Promedio estudiantes vulnerables 2013 según tipo de establecimiento

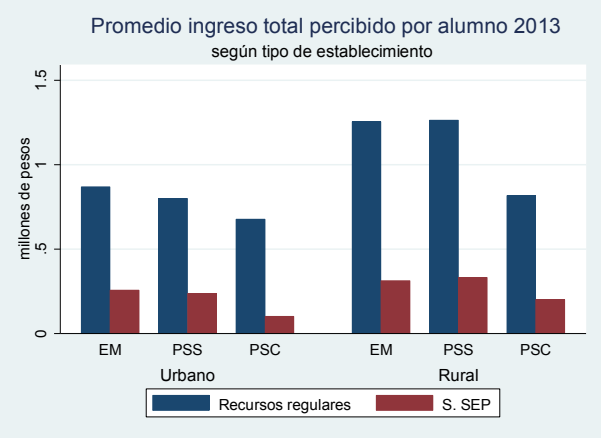




(EM = establecimiento municipal, PS = privado subvencionado sin copago; PSC = privado subvencionado con copago)

Fuente: Elaboración propia, datos Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) 2013 y MINEDUC 2013.

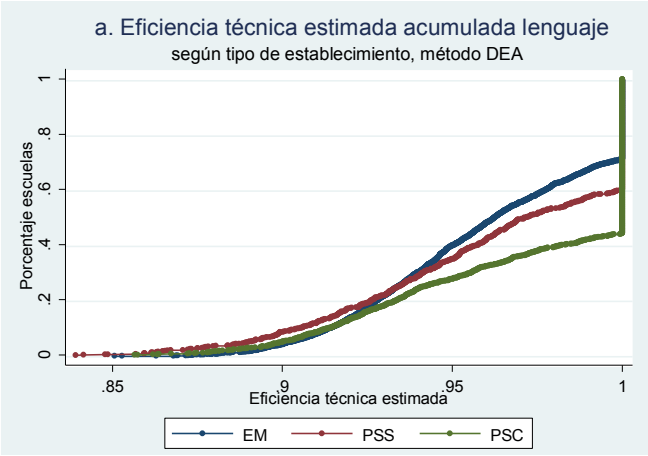
Figura 4. Ingresos totales por alumno en promedio según tipo de establecimiento 2013



(EM=establecimientomunicipal,PS=privadosubvencionadosincopago;PSC=privadosubvencionadoconcopago)

Fuente: Elaboración propia, datos MINEDUC 2018.

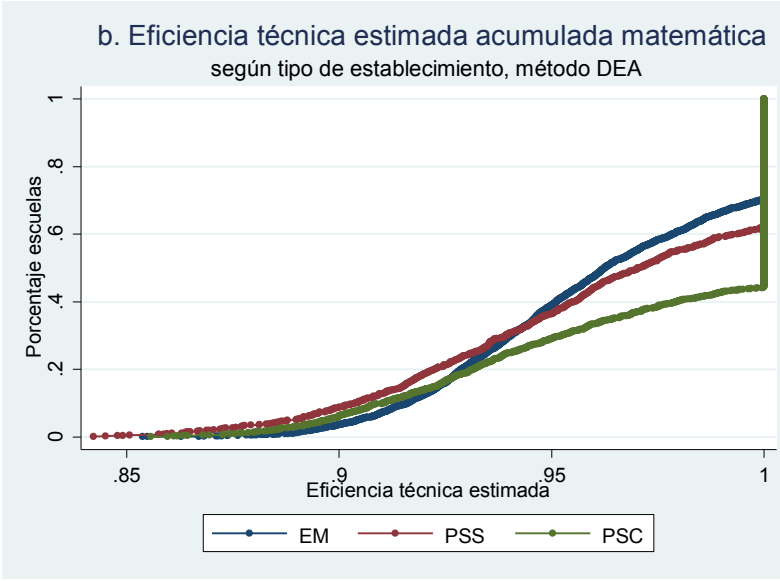
Figura 5. Distribución acumulada de eficiencia técnica escolar para la prueba de lenguaje SIMCE 2013, según tipo de establecimiento, y método DEA



(EM=establecimientomunicipal,PS=privadosubvencionadosincopago;PSC=privadosubvencionadoconcopago)

Fuente: Elaboración propia.

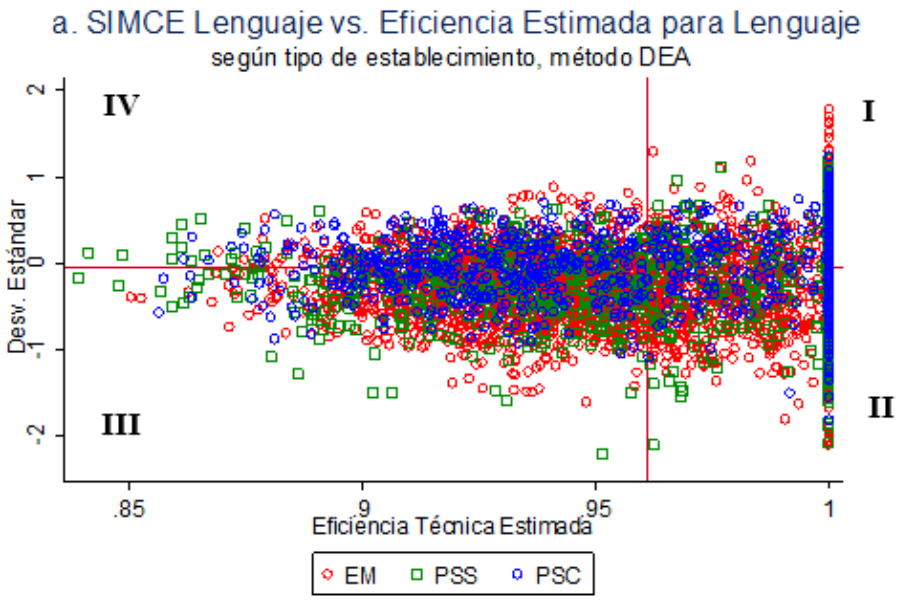
Figura 6. Distribución acumulada de eficiencia técnica escolar para la prueba de matemática SIMCE 2013, según tipo de establecimiento, y método DEA



(EM=establecimientomunicipal,PS=privadosubvencionadosincopago;PSC=privadosubvencionadoconcopago)

Fuente: Elaboración propia.

Figura 7. Gráfico de dispersión desempeño SIMCE lenguaje 2013 estandarizado frente a eficiencia técnica escolar, según tipo de establecimiento



(EM=establecimientomunicipal,PS=privadosubvencionadosincopago;PSC=privadosubvencionadoconcopago)

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3. Distribución de establecimientos según cuadrante de la relación desempeño vs. Eficiencia DEA para SIMCE 2013

	Matemática			Lenguaje		
Cuad.	EM	PSS	PSC	EM	PSS	PSC
I	1087 (36%)	334 (35%)	873 (62%)	605 (20%)	228 (24%)	673 (48%)
II	51 (17%)	202 (21%)	71 (5%)	950 (31%)	320 (33%)	283 (20%)
III	403 (13%)	145 (15%)	40 (3%)	1055 (35%)	277 (29%)	215 (15%)
IV	1043 (34%)	279 (29%)	432 (30%)	432 (14%)	134 (14%)	244 (17%)
Total	3047 (100%)	960 (100%)	1416 (100%)	3042 (100%)	959 (100%)	1415 (100%)

Fuente: Elaboración propia, datos SIMCE 2013.

Notas

1 En la práctica, el cálculo de la subvención se realiza considerando una media móvil cada tres meses.

2 Dentro de la administración municipal se diferencian dos formas: Departamento de Administración de la Educación Municipal (DAEM) y Corporaciones Municipales. Los primeros son departamentos internos de cada municipio, las segundas son entidades independientes de la municipalidad, de derecho privado, pero ligada a ella a través del alcalde y del Departamento de Finanzas Municipales.

3 Existe también la figura de establecimientos de Administración Delegada (AD), que representaban a 2013 un 0,58% de los establecimientos, y que se omitieron del análisis de este estudio.

4 La Ley que establece este cobro es de 1988 (Ley N°18.768, 1988), identificándose así dos tipos de establecimientos subvencionados: Los PS con copago por parte de los apoderados (PSC) y los PS sin copago (PSS). Esta distinción se mantendrá para todo el análisis realizado en este artículo.

5 El SIMCE es el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, una prueba estandarizada a nivel censal que mide conocimientos disciplinares en las áreas de matemáticas, lenguaje y ciencia.

6 La prueba PISA corresponde al Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (en inglés: *Programme for International Student Assessment*). La evaluación es llevada a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a nivel mundial, y mide el rendimiento académico de los alumnos en matemáticas, ciencia y lectura. Su objetivo es proporcionar información estandarizada y comparada que permita a los países mejorar las políticas educativas.

7 Como se explicó en los antecedentes, la dependencia escolar en Chile se divide en pública (los municipios aportan y dirigen los establecimientos), y privada (son privados quienes administran el establecimiento). Algunos establecimientos privados reciben subvención del Ministerio de Educación, y pueden o no cobrar un copago a las familias. Así, la variable consta de 3 categorías: Municipales (EM), Privados Subvencionados que cobran Copago (PSCo), Privados Subvencionados Sin copago (PSSin).

8 Los establecimientos pueden hacer uso de entrevistas, pruebas, reuniones o encuestas para admitir alumnos al establecimiento. Este proceso de selección puede sesgar los resultados, pues es un método de escoger "mejores alumnos", y por lo tanto ser más eficiente. Este indicador está construido a partir de dos indicadores de "igualdad de oportunidades" diferentes. Estos indicadores se elaboran a partir de los cuestionarios SIMCE y de los criterios SNED establecidos por los Departamentos de Educación Provincial (DEPROVs), construido a través de una estimación de Factor de Componentes Principales a partir de factores latentes de tres variables. La escala es de 0 a 12, siendo 12 un establecimiento menos selectivo.

9 El nivel educativo de las madres está descrito por una escala del cuestionario SIMCE, cuyas respuestas abarcan desde 0 "no estudió" hasta 20 "tiene un grado de doctor universitario". La escala para nivel de ingreso económico está caracterizada por ingreso mensual 1 "menos de $100.000", hasta 15 "más de $2.200.000". El nivel de libros está caracterizado como 1 "ninguno" hasta 5 "más de 100".

10 La Subvención Escolar Preferencial (SEP) es una subvención adicional que se entrega a los estudiantes prioritarios. La condición de prioridad la determina el MINEDUC a partir de la participación de programas sociales y otros indicadores.

11 El gráfico para la prueba de lectura lleva a conclusiones similares, pero se omite por extensión.

12 El test de Dunn permite estimar en qué dirección van las diferencias entre grupos, al establecer diferencias ordenadas entre las medianas de las distribuciones. Este test define que una distribución es mayor a otra si es que, al escoger un establecimiento de cada distribución aleatoriamente, la probabilidad de que un establecimiento sea más eficiente que el otro es mayor al 50%.

13 El gráfico para los resultados en la prueba de lectura lleva a similares conclusiones, pero se omitió por extensión.

14 Obtenidas desde la página web del Centro de Estudios MINEDUC: http://centroestudios.mineduc.cl/

15 Esta investigación utilizó como fuente de información las bases de datos de la Agencia de Calidad de la Educación. El autor agradece a la Agencia de Calidad de la Educación el acceso a la información. Todos los resultados del estudio son de responsabilidad del autor y en nada comprometen a dicha institución.

16 Esta variable consta de 3 categorías: Municipales (EM), Particulares Subvencionados que cobran Copago (PSCo), Particulares Subvencionados Sin copago (PSSin).

17 Este indicador está construido a partir de dos indicadores de "igualdad de oportunidades" diferentes. Estos indicadores se elaboran a partir de los cuestionarios SIMCE y de los criterios SNED establecidos por los Departamentos de Educación Provincial (DEPROVs). Construido a través de una estimación de Factor de Componentes Principales (PCF) a partir de factores latentes de tres variables. La escala es de 0 a 12, siendo 12 un establecimiento menos selectivo.

18 El nivel educativo de las madres está descrito por una escala del cuestionario SIMCE, cuyas respuestas abarcan desde 0 "no estudió", hasta 20 "tiene un grado de doctor universitario". La escala para nivel de ingreso económico está caracterizada por ingreso mensual 1 "Menos de $100.000", hasta 15 "más de $2.200.000". El nivel de libros está caracterizado como 1 "ninguno" hasta 5 "más de 100".

*

Pablo A. González es Director y profesor del Centro de Sistemas Públicos y Centro de Investigación para una Educación Inclusiva, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Exactas, Universidad de Chile

Andrés E. Fernández-Vergara es Investigador, Centro de Sistemas Públicos y Centro de Investigación para una Educación Inclusiva, departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. Los autores agradecen el apoyo del proyecto CIE160009 de Conicyt. E-mail: afernandez@dii.uchile.cl

Mecanismos de elaboración, aprobación y asignación del presupuesto para la ANEP en Uruguay

Mechanisms for the elaboration, approval and allocation of the budget for ANEP in Uruguay

LUCÍA CASTRO*
Universidad de la República
MELISSA HERNÁNDEZ**
Instituto Nacional de Evaluación Educativa
CECILIA OREIRO***
Instituto Nacional de Evaluación Educativa

Resumen:
En el artículo se presenta una descripción de los mecanismos de elaboración, discusión y aprobación del presupuesto nacional para la educación pública bajo la órbita de la ANEP en Uruguay, los mecanismos de discusión y asignación del presupuesto a cada consejo de educación y, finalmente, los mecanismos de discusión y asignación del presupuesto a los centros educativos de tres consejos. Se identifica una alta centralización y fragmentación del proceso de asignación de recursos educativos, siendo Montevideo el lugar desde donde se toman la mayoría de las decisiones presupuestales. Cada consejo de la educación presenta particularidades que hacen que el proceso de asignación de recursos a cada centro educativo sea específico. Finalmente, mediante el caso de la enseñanza secundaria, se identifican aquellos elementos que afectan a la dotación de recursos de un centro educativo.

Palabras clave: Educación – Presupuesto – Recursos – Asignación – Uruguay

Abstract:
The article presents a description of the mechanisms for the formulation, discussion, and approval of the national budget for public education under ANEP in Uruguay, the mechanisms for discussion and allocation of the budget to each education council, and, finally, the mechanisms for discussion and allocation of the budget to the schools of three councils. There is a high degree of centralization and fragmentation in the process of allocating education resources, with Montevideo being the place from which most budget decisions are made. Each education council has particular features that make the process of allocating resources to each school specific. Finally, in the case of secondary education, those elements that affect the resource allocation of an education centre are identified.

Keywords: *Education – Budget – Resources – Allocation – Uruguay*

Cita recomendada: Castro, L., Hernández, M. y Oreiro, C. (2019), "Mecanismos de elaboración, aprobación y asignación del presupuesto para la ANEP en Uruguay", en *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 97 a 110.

1. Introducción

En el sistema educativo uruguayo la potestad de formular, implementar y gestionar políticas educativas en la educación pública obligatoria[1] la tiene un ente autónomo, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) (Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2014: 54). La ANEP es dirigida por el Consejo Directivo Central (CODICEN) y está compuesta por cuatro consejos de educación: el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), el Consejo de Educación Secundaria (CES), el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) y el Consejo de Formación en Educación (CFE) (Ley Nº18.437, 2008).

El sistema educativo uruguayo se caracteriza por ser centralizado y fragmentado[2], lo que incluye también al mecanismo de elaboración, aprobación y asignación presupuestal (INEEd, 2016: 11; Mancebo, 2012: 11; Santiago *et al.*, 2016: 13). La mayoría de las decisiones son tomadas por las autoridades del sistema que están radicadas en Montevideo, la capital del país. En este sentido, el sistema es centralizado, tanto funcional como territorialmente. Asimismo, el sistema es fragmentado porque la ANEP se compone de cuatro consejos de educación cuyo funcionamiento es, en gran parte, independiente.

La definición presupuestal resulta clave para poder planificar y considerar las metas y políticas que reflejen los objetivos que se plantea el sistema. Ante esto, es pertinente preguntarse ¿cómo es el mecanismo institucional a través del cual se elabora, discute, aprueba y asigna el presupuesto público nacional dirigido a la educación pública?

Para responder a esa pregunta es necesario considerar que en la asignación presupuestal de recursos educativos públicos existen distintos niveles de decisión que serán abordados a lo largo del trabajo. Por lo tanto, en la segunda parte del trabajo se presenta la asignación presupuestal desde el gobierno central a la ANEP; en la tercera parte se aborda cómo es la distribución entre los consejos de educación, a la interna de la ANEP y, en una cuarta parte, se indaga en la asignación de recursos desde cada consejo de educación a los centros educativos (ver figura 1). En la quinta parte del trabajo, se presenta el caso de la educación secundaria y los elementos que afectan la asignación de recursos que se hace a la interna de la institución. En la última parte se presentan las conclusiones.

El análisis realizado se basa en entrevistas a actores relevantes[3], una recopilación de fuentes secundarias y otros trabajos vinculados con la eficiencia en la distribución de recursos educativos.

2. Mecanismos de elaboración y aprobación del presupuesto nacional para la educación pública en la órbita de ANEP

La elaboración y aprobación de la Ley de presupuesto (Ley Nº 19.355, 2015 y anteriores), por mandato constitucional, se realiza durante los primeros seis meses de gobierno. Esto es parte de una primera etapa de definición del monto total a distribuir y se debe considerar la negociación que hay por detrás. Esta ley está constituida por dos partes: la cuadrícula, que incluye los créditos presupuestales autorizados para cada institución (remuneraciones, costos operativos e inversiones); y los artículos, que establecen el aumento o la reducción marginal en relación a la situación presupuestal anterior (Morató, 2017: 15-16). O sea, la elaboración de la ley sigue un enfoque de tipo marginal.

En el proceso de elaboración, discusión y aprobación del presupuesto nacional participan tanto el Parlamento y el Poder Ejecutivo (PE) como los delegados de las instituciones

objeto de ese presupuesto[4]. En el caso de la educación pública bajo la órbita de la ANEP es la propia institución la que participa.

El presupuesto educativo comienza a ser discutidocuando el PE, a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), elabora una propuesta para la educación pública[5] que incluye en el mensaje presupuestal. El marco legal habilita al PE a hacer uso de un alto grado de discrecionalidad en cuanto a la elaboración de la propuesta de presupuesto. La elaboración del presupuesto nacional, del que el educativo es sólo una parte, sigue un procedimiento vertical en el cual el MEF es quien define las metas fiscales de acuerdo a las prioridades del PE para el quinquenio y como consecuencia determina un límite de gasto (Morató, 2017: 17).

Debido a que la ANEP es un ente autónomo, tiene la potestad de presentar, en paralelo al PE, su propio proyecto de presupuesto para la educación pública bajo su órbita. Este comienza con el trabajo conjunto entre el CODICEN y los consejos de educación para la estimación de necesidades y definición de prioridades. El CODICEN determina las líneas estratégicas a desarrollar, estos lineamientos se plantean a los consejos y, en base a ellos, cada subsistema establece sus objetivos, líneas de acción concretas y recursos presupuestales necesarios para su cumplimiento (Nollenberger, 2013: 3). Para esto, se tiene en cuenta el costo de todos los nuevos elementos pedagógicos, además de los existentes hasta entonces.

El CODICEN, en su propuesta, debe determinar la consistencia de los objetivos planteados con los lineamientos generales, la coherencia de los recursos solicitados por cada consejo con los objetivos y líneas definidos y, finalmente, la viabilidad en cuanto a la disponibilidad de recursos prevista por el ente para financiar las acciones planteadas. Desde 2016 se elabora el presupuesto público por programa y proyectos asignados a unidades ejecutoras (anteriormente se asignaba directo a la unidad ejecutora), lo que contribuye a vincular presupuesto con objetivos. Como resultado, es necesario definir el monto que se propone destinar a los diferentes programas y proyectos en cada consejo.

Una vez definida la propuesta a la interna de la ANEP, se presenta al Parlamento en el marco de la discusión del presupuesto nacional, y al mismo tiempo el Parlamento recibe la propuesta del PE. El PE define el tope máximo del presupuesto a través de su propuesta, aunque el Parlamento puede enviar un mensaje complementario sugiriendo un incremento y detallando la forma en que se financia.

Existen autores que afirman que la discusión parlamentaria en torno al presupuesto no deriva en mejoras en la política de calidad del gasto. El tiempo es escaso y se requieren importantes capacidades técnicas que resultan muy costosas como para ser consideradas en las negociaciones y tener un impacto real en la discusión que, en los hechos, se termina dando exclusivamente sobre el incremental (Morató, 2017: 28).

El nuevo presupuesto se plantea a partir de la línea de base (conocida también como "planillado"), es decir, lo vigente en el presupuesto anterior, y se discute sobre los incrementos por encima de esta línea, que incluyen el cálculo de los costos de cada nueva partida. Estos incrementos suelen tener un destino específico que resulta de los ámbitos de negociación mencionados previamente (por ejemplo: fortalecimiento de educación media básica, incremento de inversiones para la construcción de nuevas escuelas de tiempo completo, creación de nuevos grupos o incorporación de nuevos cargos docentes).

La distribución del presupuesto y su cuantía tienen un fuerte componente histórico, ya que la línea de base tiene el peso mayor. Habitualmente las discusiones principales en torno al presupuesto se dan a partir del monto y distribución de los incrementos, ya que la línea de base es considerada un "piso" para la discusión presupuestal. En el caso de que el nuevo proyecto presupuestal no sea aprobado, sigue vigente el presupuesto anterior considerando la "línea de base" hasta que se negocie uno nuevo.

Una vez que el presupuesto es aprobado por el Parlamento, la ANEP cuenta con una determinada cuantía presupuestal para los siguientes cinco años. El gobierno central, a través del MEF, asigna ese presupuesto a la ANEP (punto 1 de la figura 1, ver anexo).

A partir del año 2015, si bien se sigue aprobando un presupuesto quinquenal, ya no se especifica la distribución anual, lo que es definido en cada rendición de cuentas anual. Para el año 2018 el monto ejecutado por la ANEP fue de 63.663 millones de pesos corrientes, lo que representó el 68% del Gasto Público en Educación[6] y un 9% del Gasto Público Total (Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Desarrollo Social, 2018).

Por primera vez en el proyecto de presupuesto de la ANEP de 2015 se establecieron metas vinculadas a los lineamientos y objetivos estratégicos a través de indicadores. Sin embargo, las metas no fueron asociadas al presupuesto aprobado y su cumplimiento no está estrictamente vinculado a la ejecución presupuestal. Como en la mayoría de países de la región, la relación entre las prioridades estratégicas de los gobiernos, la asignación de recursos presupuestales y los resultados, generalmente no está establecida con claridad o es débil (Berreta y Tavares, 2006: 2).

3. Proceso de discusión y asignación del presupuesto a cada consejo de educación

El CODICEN realiza la distribución de los recursos hacia los consejos en acuerdo con ellos, según lo que finalmente aprobó el Parlamento. Actores relevantes de cada consejo de educación establecen la coordinación entre los consejos y el CODICEN, incluidos los directores de los consejos (INEEd, 2016: 101). Como el Parlamento habitualmente aprueba un monto menor al solicitado en un comienzo, esta instancia es fundamental para reasignar los recursos con los que efectivamente cuenta la ANEP.

Una vez asignado el presupuesto a la interna, cada consejo recibe un presupuesto marcado por rubros, asociados a programas y proyectos y a niveles educativos, es decir, cada consejo cuenta con un presupuesto asignado a los diferentes conceptos del gasto.

Dado que la distribución presupuestal histórica tiene un peso muy fuerte para definir la asignación entre los consejos, se generan dificultades para alterar la participación de cada uno de ellos en el total de los recursos del organismo y para redireccionar recursos hacia nuevas prioridades. Considerando que los regímenes laborales de los docentes suelen ser muy rígidos, y que el peso de las remuneraciones en el gasto es muy alto -87% en 2018 para toda la ANEP- (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018), el margen para nuevas propuestas de política educativa vinculadas con inversiones o con gastos corrientes es reducido.

Durante las rendiciones de cuentas se termina de definir el presupuesto anual y ocasionalmente los posibles incrementos para ese período, los fondos son liberados año a

año, tanto desde el gobierno Central al CODICEN como de este a los consejos (puntos 2 y 3 de la figura 1). En algunos casos, ocurre que una vez culminado el año se da una reasignación de recursos entre consejos, los recursos "excedentes" se transfieren vía CODICEN a aquellos consejos con "déficit"[7]. Sin embargo, estas reasignaciones se suelen dar *ex post* a la asignación original, y la distribución histórica no se modifica. Además, la redistribución de crédito que se realiza durante un año no se toma en general como una reasignación de carácter permanente (INEEd, 2016: 108).

4. Proceso de discusión y asignación del presupuesto a cada centro educativo

En el sistema de educación uruguayo gran parte de las decisiones administrativas y curriculares, como la organización de la enseñanza, la administración del personal o la planificación y programación presupuestal, incluido el manejo de los recursos financieros, son tomadas por autoridades del sistema que están radicadas en Montevideo, la capital del país. Las remuneraciones y gastos de funcionamiento se ejecutan en su mayor parte a través de los consejos de educación; mientras que las inversiones se ejecutan mayormente a través del CODICEN, aunque una parte también se ejecuta a través de los consejos de educación (INEEd, 2016: 108). Además, el sistema se integra por un conjunto de instituciones que operan con cierta independencia unas de otras y con escasos niveles de articulación en el plano educativo y de gestión.

Los centros educativos tienen un escaso margen de autonomía para gestionar sus propios recursos y esto varía, en cierta medida, a partir de las reglas de funcionamiento específicas de cada consejo de educación. Además de no tener potestades sobre el personal (docente o de gestión) que va a trabajar en el centro, las partidas presupuestales que manejan son muy pequeñas.

En los últimos años, habiendo identificado esta situación como problemática, se han implementado propuestas para comenzar a contrarrestarla. Un ejemplo de esto son los campus regionales, que funcionan en el ámbito del CETP, con potestades de planificar acciones a nivel territorial o participar en la elaboración del presupuesto quinquenal de la ANEP. Otro ejemplo son las inspecciones regionales, que funcionan en el ámbito del CES y que tienen potestades de asignar algunas horas de docencia indirecta o participar en los ámbitos de definición de creación de grupos o definición de las matrículas.

Dependiendo del tipo de rubro, las partidas presupuestales se ejecutan fundamentalmente desde el CODICEN o desde el consejo, solo en algunos casos específicos y exclusivamente partidas fijas se ejecutan desde el centro mismo. No existen transferencias de recursos para su gestión a nivel regional o local, salvo contadas excepciones. Las experiencias de descentralización que se han ido implementando, aún no incluyen sistemáticamente autonomía de gestión de recursos respecto al nivel del consejo.

Cada consejo de educación decide la distribución de recursos hacia los centros educativos en partidas como materiales educativos, alimentación, monetarias, de inversión, entre otras. En general, la asignación de recursos a los centros no sigue criterios sistemáticos centrados en las necesidades del centro, sino que se calculan de manera indirecta (desde el nivel central y generalizando a partir del tipo de centro y/o modalidad) o quedan definidos mediante la implementación de los programas complementarios.

La única porción del presupuesto asignada a los centros individuales es el gasto operativo de menor porte, que varía según sea el tipo y categoría del centro y, en algunos casos, de los programas educativos que tenga. Hay partidas presupuestales que se quedan libradas a la discrecionalidad de los centros, pero limitadas por el área en las que deben ser ejecutadas, esto se da en algunos gastos de funcionamiento generalmente menores. Es el caso de las partidas específicas para la compra de materiales didácticos, alimentación, traslados, combustible, gas y limpieza, u otros, dependiendo del tipo de centro educativo (Organización para la Cooperación y el DesarrolloEconómicos, 2017: 83-84).

En el caso de los gastos corrientes, la mayor parte se ejecutan desde el nivel central de los consejos. Los salarios docentes, la formación para el desarrollo profesional, los materiales educativos y los gastos de servicios básicos, se definen a discreción; y los criterios considerados son el tipo de centro (que suele estar determinado por su matrícula) y tipo de programa educativo. Se suele recurrir al comportamiento histórico para la asignación de materiales en el caso de algunas propuestas educativas.

Los centros pueden recibir recursos en especie o recursos financieros (dinero) para que ellos mismos lo ejecuten. Lo primero ocurre con las remuneraciones de los docentes, su formación para el desarrollo profesional y con varios gastos de funcionamiento que son directamente pagados por los consejos (OCDE, 2017: 117).

En definitiva, una gran parte de los recursos pueden ser asignados a los centros según lo considere conveniente el consejo respectivo. Frente a la inexistencia de reglas que determinen el conjunto de la asignación, surge el riesgo de que la discrecionalidad cuestione la claridad y transparencia de los criterios que se emplean.

Por su parte, la mayoría de los gastos de capital se ejecutan desde el CODICEN, por lo que, para este tipo de partidas, las decisiones se toman aún más centralizadamente. Para las inversiones en infraestructura relacionadas a construcción de nuevos edificios o grandes obras de mantenimiento, el CODICEN, a través de la Dirección Sectorial de Infraestructura (DSI) o de los Programas de Apoyo a la Mejora de la Calidad de la Educación Inicial y Primaria en Uruguay (PAEPU) y de Apoyo a la Educación Media y la Formación en Educación (PAEMFE), canaliza sus recursos a través de programas de inversiones, que

se arman con base en la discreción administrativa y la evaluación de necesidades. En el caso del mantenimiento de menor porte, cada consejo, a través de sus divisiones de arquitectura, es el responsable y habitualmente decide dónde asignar sus recursos según se observen las necesidades, en diálogo con los inspectores (INEEd, 2016: 117).

Para la asignación de las obras de mantenimiento de mayor porte, se tiene en cuenta un índice de requerimiento y criticidad constructiva elaborado por la DSI a partir de un relevamiento del estado de los edificios educativos de todo el sistema. Por su parte, para la definición de los nuevos espacios educativos se realizan estudios geo-referenciados donde se combina información de oferta, matrícula y proyecciones poblacionales regionales. A partir de ello, se elabora un listado de obras que se cruza con las solicitudes elevadas por los consejos y así se determinan las prioridades finales de obras por departamento. De todos modos, a pesar de la existencia de esta priorización por parte de la DSI, la decisión final la tiene el CODICEN.

También la DSI, mediante licitación, compra equipamiento para todo el sistema que es distribuido de acuerdo a las necesidades y pedidos de los centros educativos.

5. Autonomía de los centros públicos en la ejecución de sus recursos

Gestión de los recursos en el centro. Los directores tienen escasa o nula discrecionalidad para asignar/gestionar los recursos más relevantes, tanto en relación a la contratación de personal docente y de gestión, como a la implementación y desarrollo en el centro de programas específicos, entre otros. A continuación, se presenta un detalle del conjunto de gastos que son ejecutados por los propios centros educativos.

Centros de educación inicial y primaria - CEIP. En los centros que están dentro de la órbita del CEIP la autonomía para la utilización del gasto varía levemente entre un tipo de escuela y otro. En las escuelas urbanas comunes y de práctica se administra la "caja chica", que se puede destinar a leche y materiales consumibles, y la partida de gastos operativos destinados a limpieza. Del mismo modo, en las escuelas de tiempo completo, escuelas aprender y jardines de educación inicial, se administra la "caja chica" que es destinada a gastos de alimentación, las partidas dirigidas a materiales de limpieza y otros varios (en las aprender se incluyen reparaciones menores). En estas, se ejecuta también el presupuesto dirigido a la contratación de auxiliares de servicio, parte del equipo de gestión del centro y los gastos de combustible y gas.

Centros de educación secundaria - CES. En los centros del CES no existe un presupuesto para centros individuales, el presupuesto propuesto es general y se especifica por elementos globales. Los centros educativos públicos en secundaria (liceos públicos) tienen autonomía para ejecutar algunos gastos menores: administran la "caja chica", que pueden destinar a suministros de papelería y reparaciones menores, y la parte de los gastos operativos dirigidos a limpieza. Los materiales didácticos son comprados a nivel central por Proveeduría y luego distribuidos a los centros. Si la matrícula es mayor de lo previsto o algo se rompe, el director del centro de cualquier parte del país debe hacer la solicitud "extra" a Proveeduría en Montevideo.

Los liceos de tiempo completo o extendido administran también los gastos en alimentación.

Centros de educación técnico-profesional - CETP. Los centros de CETP también tienen autonomía para administrar la "caja chica" para la adquisición de bienes consumibles, así como los gastos operativos destinados a limpieza y paseos. Asimismo, gestionan fondos para gastos menores de capital. Las escuelas agrarias, por su parte, también incluyen en su "caja chica" gastos de alimentación.

Otras fuentes de recursos. En los centros educativos públicos no se cobra matrícula ni cuotas a los padres. Hay otras fuentes de ingresos privados que generalmente representan un porcentaje muy menor de los recursos totales del centro educativo. Las contribuciones monetarias voluntarias de las familias varían sustancialmente entre centros y son más relevantes en educación inicial y primaria que en educación secundaria y técnica[8].

De forma no sistemática también representan fuentes de recursos las donaciones monetarias de particulares o de empresas, y donaciones en especie (por ejemplo equipamiento). Hay centros que tienen ingresos adicionales provenientes del alquiler de sus instalaciones, que deben ser autorizadas por el consejo respectivo. También existen los proventos de las cantinas, que se trata de un recurso con afectación especial (o fondo de libre disponibilidad), o sea que para utilizarlo se precisa un crédito que debe ser solicitado a nivel central. En el CETP también existe la venta de productos y servicios no educativos, provenientes de las prácticas de los estudiantes. Los ingresos por estas ventas se destinan a una "bolsa común" centralizada por el consejo, de la que luego se distribuyen los fondos entre centros.

En síntesis, el margen de autonomía de los centros en cuanto a recursos es bajo, las decisiones principales sobre el uso de los recursos se centralizan en los consejos. Por un lado, las estructuras departamentales o regionales no tienen potestades efectivas de asignar estos recursos, sino solamente de sugerir o "elevar" las necesidades al nivel central (INEEd, 2016: 139). La autonomía de los centros se limita a la ejecución de gastos menores.

6. Elementos que afectan la dotación de recursos de un centro educativo: el caso de la enseñanza secundaria

Continuando con el análisis de la asignación del presupuesto a los centros educativos, en este apartado se introduce el ejemplo del CES en relación a la ejecución del gasto en la dotación de los recursos salariales de los liceos públicos de Uruguay (que representa un 95% del gasto del CES en 2018), la que no es realizada por los centros mismos, sino por un conjunto de elementos que lo determinan. Este conjunto de elementos, en su mayoría, son definidos por fuera de la órbita de la toma de decisiones de los centros.

Dado que este apartado se centra únicamente en el CES y en su dotación de personal y recursos salariales, no se considera la distribución de recursos materiales o infraestructura. El gasto del CES en inversiones representa solamente un 0,4%, lo que se explica por el hecho de que la mayor parte de las inversiones de gran porte, incluida la construcción de nuevos centros, es financiada directamente por el CODICEN.

En la figura 2 (ver anexo) se visualizan los principales elementos que inciden en la asignación del personal a los centros (en términos tanto de cantidad de personas como de

horas y su distribución) y su costo salarial.

- El primer elemento es la oferta educativa, en términos de planes, modalidades y programas educativos que se ofrecen. Esto define una primera dotación de horas de docencia directa e indirecta con que debe contar cada liceo. La oferta se define a nivel central, desde el consejo, pero en diálogo con los inspectores y directores involucrados.

Cada plan de estudios incluye un determinado currículo, con contenidos organizados en grados, módulos o trayectos, que establecen un camino para la culminación de un ciclo educativo. En general las remuneraciones docentes no varían según el plan de estudios, sin embargo, existen excepciones donde los planes tienen un salario diferencial asociado.

Las modalidades educativas vigentes en el CES en 2017 son: liceos comunes, liceos de tiempo completo, liceos de tiempo extendido, liceos rurales y centros educativos integrados. Cada una de estas propuestas tiene un peso distinto en la matrícula total y tiene asociado un costo salarial por estudiante distinto.

Por programa educativo complementario se entiende la implementación de una planificación organizada con un objetivo definido y recursos asociados, que se lleva a cabo mediante acciones de apoyo a los estudiantes, desarrolladas fuera de las actividades regulares propuestas por los planes educativos. Existe una serie de programas complementarios que son asignados a los centros educativos y que significan una partida extra, monetaria o de otro tipo.

- El segundo elemento es la matrícula del centro y, en consecuencia, la cantidad de grupos que quedan determinados. Estos definen con mayor precisión la cantidad de docentes necesarios y, por lo tanto, las horas de docencia directa e indirecta con las que deberá contar cada liceo.
- El tercer elemento es la categoría del centro: los centros educativos de enseñanza secundaria se agrupan en cuatro categorías de acuerdo con su matrícula o si son liceos rurales, departamentales o de tiempo completo. Uno de los principales objetivos de esta categorización consiste en responder de forma adecuada al volumen de matrícula y a los requerimientos de los centros para su funcionamiento, y fijar una estructura piramidal que facilite la organización del sistema y las carreras docentes de los directores. La categoría del centro determina el salario del equipo de dirección (directores y subdirectores). En ese sentido, la asignación de una categoría que no dependa exclusivamente de la matrícula del liceo, como los casos mencionados en que se les asigna una categoría mayor a la que les corresponde por matrícula, estaría funcionando como un incentivo para cubrir esos cargos.
- El cuarto elemento es la conformación de los equipos docentes y personal de gestión que trabajan en los liceos, que incide en el cobro diferencial de salarios de acuerdo con el grado, la antigüedad, la titulación y las partidas extra (como presentismo). Esto quiere decir que según la persona que ocupa cada cargo del centro, corresponden más o menos recursos ya que el salario de cada funcionario varía según el desempeño (presentismo) y características individuales (antigüedad, titulación), que no están relacionados al puesto en concreto.

La asignación de docentes a los centros educativos del sistema público de secundaria, depende de reglas y pautas claras predefinidas por el CES para la elección y designación

de horas. A través del sistema de elección de horas se define qué docente trabajará en qué liceo y con qué carga horaria, así como las horas y cargos que quedarán vacantes. El sistema de elección de horas en educación secundaria constituye una instancia de suma importancia en la determinación del costo salarial por centro, ya que, año a año, los profesores (titulados o no titulados, efectivos o interinos, con mayor o menor grado o mayor o menor antigüedad[9]) seleccionan sus horas y definen en qué centro trabajarán. Esta elección depende de un sistema de jerarquización que está fuertemente marcado por la antigüedad, las clases dictadas o días trabajados, la efectividad y la calificación[10]de los docentes. Los efectivos con mayor grado o antigüedad tienen derecho a ser los primeros en tomar horas (INEEd, 2016: 131; Labadie*et al.*, 2006: 27).

7. Conclusiones

El sistema educativo uruguayo se caracteriza, por un lado, por ser altamente centralizado en su funcionalidad. Los consejos de educación toman la mayoría de las decisiones administrativas y curriculares. Por otro lado, el sistema es fragmentado, al estar compuesto por cuatro consejos de educación que actúan de forma más o menos independiente entre sí. Finalmente, existe una alta centralización a nivel territorial ya que las decisiones se toman desde la capital del país, lo que resta flexibilidad y capacidad de iniciativa a nivel departamental o local y genera frecuentemente lentitud ante diferentes tipos de iniciativas y frente a la resolución de problemas.

Con respecto a la definición del presupuesto cabe mencionar la relevancia que tiene la negociación y la discusión, incluyendo las perspectivas diversas de distintas instituciones públicas (Parlamento, MEF, ANEP). Sin embargo, existe escaso margen de la política pública para promover mejoras a través de la asignación presupuestal marco, dada la inercia que tiene el presupuesto por el peso del componente histórico en la asignación de recursos.

Las autoridades de los consejos tienen la capacidad de asignar recursos a los centros educativos según lo consideren conveniente, aunque no se aplican reglas de asignación, por lo que hay riesgo de que esta discrecionalidad disminuya la claridad y transparencia de los criterios empleados.

Como consecuencia, los centros educativos tienen escasa autonomía, no tienen potestades sobre el personal que lo conforma (docentes y personal de gestión) y manejan partidas presupuestales marginales, que apenas les permiten mantener los locales en condiciones adecuadas.

Los aspectos normativos de la asignación de recursos salariales a nivel de los centros educativos conllevan un conjunto de definiciones. Considerando exclusivamente la dotación de recursos salariales a un liceo público, el conjunto de personal (de docencia directa e indirecta y de gestión) es el elemento de mayor peso en la asignación presupuestal. Existe un conjunto de elementos que los definen que se determinan por fuera de la órbita de toma de decisiones de los centros.

Los cargos y horas del personal del centro están fuertemente determinados por la previsión de la matrícula estudiantil. La definición de los planes de estudio, las modalidades educativas y los programas complementarios presentes en el centro, así como la categoría del liceo también constituyen elementos de peso en la definición de cargos y horas docentes.

En suma, el mecanismo institucional a través del cual se elabora, discute, aprueba y asigna el presupuesto público nacional dirigido a la educación pública favorece la conformación de un sistema centralizado y fragmentado. Como consecuencia, los centros educativos tienen escaso margen de maniobra para tomar decisiones en cuanto a la asignación y gestión de sus recursos. Para el ejemplo presentado de CES, la asignación de personal a los centros refuerza esta escasez de autonomía.

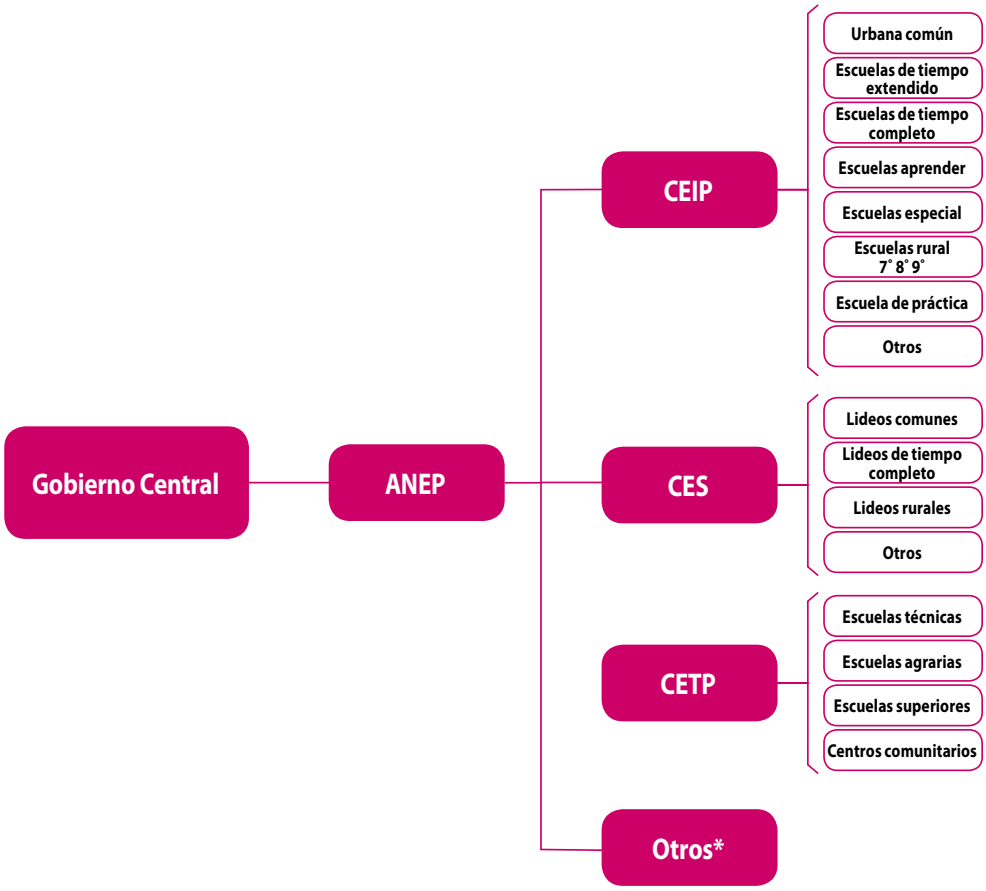
A su vez, este mecanismo centralizado dificulta la implementación de las metas y políticas que se han planteado desde el sistema educativo para llevar adelante sus objetivos. Sería oportuno considerar la manera de disminuir la alta centralidad y fragmentación del mecanismo de definición y asignación del presupuesto y, a nivel de los centros educativos, la pertinencia de que participen más activamente en la definición de los elementos que determinan la asignación de su personal.

Bibliografía

- Berreta, N. y Tavares, M. (2006), *Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias*. Informe preparado para el Banco Interamericano de desarrollo, Programa de ejecución del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV).
- Cámara de Senadores (2015), "Presupuesto Nacional período 2015-2019. Aprobación", en *Repartido*, núm. 173, Anexo VI, noviembre de 2015.
- Consejo de Educación Secundaria, Acta nº 10, resolución nº 79, expediente 3/2159/2018.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2014), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014,* Montevideo, INEEd.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2016), *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos. Informe país – Uruguay*, Montevideo, INEEd.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2019), *Anexos. Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2017-2018*, Montevideo, INEEd.

- Labadie, G., Mizala, A., Retamoso, A., Opertti, R. y Romaguera, P. (2006), "Gestión educativa, remuneraciones e incentivos. Análisis comparado de las experiencias de Chile y Uruguay", Documento de Trabajo, núm. 20, Universidad ORT-Uruguay, Facultad de Administración y Ciencias Sociales.
- Ley General de Educación, Nº 18.437, diciembre de 2008. Disponible en: https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/-18437-ley-general-de-educacion.pdf (última entrada 4 de noviembre de 2019).
- Ley Presupuesto nacional de sueldos gastos e inversiones. Ejercicio 2015-2019, Nº 19.355, diciembre de 2015. Disponible en: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19355-2015 (última entrada 4 de noviembre de 2019).
- Mancebo, M.E. (2012), "Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), pp. 93-118.
- Ministerio de Desarrollo Social (2018), datos del Observatorio Social.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2018), registros administrativos del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) del Gobierno.
- Morató, A.I. (2017), *The rules of the game: an assessment of the budget decision process in Uruguay*. Master thesis. Hertie School of Governance, Executive Master of Public Administration 2016/2017.
- Nollenberger, N. (2013), *Equidad y eficiencia en la asignación de recursos al Interior del sistema de enseñanza media en Uruguay*. Consultoría para el Ministerio de Economía y Finanzas.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017), *OECD Reviews of schoolresources: thefunding of schooleducation*, Paris, OECD Publishing.
- Santiago, P., Ávalos, B., Burns, T., Radinger, T. y Morduchowicz, A. (2016), *Revisión de recursos educativos: Uruguay*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Recuperado de: https://www.ineed.edu.uy/images/publicaciones/URU_School Resources Review-traducido.pdf

Figura 1. Vías de asignación presupuestal



Nota: (a) refiere a CODICEN y CFE.

Fuente: elaboración propia a partir de INEEd (2019: 3).

Figura 2. Principales elementos que inciden en la asignación del personal a los centros y su costo salarial

Fuente: elaboración propia.

Notas

1 Son obligatorias la educación inicial (4 y 5 años de edad), la educación primaria y la media básica y superior (Ley N°18.437, 2009).

2 Debe tenerse en cuenta en relación con este aspecto, que recientemente se creó una Dirección Sectorial de Integración Educativa para promover una mayor coordinación del trabajo en todos los niveles de la ANEP, intra y entre Consejos, además de con otras instituciones públicas y privadas.

3 Se entrevistaron miembros del parlamento directamente vinculados en la negociación por el presupuesto de la educación, directores de centros educativos y diversos inspectores y jerarcas del CES y CODICEN.

4 Por más información sobre los actores y las etapas y plazos del proceso presupuestario en Uruguay ver figuras 2 y 3 en Morató (2017: 16, 18).

5 Esta propuesta es armada por el Ministerio de Economía y Finanzas de acuerdo al espacio fiscal establecido y a las prioridades del Poder Ejecutivo para el quinquenio, es discutida y aprobada por el presidente y los ministros.

6 Incluye el gasto en educación de primera infancia, obligatoria, terciaria y sin nivel.

7 Un ejemplo de esto ha sido el traspaso de parte de los recursos del CEIP hacia el CETP años anteriores, vinculado a la caída de la matrícula en primaria y al aumento en la educación media tecnológica.

8 Una excepción la constituyen las escuelas técnicas agrarias en las que los aportes de las familias son significativos.

9 Para la determinación de los grados se considera, entre otros aspectos, la antigüedad. No obstante, más allá de que aquella sea parte del grado docente, existen las primas por antigüedad que se otorgan a todos aquellos con 25 años de trayectoria en el servicio o a quienes tienen una permanencia en el séptimo grado luego de cumplir 28 y 32 años de docencia.

10 La calificación se construye considerando las evaluaciones de lo siguiente: asignatura, asistencia, actividad computada, informe de dirección, informe de inspección, aptitud docente, antigüedad de méritos y antigüedad calificada (Consejo de Educación Secundaria, 2018).

Lucía Castro es Magíster en Evaluación de Sistemas Educativos, Universidad Católica del Uruguay; Licenciada en Economía, Universidad de la República; Estudiante de Maestría en Fundamentos y Prácticas de Sostenibilidad en la Universidad de Lausanne. E-mail: lucastronavia@gmail.com

*

Melissa Hernández es candidata a Doctora en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República; Magíster en Historia Económica, Universidad de la República; Licenciada en Economía, Universidad de la República; Investigadora del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Becaria doctoral, Agencia Nacional de Investigación e Innovación. E-mail: mhernandez@ineed.edu.uy

Cecilia Oreiro es candidata a Doctora en Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República; Magíster en Economía, Universidad de Chile; Licenciada en Economía, Universidad de la República; Investigadora del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. E-mail: coreiro@ineed.edu.uy

El financiamiento de la educación superior en América Latina: tendencias e instrumentos de financiamiento

Financing higher education in Latin America: trends and financing instruments

ANA GARCÍA DE FANELLI*
CEDES - CONICET

Resumen:
En la última década, la evolución de los recursos financieros destinados a la educación superior en América Latina acompañó los cambios en la economía, las variables demográficas y las educativas. Dado un determinado nivel de recursos públicos destinados a este nivel, algunos países de América Latina han incorporado mecanismos novedosos para distribuir estos fondos entre las instituciones de educación superior y entre los estudiantes. Tras examinar la inversión en educación superior respecto del PBI, este artículo se concentra en el análisis de los mecanismos de asignación de fondos que los gobiernos han incorporado para promover reformas en el funcionamiento de la educación superior. Para asignar los fondos públicos a las universidades según criterios objetivos, se emplearon fórmulas según indicadores de insumos y resultados. Con el fin de alinear los objetivos de los gobiernos con aquellos de las instituciones universitarias autónomas, también se utilizó como instrumento de política pública los contratos programa. Finalmente, en algunos países como Chile y Colombia, los recursos financieros destinados a la educación superior se asignaron en alta proporción a los estudiantes, buscando por este medio mejorar la equidad en el acceso y la graduación, a la par que se incentivaba la mejora del rendimiento académico.

Palabras clave: Educación Superior, Financiamiento, Gasto Público, América Latina, Asignación de fondos

Abstract:
In the last decade, the evolution of financial resources allocated to higher education in Latin America accompanied the changes in the economy, in the demographics and educational variables. Given a determined level of public resources devoted to this level, some Latin American countries have incorporated new mechanisms to distribute these funds among higher education institutions and students. After examining investment in higher education in relation to GDP, this article analyzes the allocation mechanisms that governments have carried out to promote reforms in higher education. To allocate public funds to universities according to objective criteria, formulas were used according to input and output indicators. In order to align the objectives of the governments with those of the autonomous university institutions, program contracts were also used as a public policy instrument. Finally, in such countries as Chile and Colombia, the financial resources destined to higher education were distributed in a high proportion to the students in an effort to improve equity in access and graduation, while encouraging improvement in academic performance.

Keywords: *Higher Education – Funding – Public Spending – America Latina – Allocation of funds*

Cita recomendada: García de Fanelli, A. (2019), "El financiamiento de la educación superior en América Latina: tendencias e instrumentos de financiamiento", en *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 111 a 126.

Introducción

A lo largo de la última década, los recursos financieros destinados a la educación superior han sido reflejo de los cambios en el crecimiento de la economía de cada uno de los países de América Latina (AL) y de la evolución de las variables demográficas y educativas, en lo que respecta al grado de masificación de la educación superior en cada caso (García de Fanelli, 2019). Dado un determinado nivel de recursos públicos destinados a este nivel, algunos países de AL han incorporado mecanismos novedosos para distribuir estos fondos entre las instituciones de educación superior (IES) y entre los estudiantes.

Tras examinar la inversión en educación superior respecto del PBI, este artículo se concentra en el análisis de los principales mecanismos de asignación de fondos que los gobiernos de AL han incorporado con el fin de promover reformas y mejoras en el funcionamiento de la educación superior.

Comenzamos exponiendo cuáles son las principales fuentes de información empleadas en la elaboración de este artículo. Tras analizar cuál ha sido la evolución de la inversión en educación superior respecto del PBI en diversos países de AL entre el 2010 y el 2017, describimos los principales mecanismos de asignación de los fondos públicos a las IES (la oferta) y los estudiantes (la demanda).

Metodología

Para llevar a cabo el análisis de la dinámica de crecimiento del financiamiento en la educación superior en los diversos países de AL entre el 2010 y el 2017, así como también de la evolución de otras variables claves como el PBI, la población de jóvenes y la matrícula, se ha utilizado como fuente los datos que releva y publica la Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior (Red IndicES). Esta Red cuenta con información provista por las oficinas de estadística de educación superior de los países iberoamericanos.

El estudio de los instrumentos de asignación de fondos públicos a las IES y a los estudiantes se realizó utilizando para ello la bibliografía internacional y los documentos oficiales y estadísticas de cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y Colombia. Los países de AL analizados en este trabajo han puesto en marcha políticas de financiamiento utilizando instrumentos tales como fórmulas según insumos, resultados, contratos de desempeño y asignación específica y han aumentado la participación del sector privado y el subsidio directo a la demanda, tal como ocurre en algunos países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) (García de Fanelli, 2017; Salmi y Hauptman, 2006). El estudio de estas innovaciones en AL toma en cuenta el contexto internacional de políticas públicas, que se suele asociar con el Nuevo Gerenciamiento Público (*New Public Management*) (Hood, 1991). Estas políticas de financiamiento buscan en particular mejorar la eficiencia, la calidad y la equidad de la educación superior, a través de la incorporación de mecanismos que promuevan vía incentivos económicos, la alineación de los objetivos entre los gobiernos y las IES, considerando el alto nivel de autonomía de la cual gozan muchas universidades (Kivistö y Zalyevska, 2015).

Tendencias en el gasto destinado a la educación superior

Los recursos financieros públicos que los gobiernos deciden invertir en educación superior se relacionan con la evolución de la economía, la cantidad de población en la edad escolar correspondiente, la dinámica de la matrícula de educación superior y el grado de privatización de esta matrícula. A continuación, analizaremos cada una de estas dimensiones.

En el período 2010-2017, las economías de los países de AL crecieron moderadamente, a una tasa de crecimiento del 3,6% anual promedio (en términos de dólares PPC), aunque mostrando gran variabilidad según los países (García de Fanelli, 2019).

Este ritmo de expansión responde a procesos de desaceleración y contracción de la actividad económica de la región que ocurrió desde el año 2011, para después experimentar una caída del crecimiento del producto entre el 2015 y el 2016 (Comisión Económica para América Latina, 2016). Esta desaceleración del crecimiento se explica por la disminución del precio de las principales materias primas (*commodities*) en el mercado internacional. Con la recuperación del comercio internacional y el crecimiento mundial, la situación económica de los países de AL mejoró en el 2017, experimentando un crecimiento de 1,3%. No obstante, este crecimiento se estima menor en 2018, cercano al 1,2%, en el marco de un contexto internacional que, para el 2019, augura una retracción de la dinámica de crecimiento tanto en los países desarrollados como en las economías emergentes por la disminución del comercio mundial (Comisión Económica para América Latina, 2019).

La dinámica poblacional del grupo de 18 a 24 años en AL mostró también en este período un ritmo de crecimiento bajo, de apenas 0,3% anual promedio. No obstante, se observa gran variabilidad según los países. Algunos países tuvieron tasas relativamente importantes de crecimiento, como es el caso en El Salvador, República Dominicana y Honduras, y otros vieron reducir el tamaño de este grupo de edad. En este último caso destacan Chile y Costa Rica. De ello no se sigue, como veremos más adelante, que a corto o mediano plazo la demanda de estudios de educación superior tienda a disminuir en aquellos países con bajo crecimiento o disminución poblacional. Ello depende también de las tasas de completitud de la educación media en cada caso. En aquellos países con tasas de graduación en el nivel medio todavía muy lejos del 100%, la matrícula de educación superior continuará creciendo, especialmente a medida que aumente anualmente la cantidad de jóvenes que alcanzan a concluir el secundario (Avitabile, 2017; García de Fanelli, 2019).

Con relación a la matrícula de educación superior, en promedio la expansión en AL fue moderada (4%) pero con fuerte heterogeneidad según los países. En Perú, México, Ecuador y Colombia, el aumento del número de estudiantes fue notable, por encima del 6% anual promedio (García de Fanelli, 2019).

Finalmente, un aspecto a tener presente es el grado de privatización de la matrícula de educación superior. En el año 2017, entre el 83% y 69% de las personas que estudian en este nivel lo hacían en IES privadas en Chile, Perú, Brasil y El Salvador. En otros países, tales como República Dominicana, Costa Rica y Colombia, la mitad de los jóvenes estudiaban en el 2017 en el sector privado (García de Fanelli, 2019). Esto se verá luego reflejado en una mayor participación de los estudiantes y las familias como fuentes de financiamiento de este nivel.

Por otra parte, se debe tener presente que, en algunos países de AL, tales como Chile, Colombia, Costa Rica, México y Panamá, las IES públicas cobran aranceles a sus estudiantes, lo cual incrementa entonces aún más los costos compartidos entre uno y otro sector de financiamiento (Brunner y Miranda, 2016).

En suma, lo que surge de la lectura de estos indicadores sobre el contexto económico, demográfico y educativo en AL entre los años 2010 y 2017 es que estamos frente a países con situaciones diferentes en estas tres dimensiones. Empero, lo que se aprecia en general es la volatilidad del crecimiento económico en el período, el ingreso paulatino de los países con mayor desarrollo económico relativo a la etapa de transición demográfica que supone una disminución de la natalidad y por tanto del grupo de 18 a 24 años, y una matrícula de educación superior que se expande, a ritmos diversos según los países, pero en forma sostenida e importante. En algunos casos, donde la presencia del sector privado en la matrícula es muy significativa, los costos de los estudios son compartidos (*cost sharing*) (Johnstone, 2003) entre el sector público y los estudiantes y sus familias.

En este contexto de volatilidad económica y crecimiento de la matrícula, en algunos casos moderada y en otros muy importante, se observa que el gasto público en educación superior estimado para AL aumentó entre el 2010 y el 2017 de 79 mil millones a 118 mil millones de dólares de paridad de poder de compra (PPC) (García de Fanelli, 2019). Este aumento acompañó el crecimiento económico en el período, el cual, como señalamos, adquirió ritmos diferentes de expansión según los países de la región. Si además tenemos presente la importancia del sector privado en varios países de AL, la inversión total en el sector superior ha sido aún mayor.

En el Cuadro 1 del anexo podemos observar cuál fue el grado de esfuerzo que el sector público y el privado han realizado en términos de inversión en educación superior en cada uno de los países en 2010 y en 2017. Cabe tener presente que en algunos países de AL no se cuenta con información sobre la participación del sector privado en el gasto total destinado a la educación superior.

Como se aprecia en el Cuadro 1, en general se ha mantenido o elevado, dependiendo de los países, la proporción del PBI que cada uno destina al financiamiento de la educación superior.

Cabe destacar que el promedio estimado para la región, 1% del PBI en gasto para la educación superior, es inferior a la inversión realizada en promedio por los países de la OECD, que en 2015 era de 1,5% (OECD, 2018). No obstante, debe tenerse en cuenta que, en varios países de América Latina, la contribución del sector privado es muy importante, como es el caso de Brasil. Como se observa en el Cuadro 1, la inversión en educación superior respecto del PBI en este país incluye sólo el gasto público. Al respecto, debemos tener presente que en el año 2017, el 73,3% de las personas que estudiaban en el nivel superior en Brasil cursaban sus estudios en el sector privado (García de Fanelli, 2019). Siendo Brasil un país que por su tamaño poblacional y económico en la región tiene alta incidencia en los valores promedio calculados para AL, de incluirse la inversión del sector privado en este país, seguramente el promedio estimado de inversión total en educación superior para AL sería semejante al de los países de la OECD.

Al respecto, con la excepción de Bolivia, el resto de los países de AL que se destacan en el Cuadro 1 por destinar más del 2% de su PBI a la educación superior, corresponden a aquellos en los cuáles una alta proporción de la matrícula estudia en el sector privado. El caso más notable es Chile, en el cual el 54% del total del gasto destinado a la educación superior es financiado por el sector privado, es decir, principalmente los estudiantes y sus familias. En el caso de Colombia, el 46% corresponde a financiamiento privado (Red IndicES, 2019).

Asignación de fondos públicos a las instituciones y a los estudiantes

Desde los años ochenta, en el marco de las reformas propuestas en el sector público por el Nuevo Gerenciamiento Público (*New Public Management*) (Hood, 1991), se incorporaron nuevos instrumentos de asignación del financiamiento público a las IES que buscaron, por un lado, elevar la eficiencia interna y la equidad interinstitucional en la distribución del presupuesto público partiendo de criterios objetivos y, por el otro, la promoción de reformas en la educación superior en el contexto de IES con alta autonomía institucional. En términos generales, la idea era reemplazar los mecanismos inerciales y de negociación política en la asignación presupuestaria por instrumentos que incorporaran en mayor medida pautas de racionalidad económica y transparencia en la asignación.

En principio, los fondos del presupuesto público pueden asignarse a la oferta, las IES, o directamente a la demanda, los estudiantes, a través de becas y créditos educativos. En el primer caso, los recursos financieros pueden distribuirse según partida de gasto (*line-item-budgeting*) o como partida global (*block grant*). En general, la mayoría de los países de la OECD y muchos de AL utilizan la opción de distribución según partida global (Claeys-Kulik y Estermann, 2015; Brunner y Miranda, 2016), lo cual brinda más grado de libertad a las universidades para tomar decisiones internas de asignación de estos recursos.

Tras la determinación de un monto global destinado a las IES, los gobiernos emplearon instrumentos para la asignación secundaria de los recursos públicos entre las universidades, tales como fórmulas y contratos. La fórmula es uno de los instrumentos que más

difusión ha tenido entre los países industrializados (Burke y Serban, 1998; Claeys-Kulik & Estermann, 2015; Dougherty *et al*., 2014; Salmi y Hauptman, 2006). Este mecanismo favorece un tratamiento semejante a las IES, ya que se les ofrece a todas las mismas reglas de juego, un aumento de la transparencia en la distribución de fondos públicos y la posibilidad de que los gobiernos puedan inducir a las universidades a perseguir objetivos considerados socialmente deseables respetando la autonomía (García de Fanelli, 2005).

A continuación analizaremos, a través del estudio de algunos casos en AL, el empleo de fórmulas, contratos, becas y créditos educativos en la asignación de los recursos públicos de los gobiernos a la educación superior.

Fórmulas

La distribución de fondos según una fórmula no condiciona en forma directa a las IES ya que, en principio, estas pueden distribuir libremente la partida global que reciben entre aquellas actividades y programas que consideren prioritarios. No obstante, las señales que se envían a través de los indicadores incorporados en la fórmula buscan alinear la función objetivo del gobierno con aquellas de las instituciones universitarias, promoviendo un comportamiento específico según el patrón que especifica la fórmula.

Las fórmulas suelen incluir indicadores de insumo, buscando una aproximación al cálculo del costo promedio de los estudios por estudiante, según disciplina y nivel (pregrado, grado y posgrado). La utilización de ponderadores en la fórmula brinda al gobierno la posibilidad de delinear una política más específica. En algunos países industrializados, y en todos los latinoamericanos, existen problemas de eficiencia que se traducen en una baja proporción de estudiantes que se gradúan y en la prolongación excesiva del período de estudios. Para incentivar que las IES pongan en marcha políticas para la solución de estos problemas, la fórmula puede incorporar ponderadores que premien a las IES en función de la mejora de algunos indicadores, tales como la tasa de graduación y la duración real de los estudios. En estos casos la asignación de los fondos públicos se realiza sobre la base de los resultados del funcionamiento universitario. El financiamiento según resultados o *performance-base funding* se ha instrumentado en varios estados de los Estados Unidos y en algunos países europeos (García de Fanelli, 2005; De Boer *et al*., 2015).

Algunos ejemplos de aplicación de fórmulas en AL son los casos de Argentina, Brasil y Chile.

En la Argentina, el modelo implementado consta de tres componentes. El primer componente ajusta el número de alumnos de cada universidad nacional. Para ello se aplica una fórmula de distribución que considera el número de estudiantes de cada institución con una ponderación adicional por tres factores relevantes en los costos como son la complejidad disciplinaria (experimentalidad de las carreras), la economía de escala (tamaño de las universidades) y el rendimiento académico (el promedio de materias aprobadas por alumno). La ponderación de este primer componente en la formula total del modelo es del 45%. El segundo componente define costos normativos. Para ellos se calcula la cantidad de docentes, investigadores, autoridades y personal de apoyo que necesita cada institución, a lo cual se le adiciona un porcentaje para gastos de funcionamiento e infraestructura y se obtiene un presupuesto estándar por universidad. La ponderación de este segundo componente es del 50% del total. Finalmente, el último componente se

refiere a la actividad de investigación. Para ello se emplea un algoritmo de distribución en función del número de investigadores ponderados por su categoría y horas de dedicación. La ponderación de este componente equivale al 5% del total. Cabe destacar, no obstante, que esta fórmula incide sobre la distribución de una porción muy pequeña del presupuesto total, que varió entre el 0,5% y el 3,4% entre 1997 y el 2018. Más allá de la escasa representatividad que tiene en la distribución del presupuesto total, esta herramienta es utilizada por los distintos actores universitarios para el debate y las decisiones sobre el presupuesto universitario y algunas universidades la emplean para la asignación interna de sus recursos entre las diversas unidades académicas (Doberti, 2018).

En Brasil, el modelo de fórmula utilizado define los criterios para la asignación de recursos para cubrir los gastos corrientes y de capital con base en la producción académica y productividad de las universidades según variables e indicadores definidos por la Secretaría de Educación Superior del Ministerio de Educación, en asociación con la Asociación Nacional de Dirigentes de las Instituciones Federales de Educación Superior (IFES). En general, las variables que componen el modelo son: número de alumnos, número de docentes, infraestructura física y logística, calificación del cuerpo docente, producción científica, número de cursos, costo del curso, tasa de éxito en la graduación y otros con mayor o menor peso en función del foco de la evaluación. La metodología de distribución buscó incorporar indicadores que fueran fácilmente auditables y que promovieran la mejora de la calidad de los servicios prestados por las universidades (Teixeira Reis *et al*., 2017).

En Chile, un 5% del total de fondos que otorga el gobierno a las universidades del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH)[1] se asigna de acuerdo con indicadores de desempeño: número de alumnos/número de carreras de pregrado (1%), número de alumnos/número de profesores (jornada completa equivalente, JCE) (15%),- número de profesores JCE con postgrado/número de profesores JCE (24%), número de proyectos de investigación y desarrollo (concursos oficiales)/número de profesores JCE (25%) y número de publicaciones indexadas/número de profesores JCE (35%) (Contraloría General de la República de Chile, 2014). Por su parte, en el marco del "nuevo trato" entre el Estado y las universidades durante el segundo gobierno de Bachelet (2014-2018), se crea el instrumento de "convenio marco" a través del cual el Ministerio de Educación (MINEDUC) otorga financiamiento a universidades estatales bajo una fórmula que combina elementos históricos y de desempeño (Contraloría General de la República de Chile, 2016).

Contratos

A diferencia de las fórmulas, que utilizan indicadores sobre resultados del pasado de las IES, los contratos condicionan el accionar futuro de las universidades al sujetarlas a los términos de estos.

Los contratos pueden ser asignados por la vía competitiva o simplemente por adjudicación a toda institución, grupo o individuo dentro de ella que cumpla con ciertos criterios de elegibilidad. Cuando se lo realiza por la vía competitiva se busca premiar la calidad de la propuesta dentro de líneas de financiamiento consideradas prioritarias por el gobierno. Estos contratos pueden a su vez ser asignados para promover una actividad específica en la institución, o pueden adoptar un modelo de acuerdo según desempeño o contrato programa, de carácter plurianual y negociado, que compromete a la institución

a realizar reformas e innovaciones de mayor alcance que los contratos de asignación específica (De Boer *et al.*, 2015).

Mientras que los contratos por asignación específica para promover ciertas reformas o mejorar la calidad o la equidad de las IES existen en varios países de AL[2], la experiencia más extensa en el uso de contratos de desempeño o contratos programas plurianuales corresponde a Chile.

Los acuerdos de desempeño (*performance agreements)* en la educación superior son acuerdos entre el gobierno y cada una de las IES en los cuales se especifica los objetivos que la institución busca alcanzar en un plazo de tiempo, normalmente entre tres y cuatro años. Como cualquier contrato, implica un pacto o convenio entre partes que se obligan sobre una materia determinada, que en este caso es obtener ciertos resultados a partir de las actividades propias de las IES. También, unido a la firma del contrato, existen procedimientos legales que obligan a las partes a su cumplimiento. Un elemento central innovador en la educación superior es que el establecimiento de estos contratos supone un periodo de negociaciones, debates, acuerdos entre el gobierno y las universidades, durante el cual estas brindan información sobre su funcionamiento y formulan su estrategia de mediano plazo y el gobierno busca alinear estos objetivos con sus propias metas globales para la educación superior. Una ventaja de este tipo de instrumento de financiamiento es que, en principio, contribuye a construir la confianza entre ambas partes.

Los Convenios de Desempeño (CDs) en Chile se inician en la segunda fase (2007-2010) del programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (MECESUP) que contaba con financiamiento del Banco Mundial. El propósito general de los CDs era entonces aumentar la efectividad del gasto público, alinear los objetivos institucionales con los de interés nacional, favorecer la rendición de cuentas públicas y asociar el mejoramiento del desempeño institucional con el financiamiento (Yutronic *et al.*, 2011). Estos CDs estuvieron basados en los planes de desarrollo estratégico de las IES seleccionadas e implicaban una relación contractual de mediano plazo entre ellas y el Ministerio de Educación (MINEDUC) (Reich *et al.*, 2011). Las propuestas debían contemplar la realización de un plan de mejoramiento institucional (PMI) que, en un plazo de tres años, alcanzara resultados de mayor envergadura que los logrados con los instrumentos de financiamiento tradicionales. Por ello fueron llamados "desempeños notables o destacados" (Reich *et al.*, 2011). A lo largo de la implementación de los CDs, distintas autoridades y otros actores externos designados por el MINEDUC realizaron un seguimiento de lo que se estaba ejecutando, lo cual facilitó el realizar ajustes y mejoras sobre lo inicialmente planificado en el PMI. Entre otros aspectos, se verificó además el cumplimiento de las metas e hitos en base a los indicadores comprometidos (Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (2016)).

En la Argentina también se buscó poner en marcha en forma piloto tres contratos programa en el año 2005, pero posteriormente esta política fue descontinuada por Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). En el año 2017, bajo una nueva gestión en la SPU se escribieron los lineamientos de un nuevo programa de "Contratos Programas Integrales (CPI)". Estos CPI fueron pensados como una herramienta apropiada para que las universidades nacionales pudieran llevar a cabo objetivos incluidos en sus Planes de Desarrollo Institucional (PDI), atender recomendaciones realizadas durante las evaluaciones institucionales externas e internas y desarrollar fines dispuestos en la misión institucional

dentro del marco de lineamientos generales de la política pública (SPU, 2017). Las universidades nacionales podían presentar propuestas dentro de tres modalidades de CPI: (a) de transición (CPI-T) de una duración de dos años, destinados a las universidades que aún no han implementado PDI ni cuentan con un diagnóstico como para poder formularlo, pero que requieren financiamiento para atender necesidades de corto plazo; (b) iniciales (CPI-I) de una duración de tres a cuatro años que no hayan formulado aún el PDI pero que cuenten con un diagnóstico previo que les permite elaborar este plan y (c) afianzados (CPI-A) con una duración de cuatro o cinco años, destinado a las universidades que estén llevando a cabo PDI (SPU, 2017). A mediados del año 2019, se aprobaron cinco contratos programas celebrados con universidades nacionales[3], otros dos se encontraban entonces todavía en etapa de negociación y se iniciaron conversaciones con otras instituciones universitarias.

Becas y créditos

Aun cuando todos los países e IES en AL suelen ofrecer becas para cubrir los costos de los aranceles o los gastos de mantenimiento, especialmente de los estudiantes pertenecientes a los estratos de menores ingresos, sólo en unos pocos casos está muy desarrollada la ayuda económica vía créditos educativos. Entre estos países cabe destacar los casos de Chile y Colombia.

Si bien la mayor parte del financiamiento de la educación superior en Chile proviene del aporte que realizan los estudiantes y las familias a través del arancel que pagan para estudiar en las IES públicas y privadas, el gasto público en relación con el PBI creció de 0,93% a 1,36% entre el 2010 y el 2017 (Red IndicES, 2020). Este crecimiento del financiamiento público destinado a la educación superior se asignó principalmente a los estudiantes, a través de ayudas económicas, es decir, por medio de la ampliación de la becas otorgadas y los créditos educativos con garantía estatal y, desde el 2016, gracias al programa de Gratuidad. La mejora del financiamiento público ha sido respuesta a las demandas del movimiento estudiantil del 2011, el cual cuestionó la privatización y la baja calidad de la enseñanza, en particular por falta de una regulación pública apropiada (Guzmán-Valenzuela y Bernasconi, 2018).

En el año 2017, el 73% del aporte fiscal a la educación superior chilena se asignó directamente a los estudiantes, principalmente a través de créditos educativos y el sistema de gratuidad y en menor medida por medio de becas (Contraloría General de la República de Chile, 2017).

Los sistemas de crédito educativo son dos: el Crédito con aval del Estado (CAE) y el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU). Para acceder a cualquiera de estos créditos, el estudiante debe haber alcanzado un puntaje mínimo en la Prueba de Selección Universitaria (PSU).

El CAE es un crédito que, si bien es otorgado a los alumnos por una institución del sistema financiero, el Estado es el garante. Esto implica que, si el estudiante abandona los estudios o bien una vez egresado no cumple con su pago, el Estado asume este compromiso frente a la entidad crediticia. Además, el Estado también subsidia la tasa de interés, la cual en este caso es del 2% anual. Para acceder a este crédito el estudiante debe dar cuenta de su mérito académico y la institución superior pública o privada en la cual estudia debe estar acreditada. La devolución del crédito se realiza tras 18 meses del egreso.

Un impacto negativo de estos créditos fue su elevado nivel de morosidad. En el 2017, de las 376 mil personas que debían pagar el crédito, 151 mil eran morosos (González y Espinoza, 2018).

El FSCU está destinado a estudiantes de los primeros cuatro quintiles de ingreso que estudien en las universidades CRUCH y se emplea para financiar todo o parte del arancel de referencia anual de la carrera[4]. La tasa de interés es del 2% anual y se comienza a cancelar después de dos años de haber egresado, pagando anualmente una suma equivalente al 5% del total de ingresos que haya obtenido el año anterior. Este crédito es compatible con cualquiera de las becas de arancel y con el CAE hasta un monto máximo determinado por el arancel de referencia en la carrera respectiva.

Además de una cantidad importante de becas y créditos por mérito y situación socioeconómica, el gobierno incorporó desde el 2016 el programa de Gratuidad. Este programa estaba destinado inicialmente a cubrir el arancel de referencia de los estudiantes pertenecientes al 50% de menores ingresos. En el 2018 esta proporción de beneficiarios se elevó al 60% de menores ingresos. A diferencia de las becas y créditos educativos, para acceder a este programa no se le exige al estudiante mérito académico sino sólo condición socioeconómica. Para ser elegibles a la gratuidad en 2018, los estudiantes debían estar matriculados en universidades estatales o privadas del CRUCH o en instituciones de educación superior privadas sin fines de lucro que estuvieran acreditadas a diciembre de 2017 por al menos cuatro años. Las instituciones forman parte voluntariamente del programa (MINEDUC, 2018).

En el caso de Colombia, los créditos educativos para la educación superior son administrados por una entidad estatal, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). Dentro de sus líneas de créditos, se destac**ó** el programa Ser Pilo Paga (SPP), creado en el 2014 bajo el gobierno de Juan Manuel Santos (Villarraga Orjuela, 2017), el cual dejó de funcionar en el 2018, cuando el nuevo presidente, Iván Duque, crea otro programa alternativo, aunque dentro de la misma línea de financiamiento: el programa Generación E.

Los créditos otorgados a los estudiantes de las universidades privadas y públicas a través del programa SPP cubrían el costo total de la matrícula en cualquier IES acreditada de alta calidad en Colombia durante los cuatro o cinco años que duraba el programa universitario y también recibían un subsidio de mantenimiento. Para poder acceder a estos créditos, los jóvenes debían demostrar alto nivel académico ya que el puntaje en la prueba nacional SABER 11 para acceder a la educación superior debía estar en el top 10% de los estudiantes del país. Además, para ser elegibles, los estudiantes debían pertenecer a hogares vulnerables y ser admitidos en el programa académico de su elección. Lo novedoso de este programa era que, si el estudiante lograba terminar su carrera, el crédito se transformaba en una beca ya que se condonaba la deuda. Un estudio sobre el impacto de SPP destaca que se observó un aumento en el acceso a la educación, el cual se concentró en las IES acreditadas privadas, pero no elevó el acceso en las IES acreditadas del sector público (Londoño *et al.*, 2017). El periodo de vigencia del Programa SPP coincidió además con cierto desfinanciamiento de las universidades públicas. Los jóvenes de bajos ingresos que pudieron acceder al programa optaron por estudiar en el sector de las IES privadas que gozaban de mayor prestigio y garantizaban una mejor inserción posterior en el mercado laboral. Una crítica que ha recibido este programa ha sido que ha beneficiado especialmente a las universidades privadas de mayor calidad,

en desmedro de las estatales, y que a estas IES privadas no se les exige, en contraprestación, tarifas diferenciales para los Pilos.

Revelando similitudes con el programa SPP, el programa vigente desde octubre de 2018 busca también destinar recursos al reconocimiento de los mejores estudiantes del país en condición de vulnerabilidad económica. El programa Generación E apoya el acceso y la permanencia en programas de IES públicas y privadas acreditadas a través de créditos condonables (ICETEX, 2019).

Conclusión

Entre el 2010 y el 2017 la inversión en educación superior se elevó en América Latina, acompañando los procesos de masificación de la educación superior y el acceso de jóvenes pertenecientes a hogares con menor nivel de ingreso que en el pasado, mayormente primera generación en su familia con educación superior.

Estos mayores recursos financieros destinados a la educación superior se asignaron, en algunos países de la región, a través de nuevos mecanismos que incorporan criterios objetivos en la distribución del presupuesto entre las universidades, tales como las fórmulas según indicadores de insumos y resultados, aunque afectando en general sólo una proporción pequeña del total de este presupuesto. Con el fin de alinear los objetivos de los gobiernos con aquellos de las instituciones universitarias autónomas, también se utilizó como instrumento de política pública la contractualización. En los países analizados, los contratos han sido empleados en particular para mejorar la calidad de las instituciones y programas, fomentando además la mejora de la eficiencia institucional.

Finalmente, en algunos países como Chile y Colombia, los recursos financieros destinados a la educación superior se asignaron en alta proporción a los propios estudiantes, buscando por este medio mejorar la equidad en el acceso y la graduación, a la par que se incentivaba la mejora del rendimiento académico.

Un rasgo común, tanto de los montos asignados como respecto del uso de diversos procedimientos para su distribución entre las instituciones y los estudiantes, es su variabilidad a lo largo del tiempo por la volatilidad de la economía, por un lado, y los cambios en los gobiernos, por el otro. Como ha ocurrido en otros períodos, la desaceleración del ritmo de crecimiento de la región desde el año 2016, variable a su vez según los países, constituye un reto para la mantención de la provisión de este servicio educativo bajo iguales condiciones de calidad y equidad. En particular, en los años 2018 y 2019 la inversión en educación superior ha disminuido en países como la Argentina (García de Fanelli y Broto, 2019), Brasil (Knobel, 2019) y México (Maldonado-Maldonado y Rodríguez Gómez, 2019). Queda por analizar a futuro cómo esta contracción del financiamiento público a la educación superior afectará el normal funcionamiento de los mecanismos innovadores para asignar la inversión educativa a las IES y a los estudiantes y su impacto sobre la calidad de la educación superior de la región.

Bibliografía

- Avitabile, C. (2017), "The Rapid Expansion of Higher Education in the New Century", en Ferreyra, M. M *et al.* (Eds.) *At a Crossroads. Higher Education in Latin America and the Caribbean*, Washington D.C., Work Bank Group, pp. 47-75.
- Brunner, J.J. (Coord. y Ed.) y Miranda, D.A. (Ed.) (2016), *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016*, Santiago de Chile, Centro Interuniversitario de Desarrollo y UNIVERSIA, RIL editores.
- Burke, J. C. y Serban, A. M. (Eds.) (1998), *Performance Funding for Public Higher Education: Fad or Trend?*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Comisión Económica para América Latina (2016), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en: https://www.cepal.org/es/publicaciones/40825-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2016 (última entrada 15 de marzo de 2020)
- Comisión Económica para América Latina (2019), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44326/141/S1801219_es.pdf (última entrada 15 de marzo de 2020)
- Claeys-Kulik, A. L. y Estermann, T. (2015), *Define Thematic Report: Performance-Based Funding of Universities in Europe*. Bruselas, EUA - Lifelong Learning. Disponible en: https://eua.eu/resources/publications/361:define-thematic-report-performance-based-funding-of-universities-in-europe.html (última entrada 8 de abril de 2020)
- Contraloría General de la República de Chile (2014). *Financiamiento Fiscal a la Educación Superior 2014*. Chile, División de Análisis Contable, Área de Empresas Públicas y Universidades. Disponible en: https://www.contraloria.cl/documents/451102/2135338/FFES_2014.pdf/0530a2b9-3444-7473-d499-271b96bd359a
- Contraloría General de la República de Chile (2016). *Financiamiento Fiscal a la Educación Superior 2016*. Chile, Área de Estudios Financieros. Disponible en: https://www.contraloria.cl/portalweb/documents/451102/2094009/FFES.pdf/efda256e-940a-d8d8-e87e-17339cfea4f5?version=1.0
- Contraloría General de la República de Chile (2017). *Financiamiento Fiscal a la Educación Superior 2017*. Chile, División de Análisis Contable, Área de Empresas Públicas y Universidades. Disponible en: http://www.uchile.cl/documentos/cgr-financiamiento-fiscal-a-la-educacion-superior_113390_37_2208.pdf (última entrada 15 de marzo de 2020)
- De Boer, H., Jongbloed B., Benneworth, P., Cremonini, L., Kolster, R., Kottmann, A., Lemmens-Krug, K. y Vossensteyn, H. (2015), *Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. Report for the Ministry of Education, Culture and Science*. The Neatherlands, CHEPS. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/274954335_Performance-based_funding_and_Performance_Agreements_in_fourteen_Higher_Education_Systems_Report_for_the_Ministry_of_Education_Culture_and_Science (última entrada 15 de marzo de 2020)
- Doberti, J. (2018), "Los desafíos de los modelos de pautas presupuestarias entre las universidades públicas en Argentina", en Marquís, C. (Ed.) *La Agenda Universitaria IV. Viejos y nuevos desafíos en la educación superior argentina*, Buenos Aires, Fundación Universidad de Palermo, Colección de Educación Superior, pp. 113-134.
- Dougherty, K. J., Jones, S. M., Lahr, H., Natow, R. S., Pheatt, L. y Reddy, V. (2014), "Performance Funding for Higher Education: Forms, Origins, Impacts, and Futures", en *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 655(1), pp. 163-184.
- García de Fanelli, A. (2005), *Universidad, Organización e Incentivos. Desafío de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- García de Fanelli, A. (2017), "Public Funding, Latin America", en Nuno Teixeira, P. y Shin, J-C. (Eds.) *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions*, Dordrecht, Springer Science+ Business Media.
- García de Fanelli, A. (2019), *Panorama de la Educación Superior en Iberoamérica*, Buenos Aires, OEI. Disponible en: http://www.redindices.org/attachments/article/85/Panorama%20de%20la%20

educaci%C3%B3n%20superior%20iberoamericana%20versi%C3%B3n%20Octubre%202018.pdf (última entrada 16 de marzo de 2020)

- García de Fanelli, A. y Broto, A. (2019). Financiamiento de las universidades nacionales en la Argentina: principales indicadores y tendencias, *FACE- Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata*, Año 25, N.º 53, pp. 51-70.
- González, L. E. y Espinoza, O. (2018), "Educación superior bajo los gobiernos de Bachelet y Piñera: Un balance preliminar del último quinquenio (2014-2018)", en Agüero, F., Dávila, M., Espinoza, O., Frías, P., Frigolett, H., Fuentes, C., Gerber, E., Godoy, M., González, L. E., Liberona, F., Namuncura, D., Rivera, E., Rodríguez, A., Rodríguez, P., Scantlebury, M. y Varas, A. *Piñeira II ¿Una Segunda Transición? El Primer Año de su Nueva Administración*, Santiago de Chile, Fundación Equitas - Ediciones SUR, pp. 135-155.
- Guzmán-Valenzuela, C. y Bernasconi, A. (2018), "The Latin American University. Past, Present and Future", en Barnett, R. y Peters, M. A. (Eds.) *The Idea of the University. Contemporary Perspectives*, New York, Peter Lang, pp. 294-310.
- Hood, C. (1991), "A Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, vol. 69, pp. 3-19.
- Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (2019). *Fondos en Administración. Generación E - Excelencia*. Disponible en: https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/HomeEstudiante/fondos-en-administracion-Listado/generacion-e-excelencia (última entrada 16 de marzo de 2020)
- Johnstone, D. B. (2003), "Cost Sharing in Higher Education: Tuition, Financial Assistance, and Accessibility in a Comparative Perspective", en *Czech Sociological Review*, 39(3), pp. 351-374.
- Kivistö, J. y Zalyevska, I. (2015), "Agency Theory as a Framework for Higher Education Governance", en Huisman J., de Boer, H., Dill, D. D. y Souto-Otero, M. (Eds.) *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*, London, Palgrave Macmillan.
- Knobel, M. (2019), Budget Cuts in Brazil. *The World View. Inside Higher Education* [blog] 21 de mayo. Disponible en: https://www.insidehighered.com/blogs/world-view/budget-cuts-brazil
- Londoño-Vélez, J., Rodríguez, C. y Sánchez, F. (2017), "The Intended and Unintended Impacts of a Merit-Based Financial Aid for the Poor: The Case of Ser Pilo Paga", en *Documentos CEDE*, 24, Colombia, Universidad de los Andes, Facultad de Economía.
- Maldonado-Maldonado, A. & Rodríguez Gómez, R. (2019), Mexico: Higher Education Under Populism. *The World View. Inside Higher Education* [blog] 28 de mayo. Disponible en: https://www.insidehighered.com/blogs/world-view/mexico-higher-education-under-populism-0 (última entrada 16 de marzo de 2020)
- Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (2016). *Convenios de desempeño por ámbito*. Disponible en: http://dfi.mineduc.cl/index2.php?id_portal=59&id_seccion=3586&id_contenido=14892
- Ministerio de Educación de Chile (2018). *Gratuidad. Lo que debes saber*. Disponible en: http://www.gratuidad.cl/lo-que-debes-saber/ (última entrada 16 de marzo de 2020)
- Ministerio de Educación de Chile (2019). *Contratos de Desempeño*. Disponible en: http://dfi.mineduc.cl/index2.php?id_portal=59&id_seccion=5446&id_contenido=34057 (última entrada 16 de marzo de 2020)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018), *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*. París, OECD Publishing. Disponible en: http://www.cnedu.pt/content/noticias/internacional/Education_at_a_glance_2018.pdf (última entrada 16 de marzo de 2020)
- Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior (Red Índices) (2019). Chile y Colombia. Datos suministrados por la Red Índices a la autora.
- Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior (Red ÍndicES) (2019). : http://www.redindices.org/indicadores-comparativos/indicadores-comparativos-financiamiento (última entrada 8 de abril de 2020)
- Reich, R., Machuca, F., López, D., Prieto, J. P., Music, J., Rodríguez-Ponce, E. y J. Yutronic (2011), "Bases y desafíos de la aplicación de convenios de desempeño en la educación superior de Chile", en *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, 19(1), pp. 8-18.

- Salmi, J. y Hauptman, A. M. (2006), *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*, Washington, Education Working Paper Series Number 4, The World Bank.
- SPU (2017). *Criterios para la implementación de la nueva modalidad de Contratos Programa Integrales (CPI)*. Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Educación y Deportes. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if_2017_13943185_apn_secpu2.pdf (última entrada 16 de marzo de 2020)
- Teixeira Reis, C. Z., Rodrigues de Oliveira, A., Ramos Silveira, S. F.y da Silveira Cunha, N. R. (2017). "Modelo de Orcamentário das Universidades Federais: fatores motivadores e inibidores de sua institucionalização", en *Rev. Adm. UFSM*, 10(6), pp. 1081-1100.
- Villarraga Orjuela, A. (2017), "Ser Pilo Paga: Innovación en las estrategias de financiamiento a la demanda de Educación Superior en Colombia", en *Revista de Educación Superior en América Latina (ESAL)*, vol. 1, enero-junio 2017, pp. 16-17. Disponible en http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/esal/issue/view/437 (última entrada 16 de marzo de 2020)
- Yutronic, J., Reich, R., López, D., Rodríguez, E., Prieto, J.P. y Music, J. (2011). "Convenios de desempeño y su aporte en el financiamiento de la educación superior en Chile", en *Revista Educación Superior y Sociedad*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO, Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe – IESALC, 16(1), pp. 53-77.
- Zapata, G. y Tejada, I. (2016), "Informe Nacional: Chile", en Brunner (Coord. y Ed.), J. J. y Miranda, D. A. (Ed.) *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016*, Santiago de Chile, Centro Interuniversitario de Desarrollo y UNIVERSIA, RIL editores, pp. 1-65. Disponible en: https://cinda.cl/wp-content/uploads/2018/09/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2016.pdf (última entrada 16 de marzo de 2020)

Anexos

Cuadro 1. Gasto total en educación superior respecto del PBI en países de América Latina, 2010 y 2017

Países	2010	2017
Argentina	0,8%	1,0%
Bolivia	2,3%	2,3%
Brasil	0,9%	1,4%
Chile	2,3%	2,7%
Colombia	2,0%	2,2%
Costa Rica	1,2%	1,6%
Ecuador	1,4%	1,6%
El Salvador	0,4%	0,3%
Honduras	0,9%	1,2%
México	1,4%	1,4%
Panamá	0,8%	0,6%
Perú	0,5%	0,6%
Rep. Dominicana	0,3%	0,4%
Uruguay	1,4%	1,4%
América Latina	**0,8%**	**1,0%**

Fuente: Red Índices.

Notas:

1. En Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, Panamá y República Dominicana el último año disponible es 2015 y Perú el 2016. Primer año 2011 en República Dominicana y Uruguay.
2. Sólo gasto público en la Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Perú, Panamá, Portugal y República Dominicana.

Notas

1 El CRUCH está integrado por las universidades estatales y las privadas existentes al momento de la Reforma de 1980 llevada a cabo durante el gobierno militar (1973-1990). Las ocho universidades tradicionales existentes en ese momento se transformaron en un sector universitario compuesto por 16 instituciones públicas y nueve privadas (Zapata y Tejeda, 2016).

2 Según se desprende de los informes por países y la encuesta realizada para el informe Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) (Brunner y Miranda, 2016) los contratos con asignación específica están presentes al menos en la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y México.

3 Con las Universidades Nacionales de Litoral, La Pampa, Noroeste de la Pcia. de Buenos Aires, Matanza y Sur.

4 Si bien las IES pueden definir libremente sus aranceles, los programas de ayuda económica estudiantiles financiados por el Estado cubren hasta cierto monto de estos costos pues se basan en valores de referencia determinados según diversos indicadores de calidad (Zapata y Tejada, 2016).

* Ana García de Fanelli es Doctora y Licenciada en Economía de la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Ciencias Sociales, orientación Sociología, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Es Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Centro de Estudios de Estado y Sociedad y profesora de la Universidad de Buenos Aires. Email: anafan@cedes.org

As Universidades Federais brasileiras sob ataque do Governo Bolsonaro

The Federal Universities in Brazil under attack by the Bolsonaro Government

Las Universidades Federales en Brasil bajo ataque del gobierno Bolsonaro

NELSON CARDOSO AMARAL*
Universidade Federal de Goiás-Brasil

Resumo:
Este estudo apresenta uma amostra das mentiras e meias verdades que estão sendo ditas sobre a educação brasileira e, em especial, sobre as Universidades federais, desde janeiro de 2019, pelo próprio Governo Bolsonaro. Nas considerações finais são apresentadas algumas questões que, se respondidas, podem contribuir para que se possa compreender qual o sentido de o próprio Ministério da Educação ser a principal fonte dessas mentiras e meias verdades.

Palabras clave: Educação – meias verdades – ultraliberalismo – financiamento – autonomia

***Abstract*:**
This study presents a sample of the lies and half-truths which are being told about the education in Brazil, especially regarding the Federal Universities, since January 2019, by the Bolsonaro government. In the final considerations, it is presented some questions that, if answered, can contribute to understand the meaning of the Ministry of Education itself being the main source of these lies and half-truths.

Palabras clave: *Education – half-truths – ultraliberalism – financing – autonomy*

Resumen:
Este estudio presenta una muestra de las mentiras y medias verdades que se cuentan sobre la educación brasileña y, en particular, sobre las universidades federales, desde enero de 2019, por el propio Gobierno de Bolsonaro. En las consideraciones finales, se presentan algunas preguntas que, si se responden, pueden contribuir a comprender el significado del propio Ministerio de Educación como la principal fuente de estas mentiras y medias verdades.

Palabras clave: *Educación – medias verdades – ultraliberalismo – financiación - autonomía*

Cita recomendada: Cardoso Amaral, N. (2019), "As Universidades Federais brasileiras sob ataque do Governo Bolsonaro", en *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 127 a 138.

Introdução

As Universidades Federais brasileiras, um conjunto de 63 instituições, presentes em todos os estados da federação e no Distrito Federal estão, desde a posse do Governo Bolsonaro em janeiro de 2019, sob um intenso ataque do grupo que assumiu a presidência da república.

O grupo que assumiu o poder se constitui de pessoas com pensamento ultraconservador nos costumes e ultraliberal nos aspectos econômicos passou a desenvolver, sobretudo pelo Ministério da Educação, uma campanha pública que procura fragilizar as Universidades Federais, instituições que ainda possuem uma grande credibilidade perante a opinião pública. A população brasileira tem recebido informações, de forma ininterrupta, que colaboram para que as pessoas passem a ver as Universidades Federais como locais em que há um grande desperdício do dinheiro público que nelas são aplicados.

Neste estudo apresentaremos algumas dessas informações e ao examinarmos os seus conteúdos poderemos claramente classificá-las ou como mentiras ou meias verdades.

Discutiremos, dentre muitas que foram divulgadas, as seguintes informações que inundaram a mídia a partir de janeiro de 2019: 1) o Brasil já aplica elevado volume de recursos financeiros em educação; 2) é preciso acabar com a vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação; 3) as Universidades Públicas não realizam pesquisa; 4) devemos retirar recursos da educação superior e repassá-los para a educação básica; 5) os orçamentos das Universidades Federais crescem muito de um ano para o outro.

Iremos, em primeiro lugar, discutir cada uma das informações elencados anteriormente para, em seguida, nas considerações finais apresentar algumas questões que, das respostas a elas, seria possível concluir sobre quais os motivos desses ataques.

1. O Brasil já aplica elevado volume de recursos financeiros em educação.

A avaliação de que o Brasil já aplica um elevado volume de recursos financeiros em educação está expressa na afirmação do Ministro da Educação de que "*a gente gasta como os ricos e tem resultados dos pobres*" (O GLOBO, 2019).

A tabela 01, construída com dados obtidos na Agência de Inteligência Americana (CIA) e do próprio Banco Mundial, mostra os valores aplicados por estudante matriculado nos países membros da OCDE.

O Brasil aplica em educação US$/PPP 2.525,48 e os países membros da OCDE aplicam, em média, US$/PPP 7.139,34. Como concluir, então, que o Brasil "gasta como os ricos"? O fato de o Brasil aplicar o equivalente a 6,2% do PIB em educação e os países da OCDE aplicam, em média, 4,93% da soma dos PIBs desses países não significa que o Brasil aplica mais recursos financeiros, em US$/PPP, nos seus níveis educacionais.

2. É preciso acabar com a vinculação constitucional dos recursos educacionais

O volume de recursos financeiros aplicados em educação pelo Brasil só atingiu o patamar equivalente a 6% do PIB devido a existência da vinculação estabelecida no artigo 212 da Constituição Federal (CF) de 1988:

> "*A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino*" (CF, 1988, Art. 212)

O Ministro da Economia, Paulo Guedes, afirmou em entrevista ao Jornal Valor, em 10/03/2019, que: "*Guedes diz ter pronta PEC [Proposta de Emenda Constitucional] para desvinculação total do orçamento*" (VALOR, 2019).

Há que se perguntar: qual o interesse em se efetivar a desvinculação? A única resposta possível seria a de que há uma intenção de se diminuir o volume de recursos aplicados na educação brasileira. Note-se que o texto do artigo 212 da CF estabelece "nada menos" e "no mínimo", o que indica claramente a intenção de diminuir os recursos financeiros educacionais.

3. As Universidades Públicas não realizam pesquisas.

Em entrevista à Rádio Jovem Pan, no dia 08/04/2019, o próprio Presidente da República afirmou: "*Poucas universidades têm pesquisa e, dessas poucas, a grande parte está na iniciativa privada*" (JOVEM PAN, 2019).

No Brasil, historicamente, as universidades públicas possuem a função de liderar a produção de conhecimentos, ciência, tecnologia e inovação.

Esse perfil determinado historicamente pode ser visualizado examinando-se a tabela 02 que mostra o quantitativo de programas de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado ou doutorado) existentes em cada um dos estados e no DF, nos âmbitos federal, estadual, municipal e privado. No âmbito federal estão separados os programas existentes nas Universidades Federais daqueles das outras instituições federais que ofertam a pós-graduação *stricto sensu* (Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, Centros Federais de Educação Tecnológica, Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Instituto Militar de Engenharia e Instituto Tecnológico da Aeronáutica). O exame desta tabela, por si só, já bastaria para podermos afirmar que a análise presidencial é absolutamente uma absurda inverdade.

Verifica-se, portanto, que é o conjunto de Universidades Federais, instaladas em todos os estados brasileiros e DF que promove em seus 2.180 programas de pós-graduação *stricto sensu* pesquisa e extensão que procuram diminuir as assimetrias regionais e a desigualdade brasileira.

Os programas de pós-graduação *stricto sensu* que atuam nas instituições públicas federais, estaduais e municipais, totalizam 3.400, ou 81,4% do total de programas, e são responsáveis por grande parte das pesquisas brasileiras.

4. Devemos retirar recursos da educação superior e repassá-los para a educação básica

Em reportagem publicada em 03/05/2019, o Portal UOL informa: "*MEC quer tirar recursos do ensino superior para creche. Que disputa é essa?*" (UOL, 2019).

Para aqueles que avaliam que a educação básica brasileira poderia melhorar muito se fossem transferidos recursos das Universidades Federais para esse nível educacional, é fácil concluir que isto não é uma verdade.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) divulga o total dos recursos financeiros públicos aplicados tanto no setor público quanto no setor privado separando-os por nível educacional. No ano de 2014 foram aplicados na Educação Básica (EB) o equivalente a 4,8% do PIB, o que significa um montante de R$ 265 bilhões aplicados na EB. Em 2014 o número de estudantes na EB era de 49.771.371, o que resulta em R$ 5.324,00 por aluno. (BRASIL.INEP, 2019)

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) divulga o total dos recursos financeiros públicos aplicados tanto no setor público quanto no setor privado separando-os por nível educacional. No ano de 2014 foram aplicados na Educação Básica (EB) o equivalente a 4,8% do PIB, o que significa um montante de R$ 265 bilhões aplicados na EB. Em 2014 o número de estudantes na EB era de 49.771.371, o que resulta em R$ 5.324,00 por aluno. (BRASIL.INEP, 2019)

No ano de 2014 foram aplicados R$ 36 bilhões em recursos do tesouro nas Universidades Federais. Se supusermos que a metade desses recursos fossem transferidos para a EB, o valor por aluno passaria de R$ 5.324,00 para R$ 5.684,00 na EB, um aumento de 6,8%.

Portanto, a EB poderia melhorar muito pouco se esta ação fosse realizada e pode-se perguntar: o que ocorreria com as 63 Universidades Federais se seus recursos fossem reduzidos pela metade? Podemos afirmar que seriam destruídas. Este seria um passo histórico "criminoso" num país com as dimensões e importância do Brasil no contexto das nações.

5. Os orçamentos das Universidades Federais cresceram muito nos últimos anos

O Ministro da Educação em 26/09/2019 afirmou

> "*O problema do ensino superior no Brasil é que a gente gasta uma fortuna com um grupo muito pequeno de pessoas. Mais de 80% do ensino superior está na iniciativa privada e o MEC (Ministério da Educação) tem uma folha de pagamento com professores federais que cresce 8% ao ano sem eu fazer nada*" (CORREIO BRAZILIENSE, 2019, grifos nossos).

E continuou: "*a gente tem 10 universidades federais no Brasil que gastam, que custam, mais de R$ 3 bilhões, cada uma delas, por ano*". Com relação aos dados apresentados pelo Ministro da Educação note-se:

1) O Censo da Educação Superior de 2018 nos mostra que nas instituições privadas estão matriculados nos cursos de graduação presenciais e a distância um total de 6.373.274, e nas públicas, 2.077.481. Isto quer dizer que são 75,4% matriculados nas privadas e não "mais de 80%" como afirmou o Ministro.

2) A tabela 03 apresenta a variação percentual da folha de pagamento e encargos sociais das Universidades Federais no período 2011-2016.

Conclui-se, portanto, que o crescimento médio da folha de pagamento nesse período foi de 3,0% e não de 8% ao ano como afirmou o Ministro.

3) A tabela 04 mostra os 10 maiores valores orçamentários aprovados pelo Congresso Nacional para as Universidades Federais em 2018.

Verifica-se que somente uma Universidade Federal, a UFRJ, atinge um valor acima de R$

3 bilhões em seu orçamento aprovado pelo Congresso Nacional em 2018. Quais são as outras nove? Note-se que nesses valores estão incluídos os pagamentos dos aposentados e pensionistas que significam nas universidades com maior tradição, como a UFRJ, um percentual entre 30% e 40%.

6. O gasto por aluno e o custo do aluno é elevado nas Universidades Federais

Em outra abordagem, em 30/04/2019, o Ministro da Educação afirmou em O Globo que: "*Para cada aluno de graduação poderia pagar 10 em creche*" a reportagem explica ainda que "*o ministro compara ainda o **custo de um aluno** na faculdade (R$ 30 mil anuais segundo ele) com o de uma vaga em creche (R$ 3 mil, segundo ele)*" (O GLOBO, 2019b).

É preciso estar atento à diferença entre o gasto anual por aluno e o custo anual do aluno. O gasto por aluno é obtido simplesmente dividindo-se o volume total de recursos financeiros aplicados nas instituições de educação superior em um determinado ano e o número de estudantes matriculados naquele ano. A Organização para a Coordenação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) divulga este indicador e a tabela 5 mostra os seus valores para o Brasil e países selecionados, membros da OCDE.

Verifica-se que o Brasil possui um gasto anual por aluno na educação superior de US$/PPC 13.540,00 que está abaixo do valor médio dos países membros da OCDE que é de US$/PPC 15.772,00. Entretanto, há países que aplicam valores bem mais elevados que o valor médio: Austrália (US$/PPC 18.337,00), Canadá (US$/PPP 21.458,00), Japão (US$/PPC 17.883,00), Noruega (US$/PPC 20.379,00), Suíça (US$/PPC 25.744,00), e EUA (US$/PPC 27.924,00).

Há, entretanto, que se tomar muito cuidado/cautela com essas comparações internacionais e, neste caso em especial, é preciso perguntar sobre a estrutura orçamentária nos diversos países uma vez que as UFs brasileiras possuem hospitais, museus, orquestras, rádios, televisões, fazendas, centros de eventos, aposentados e pensionistas nas folhas de pagamento etc. Corre-se o risco de se efetivar comparações indevidas entre os países (Sheehan, 1996).

Além disto, as UFs realizam intensa atividade de pesquisa e extensão, além das atividades de ensino. Considerando o montante de recursos alocados para o financiamento das atividades de ensino, pesquisa e extensão das UFs, qual seria então o custo anual do aluno, que está relacionado especificamente às atividades de ensino, devendo-se excluir o financiamento das atividades de pesquisa ou extensão?

O valor do custo anual do aluno que apresentaremos a seguir se refere a um custo médio anual, considerando-se o total de estudantes de graduação e de pós-graduação *stricto sensu*, utilizando-se as informações do Censo da Educação Superior divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e os dados da pós-graduação *stricto sensu* divulgados pela Capes. Devido a inexistência de banco de dados oficiais não serão considerados os estudantes dos cursos de pós-graduação *lato sensu*, os dos cursos de extensão e nem os da educação básica e profissional que são ofertados pelas UFs. É bom lembrar, então, que o valor do custo anual do aluno que será apresentado será maior do que aquele a ser obtido se tivéssemos informações sistematizadas para todos esses casos.

No cálculo do custo anual do aluno é preciso que retiremos dos recursos totais aplicados nas instituições, num determinado ano, aqueles que se dirigem ao pagamento de aposentados e pensionistas –por não mais participarem diretamente da formação dos estudantes– e o equivalente a 65% dos recursos aplicados nos Hospitais Universitários (HUs), que se dirigem à prestação de serviços de saúde à população considerando-se parâmetro estabelecido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL.TCU, 2004: 4); portanto, nesta metodologia, 35% dos recursos dos HUs são considerados para as atividades de pesquisa e extensão.

Além dessas considerações é preciso que retiremos dos recursos resultantes, aqueles que se dirigem às atividades de pesquisa e extensão, para obtermos o volume de recursos financeiros que foram efetivamente aplicados na formação do aluno com o ensino, o que caracteriza o custo anual do aluno. Isto pode ser realizado por meio de uma metodologia adaptada de Amaral e Pinto que considerará as seguintes premissas básica para o cálculo do percentual das despesas que se dirigem às atividades de pesquisa e extensão (Amaral e Pinto, 2010):

1) Existe uma relação direta entre as despesas com pesquisa ou extensão e a quantidade de professores que trabalham em tempo integral nas instituições.

2) Existe uma relação direta entre o percentual das despesas que se destinam à pesquisa ou à extensão e o número de mestres e doutores.

3) Existe uma relação direta entre as despesas com pesquisa ou extensão e o percentual de alunos de pós-graduação *stricto-sensu* em relação ao total de alunos das instituições – graduação presencial adicionados aos de pós-graduação *stricto-sensu*.

4) Existe uma relação direta entre as despesas com pesquisa ou extensão e o tamanho da pós-graduação *stricto sensu*.

5) Existe uma relação direta entre as despesas com pesquisa ou extensão e a avaliação Capes de seus programas de pós-graduação *stricto-sensu*.

Dessa forma, a Universidade Federal que tiver 100% dos professores em TI (Tempo Integral), 100% dos professores mestres ou doutores, 50% dos estudantes de pós-graduação *stricto sensu* significarem 50% do total de estudantes, adicionando-se os de graduação com os de pós-graduação *stricto sensu*, mais de 100 cursos de mestrado ou doutorado, e todos esses cursos possuírem conceito 7 na Capes, terá especificado que 60% dos seus recursos se dirigiriam às suas atividades de pesquisa e extensão, após a retirada daqueles associados aos aposentados e pensionistas e 65% dos recursos dos HUs.

O custo anual do aluno das UFs, valor médio de todas as UFs, para os anos de 2005 e 2017, conforme foi estabelecido pela metodologia apresentada neste estudo foi o da tabela 5. O quantitativo de estudantes em 2005 foi de 607.945 e em 2017, 1.274.048, adicionando-se os de graduação aos de pós-graduação *stricto sensu* explicitados na tabela 6.

Houve, portanto, uma queda no custo do aluno, de -24,7%, resultado da combinação de um complexo de variações das informações relativas aos professores, estudantes de graduação e de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, constituintes da metodologia utilizada. Há, portanto, que se perguntar: qual metodologia foi utilizada pelo MEC para dizer que o custo anual do aluno das Universidades Federais foi de R$ 30.000,00?

Considerações finais: o Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras – FUTURE-SE explica a existência das mentiras e meias verdades?

Meio à "avalanche" de informações divulgadas pelo Governo, como as que analisamos, o Ministério da Educação divulgou no dia 17 de julho de 2019 o Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras – FUTURE-SE que tem por objetivo, segundo a proposta apresentada, fortalecer "*a autonomia administrativa e financeira das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, por meio de parceria com organizações sociais e de fomento à captação de recursos próprios*" (FUTURE-SE, 2019, grifos nossos).

Sobre este objetivo pode-se afirmar, em primeiro lugar, que o artigo 207 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu que "*As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão*" (CF, 1988, art. 207). Não há, portanto, que se falar em "autonomia financeira".

A proposta, ao apresentar os compromissos que as instituições se comprometem a cumprir se resolverem efetivar as suas adesões afirma que o primeiro compromisso é o de utilizar a organização social contratada para o suporte à execução de suas atividades de gestão, governança e empreendedorismo, pesquisa e inovação e internacionalização. As Organizações Sociais são organizações privadas sem fins lucrativos que seriam contratadas pelo MEC e não pelas Universidades. A autonomia nos aspectos administrativos, de gestão financeira e patrimonial, e da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão estaria comprometida pela presença desse ente privado.

Considerando que as Universidades deveriam fazer adesão ao Programa, podemos perguntar: com as mentiras e meias verdades, estaria o Governo querendo fragilizar as Universidades Federais para provocarem as suas adesões ao Programa? Causando o desgaste das Universidades perante a população o Governo esperaria que seria mais fácil diminuir os seus recursos financeiros e transformá-las em "instituições empreendedoras' que conseguiria captar recursos financeiros para a sua manutenção?

Considerando que o grupo que assumiu o poder executivo federal é ultraconservador nos costumes e possui em seu interior defensores de atitudes anti-intelectualistas, estaria querendo reduzir a influência das Universidades Públicas na formação de intelectuais, profissionais e cientistas brasileiros?

Se considerarmos que o grupo que governa o país é constituído por ultraliberais no campo econômico, haveria a intenção de fragilizar as instituições de educação superior pú-

blicas para que as instituições privadas pudessem crescer ainda mais? Haveria o objetivo de diminuir a presença da educação pública nos recursos do fundo público para que o setor privado tivesse maior liberdade para obter recursos deste fundo?

As respostas para essas e outras questões precisam ser encontradas nos próximos anos para que análises consistentes possam ser realizadas sobre qual será o futuro das Universidades Federais no Brasil.

Referências

- Amaral Cardoso, Nelson; Pinto, José Marcelino de Rezende. O financiamento das IES brasileiras em 2005: recursos públicos, privados e custo dos alunos. Série Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB. Campo Grande – MS, n. 30, p. 51-70, jul./dez. 2010.
- BRASIL.CAPES. Sistema de Informações Georreferenciadas – GEOCAPES. Disponível em: https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/ (acesso em 15 de maio de 2019).
- Brasil Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- BRASIL.INEP. Censo da Educação Superior – 2017. Disponível em: www.inep.gov.br (acesso em 10 de outubro de 2018).
- BRASIL.INEP. Estimativa do Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino – Brasil 2000-2015. Disponível em: http://inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais (acesso em 15 de junho de 2019).
- FUTURE-SE. Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras. Disponível em: https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/07/17/future-se-leia-a-integra-da-proposta-do-mec-sobre-mudancas-na-gestao-das-universidades-federais.ghtml (acesso em 29 de setembro de 2019).
- JOVEM PAN. Entrevista do Presidente da República à Jovem Pan, no día 08/04/2019. Disponível em: www.unicamp.br/unicamp/ju/artigos/luiz-marques/ciencia-versus-bolsonaro (acesso em 20 de setembro de 2019).
- O GLOBO. A gente gasta como os ricos e tem resultado dos pobres. Disponível em: www.g1.globo.com/educacao/noticia/2019/04/08/a-gente-gasta-como-os-ricos-e-tem-resultado-dos-pobres-leia-frases-do-novo-ministro-da-educacao.ghtml (acesso em 20 de junho de 2019).
- CORREIO BRAZILIENSE. Weintraub diz que vai 'atrás da zebra gorda': profesores com salario alto. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/ensino_ensinosuperior/2019/09/26/interna-ensinosuperior-2019,791013/weintraub-diz-que-vai-atras-da-zebra-gorda-professores-com-salario.shtml (acesso em 27 de setembro de 2019).
- O GLOBO. Para cada aluno de graduacão poderia pagar 10 em creche. Disponível em: https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/para-cada-aluno-de-graduacao-poderia-pagar-dez-em-creche-diz-ministro-da-educacao-23633807 (acesso em 10 de julho de 2019b).
- OCDE. Education at a Glance 2016 -OECD INDICATORS. Disponível em https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2016_eag-2016-en (acesso em 25 de junho de 2019).
- Sheehan, J. (1996), "Modelos para la asignación de los fondos públicos entre las universidades" en *Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior. Modelos de asignación del aporte público*, Ministerio de Educación de Argentina, Buenos Aires.
- Valdemar S. e Nelson Cardoso A. (2000), "O Banco Mundial revisa posições: quem há de pagar a conta?", in *Perspectiva*, 18(33), pp. 65-76.
- UOL. MEC quer tirar recursos do ensino superior, para creche. Que disputa é essa?. Disponível em: https://educacao.uol.com.br/noticias/2019/05/03/ministro-quer-tirar-recurso-de-federais-por-ensino-basico-ha-essa-disputa.htm (acesso em 15 de agosto de 2019).
- VALOR. Guedes diz ter pronta PEC para desvinculação total do orçamento. Disponível em: valor.globo.com/Brasil/noticia/2019/03/10/guedes-diz-ter-pronta-pec-para-desvinculacao-total-do-orcamento.ghtml (acesso em 10 de agosto de 2019).

Anexo

Tabela 01 – Valor aplicado por estudante matriculado, valores em US$/PPP

(Os valores US$/PPP são aqueles valores em dólares que sofreram correções para obter a paridade do poder de compra – *Purchasing Power Parity* – PPP)

País	% PIB em educação	PIB/PPP (US$ bi)	Valor aplicado em educação (US$/PPP bi)	Número de matrículas em 2014 em educação	Valor aplicado por matrícula (US$/PPP)
Brasil	6,0	3.081,0	184,9	53.746.345	3.439,49
Austrália	5,3	1.189,0	63,0	6.350.388	9.923,33
Áustria	5,6	416,6	23,3	1.685.764	13.839,18
Bélgica	6,4	508,6	32,6	2.942.421	11.062,46
Chile	4,8	436,1	20,9	4.839.513	4.325,39
Rep. Tcheca	4,1	350,9	14,4	2.077.981	6.923,50
Dinamarca	8,6	264,8	22,8	1.513.888	15.042,59
Estônia	4,8	38,9	1,87	215.086	8.687,87
Finlândia	7,2	225,7	16,3	1.390.540	11.686,40
França	5,5	2.699,0	148,5	15.108.534	9.825,24
Alemanha	4,9	3.979,0	195,0	15.200.566	12.826,56
Grécia	4,1	290,5	11,9	2.135.361	5.577,75
Hungria	4,2	267,6	11,2	1.910.466	5.882,96
Irlanda	5,3	322,0	17,1	1.166.555	14.629,40
Israel	5,9	297,0	17,5	2.508.786	6.984,65
Itália	4,2	2.221,0	93,3	10.977.905	8.497,25
Japão	3,8	4.932,0	187,4	20.685.190	9.060,40
Coréia do Sul	4,6	1.934,0	89,00	10.903.460	8.159,24
Luxemburgo	4,1	58,7	2,41	98.992	24.328,63
México	5,2	2.307,0	120,0	35.837.809	3.347,41
Holanda	5,6	870,8	49,0	3.308.654	14.738,56
Nova Zelândia	6,3	174,8	11,0	1.229.008	8.960,40
Noruega	7,4	364,7	27,0	1.315.956	20.508,13
Polônia	4,9	1.052,0	52,0	7.853.798	6.563,45
Portugal	5,3	297,1	15,8	2.070.283	7.605,87
Eslováquia	4,1	168,8	6,92	1.034.772	6.688,24
Eslovênia	5,5	68,4	3,76	407.182	9.232,36
Espanha	4,3	1.690,0	72,7	9.674.213	7.511,72
Suécia	7,7	498,1	38,4	2.454.386	15.626,60
Suíça	5,1	496,3	25,3	1.555.216	16.275,10
Turquia	4,8	1.698,0	82,0	23.005.509	3.542,80
Reino Unido	5,8	2.788,0	162,0	15.127.280	10.689,56
EUA	4,9	18.560,0	909,4	77.230.628	11.775,64

Fonte: % do PIB em educação e PIB: *The World Factbook* (www.cia.gov.br) e Número de matrículas: The World BankData (https://data.worldbankdata.org)

Tabela 02 – Quantitativo de programas de pós-graduação stricto sensu (MS ou DR) em cada um dos estados e no DF, nos âmbitos federal, estadual, municipal e privado - 2016

Estado	Univ. Federais (a)	Outras IES Federais	Estaduais	Municipais	Privadas	Total (b)	% (a/b)
Rondônia	12	-	-	-	-	12	100
Acre	10	-	-	-	-	10	100
Amazonas	36	11	9	-	2	58	62
Roraima	10	-	4	-	-	14	71
Pará	85	5	9	-	8	107	79
Amapá	4	-	-	-	-	4	100
Tocantins	22	-	-	-	-	22	100
Maranhão	29	2	11	-	4	46	63
Piauí	36	1	2	-	1	40	90
Ceará	69	6	32	-	15	122	57
Rio Gr. do Norte	81	2	14	-	7	104	78
Paraíba	87	1	16	-	2	106	82
Pernambuco	123	4	15	-	19	161	76
Alagoas	35	-	1	-	3	39	90
Sergipe	44	1	-	-	5	50	88
Bahia	91	4	66	-	17	178	51
Minas Gerais	320	27	16	-	60	423	76
Espírito Santo	55	6	-	-	13	74	74
Rio de Janeiro	242	79	73	-	85	479	51
São Paulo	131	17	492	16	243	899	15
Paraná	124	1	149	-	52	326	38
Santa Catarina	79	2	30	15	41	167	47
Rio Gr. do Sul	207	32	-	-	155	394	53
Mato G. do Sul	51	-	10	-	7	68	75
Mato Grosso	38	1	11	-	7	57	67
Goiás	66	11	10	1	14	102	65
Distrito Federal	93	4	1	-	15	113	82
Total Geral	2.180	217	971	32	775	4.175	52

Fonte: (BRASIL.CAPES, 2019)

Tabela 03 – Execução Orçamentária liquidada dos recursos das Universidades Federais para o pagamento de pessoal e encargos sociais (Valores em R$ milhões, a preços de janeiro de 2017, corrigidos pelo IPCA)

Ano	Pessoal e Encargos Sociais	% de crescimento em relação ao ano anterior
2010	32.290	-
2011	33.562	3,9
2012	33.673	0,3
2013	36.158	7,4
2014	38.351	6,1
2015	38.699	0,9
2016	38.549	-0,4
Média do Crescimento		3,0

Fonte: Execução Orçamentária da União 2018; www.camara.gov.br

Tabela 04 – Aos 10 maiores orçamentos totais, todas as fontes, das Universidades Federais no ano de 2018 (Valores em R$)

Instituição	O orçamento total, todas as fontes
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	3.287.169.233,00
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	2.043.351.186,00
Universidade federal Fluminense (UFF)	2.007.288.768,00
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	1.880.133.319,00
Universidade de Brasília (UnB)	1.807.948.423,00
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)	1.684.129.860,00
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)	1.619.971.419,00
Universidade Federal da Bahia (UFBA)	1.593.897.168,00
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	1.563.500.200,00
Universidade Federal do Paraná (UFPR)	1.543.518.943,00

Fonte: Execução Orçamentária da União 2018; www.camara.gov.br

Tabela 5 – Gasto anual por Aluno na educação superior

País	Gasto anual por Estudante (US$/PPP*) na Educação Superior
Brasil	13.540
Austrália	18.337
Canadá	21.458
Chile	7.642
Dinamarca	16.460
Finlândia	17.868
França	16.194
Alemanha	16.895
Irlanda	13.663
Israel	15.185
Itália	11.172
Japão	17.883
Coréia do Sul	9.323
México	6.568
Holanda	18.947
Nova Zelândia	14.585
Noruega	20.379
Polônia	8.929
Portugal	11.106
Espanha	12.604
Suécia	23.219
Suíça	25.126
Turquia	10.637
Reino Unido	25.744
EUA	27.924
Média da OCDE	15.772

Fonte: (OCDE, 2016, p. 192, Table B 1.1)

*PPP – Purchasing Power Parities (Poder de Paridade de Compra): correção realizada para permitir comparações de valores entre os diversos países.

Tabela 6 – O custo anual médio do aluno das UFs nos anos de 2005 e 2017

	2005	2017	Variação (2017-2005)
Custo anual do aluno, valor médio das UFs, em R$, a preços de janeiro de 2017, corrigidos pelo IPCA.	20.395,08	15.359,55	- 24,7%

Fonte: Cálculos deste estudo

* Nelson Cardoso Amaral es Doutor em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba, Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás.

Financiamiento y eficiencia de la Educación Superior en Argentina: estudio de caso de las Universidades Nacionales

Financing and efficiency of Higher Education in Argentina: a case study of National Universities

MARÍA FLORENCIA ARNAUDO*
UNS - CONICET
MARÍA MARÍA IBÁÑEZ MARTIN**
UNS - CONICET
SILVIA MORRESI ***
UNS - CONICET

Resumen:
La revalorización de la educación superior ha conllevado a un aumento en la demanda de servicios educativos, lo que se ha visto acompañado por la modificación de la oferta en tanto a una expansión del sistema y un aumento de los recursos destinados a las instituciones de educación superior en Argentina. Este comportamiento da lugar a analizar si los resultados alcanzados dan cuenta de un uso eficiente de los recursos.
En este sentido, el objetivo principal del trabajo es presentar un conjunto de indicadores que permitan reconocer y evaluar si el incremento en el gasto destinado a la educación superior tiene concordancia con una mejora en las funciones de enseñanza e investigación. Para cumplimentar el objetivo se evaluarán indicadores para las Universidades Nacionales de gestión pública para el periodo comprendido entre 2003-2013 en base a los Anuarios publicados por la Secretaría de Políticas Universitarias.
Del análisis de indicadores se observa, al menos preliminarmente, que el aumento en el gasto público ha sido acompañado de un desempeño más eficiente en ambas funciones sustantivas de las universidades nacionales de gestión pública. Se observa una mejora en los indicadores de performance analizados, reconociendo que dicho análisis debe ser complementado con estudios de tipo cuantitativo y cualitativo.

Palabras clave: Educación superior – Gasto público – Eficiencia – Universidades Nacionales – Indicadores

Abstract:
The revaluation of higher education has led to an increase in the demand for educational services, which has been accompanied by the modification of the offer in terms of an expansion of the system and an increase in resources allocated to higher education institutions in Argentina. This situation leads to analyze if the results achieved account for an efficient use of resources.
In this sense, the main objective of the work is to present a set of indicators that allow recognizing and evaluating, if the increase in expenditure destined to higher education is consistent with an improvement in teaching and research functions. In order to complete the objective, indicators for the National Universities of public management for the period 2003-2013 will be evaluated based on the Yearbooks published by the Secretariat of University Policies.
The analysis of indicators shows, at least preliminarily, that the increase in public spending has been accompanied by a more efficient performance in both substantive functions of national public management universities. There is an improvement in the performance indicators analyzed, recognizing that this analysis should be complemented with quantitative and qualitative studies.

Keywords: *Higher education – Public Expenditure – Efficiency – National universities – Indicators*

Cita recomendada: Arnaudo, M. F., Ibáñez Martin, M. M., Morresi, S. (2019), "Financiamiento y eficiencia de la Educación Superior en Argentina: estudio de caso de las Universidades Nacionales", en *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 139 a 150.

Introducción

En las últimas décadas, los sistemas nacionales de educación superior latinoamericanos han experimentado una creciente expansión (Brunner y Ferrada Hurtado, 2011), verificando un incremento anual de la tasa de matriculación que supera la de crecimiento de la población de 20 a 24 años. Este comportamiento, implicando un aumento en la tasa de cobertura, ha significado que algunos países transitaran de un modelo de acceso de elites hacia un modelo universal (Rama, 2009).

Esta expansión fue motivada por el incremento sostenido de la demanda de servicios educativos. La mayor parte de la literatura destaca como uno de los principales motivos la convicción de la población respecto a la necesidad de incorporar nuevos conocimientos y competencias para desempeñarse en el mundo del trabajo, debido al uso intensivo del conocimiento y las tecnologías que se verifica en la nueva economía (Gutiérrez y Morresi, 2015).

A los efectos de cubrir la creciente demanda, los sistemas ampliaron y diversificaron su oferta educativa, surgiendo nuevos proveedores de servicios educativos, que modificaron la conformación del sistema, superando las instituciones de gestión privada a las de gestión pública. Además, se incorporaron nuevas carreras de grado, se intensificó el dictado de carreras de posgrado y se añadieron nuevos cursos conducentes a una variedad de certificados. Asimismo en algunos de los países comenzó a desarrollarse un proceso de internacionalización de las instituciones (Brunner y Ferrada Hurtado, 2011; García Guadilla, 2007).

En Argentina durante las últimas décadas, la dinámica de la matrícula da cuenta de un fuerte incremento en el volumen de alumnos pasando de 489.431 alumnos en 1975 a 1.830.743 en 2013, alcanzando una cobertura del 53,2% (Ministerio de Educación,2013). A partir de este incremento en la demanda por educación superior puede caracterizarse al sistema argentino como grande y con un importante grado de masificación (Brunner y Ferrada Hurtado, 2011).

Las Instituciones de Educación Superior (IES) de gestión pública financian la provisión de los servicios con fondos del tesoro nacional, cuyo monto se incrementó notablemente durante la última década pasando del 0,5 al 1,08 del PBI (Ministerio de Educación, 2013). Este incremento presupuestario redundó en un aumento del gasto promedio por alumno a una tasa del 30% anual.

La misión de las instituciones universitarias consiste en formar profesionales, realizar actividades de investigación y de extensión, cada una de ellas con su partida presupuestaria. El aumento de los fondos destinados a educación superior y la expansión del sistema dan lugar a analizar si los resultados alcanzados dan cuenta de un uso eficiente de los recursos.

En este sentido, el objetivo principal del trabajo es presentar un conjunto de indicadores que permitan reconocer y evaluar si el incremento en el gasto destinado a la educación superior tiene concordancia con una mejora en las funciones de enseñanza e investigación. Para cumplimentar el objetivo propuesto se tomará como población de análisis a las universidades nacionales de gestión pública, siendo cada una de ellas la unidad de análisis.

En función de los objetivos, el trabajo se organiza de la siguiente manera: en la primera sección se describirá la organización del sistema universitario en Argentina, analizan-

do cuestiones relativas a su estructura, organización y financiamiento; en una sección posterior se presentará el marco teórico que brindará las herramientas para analizar la eficiencia del gasto público en educación superior; en la tercera sección se presentan los indicadores estimados para el conjunto de las universidades de gestión pública; por último, se reflexionará sobre los resultados obtenidos.

El sistema de educación superior argentino

a) Organización y estructura

El sistema de educación superior argentino es binario, los alumnos pueden cursar estudios de tercer nivel en universidades de gestión pública o privada, institutos universitarios e institutos de educación superior de jurisdicción nacional o provincial. En la actualidad el sistema está conformado por más de 1.700 establecimientos de nivel superior no universitario, por 101 universidades y 21 institutos universitarios, generando un entramado institucional altamente heterogéneo y diverso.

La dinámica de la matrícula en las universidades nacionales da cuenta de un fuerte incremento en el volumen de alumnos, alcanzando una cobertura del 53,2% (Ministerio de Educación, 2013). La serie de la matrícula universitaria provista por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) para el período 1960-2013 muestra cifras con tendencia creciente, que se ha ralentizado en las últimas décadas. Asimismo, se observa un importante aumento en la matrícula de las instituciones de gestión privada, cuya tasa de crecimiento anual supera, en promedio, a la correspondiente a las instituciones de gestión pública en 5 puntos porcentuales (Ibáñez Martín y Morresi, 2016).

b) Financiamiento

El financiamiento de las actividades de las IES argentinas de gestión pública proviene casi en su totalidad del estado nacional, quien realiza la asignación de fondos de acuerdo con las leyes de presupuesto. Además, las universidades se financian con "recursos propios", que son ingresos originados por aranceles de los estudios de posgrado, por la prestación de diversos servicios –técnicos, consultorías, capacitación, entre otros–, y por otras partidas generadas a partir de la relación de las instituciones con el sector productivo. En general estos recursos, que representan en promedio el 10% de los fondos del presupuesto de las IES, se destinan a las mismas actividades que les dieron origen (García de Fanelli, 2012, Becerra *et al*., 2003).

Desde 2003 y en particular desde la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (Ley Nº 26.075, 2006), mediante la cual el Gobierno Nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se comprometen a incrementar en forma progresiva la inversión en educación hasta alcanzar el 6% del PBI, la participación del presupuesto transferido a las universidades nacionales en el PBI se ha duplicado (ver gráfico 1 del anexo). Este incremento significó que el gasto por alumno con respecto al PBI per cápita pasara del 12% en 2003 al 27,5% en 2013, alcanzando valores semejantes a los de América Latina (Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC)/ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2014).

Cabe señalar que pese al esfuerzo que implica para la sociedad este acrecentamiento de los fondos destinados a la educación superior los mismos están por debajo del promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), que alcanzan al 1,5% del PBI (OECD, 2009).

La distribución del crédito presupuestario a cada una de las universidades nacionales se realiza combinando dos modalidades. La mayor parte la asigna el Poder Legislativo de acuerdo a las partidas aprobadas en el Presupuesto Nacional en las tres funciones que contempla el mismo: Ciencia y técnica; Educación y cultura; y Salud, de acuerdo a las características de cada institución. La asignación del resto es atribución del Ministerio de Educación (Heinichen, 2009).

Si bien una característica distintiva de las universidades argentinas es la autonomía, el hecho de que los fondos procedan de la Tesorería de la nación les permite a las autoridades orientar el financiamiento hacia el mejoramiento de la calidad, la pertinencia y la equidad del sector (García de Fanelli, 2012). Estos fondos en general se han dirigido hacia la oferta, es decir a las instituciones o agentes bajo la forma de distintos programas[2]. El programa de becas universitarias y de becas del bicentenario constituye la excepción, ya que se dirigen a atender la demanda de servicios educativos.

Dado que la mayor parte de los recursos públicos destinados a financiar a las universidades nacionales no se distribuye entre las distintas instituciones en base a criterios objetivos, sino que responde a un modelo de negociación (Greco, 2003), el gasto por alumno presenta disparidades notorias, al considerar la distribución de un año determinado.

A partir de las consideraciones realizadas en cuanto a la evolución de la matrícula universitaria y de los gastos en que se incurre para cubrir esta demanda creciente, es válido preguntarse si los resultados obtenidos cubren el objetivo de la eficiencia, es decir si los resultados muestran una asignación eficiente de los recursos.

c) Marco teórico y base de datos

La eficiencia del gasto público se refiere a los efectos que el mismo tiene sobre las condiciones económicas y sociales de los países y sobre la vida cotidiana de la población, en relación a los recursos utilizados. La búsqueda de eficiencia constituye un aspecto esencial de la política económica y es un elemento indispensable para alcanzar los objetivos de desarrollo económico, social e institucional de los países.

Los efectos del gasto público pueden evaluarse de dos maneras alternativas: indirectamente con base a los productos generados por el sector público, lo que incluye aspectos tanto de cobertura como de calidad de los bienes y servicios provistos por el sector público; o directamente a partir de la estimación de eficiencia a través de los resultados obtenidos con el gasto público (Mokate, 2001). Cabe mencionar que la relación entre gasto público y productos es mucho más directa y fácil de medir que entre gasto y resultados, debido a que es difícil discernir entre el impacto de las políticas económicas y el de otros factores que afectan las condiciones económicas y sociales (Machado, 2008).

En el ámbito de la educación se suele distinguir entre eficiencia interna y eficiencia externa. La eficiencia externa puede evaluarse a partir de la relación entre costos y beneficios sociales mientras que la eficiencia interna analiza la correspondencia entre insumos y

resultados dentro de una organización. En la primera el patrón de medida son los objetivos sociales en tanto que en la segunda los logros se miden en basea los objetivos organizacionales (Martín, 2006; Mokate, 2001)

En este marco, algunos autores intentan evaluar la efectividad de la inversión en educación a través de: a) el análisis de la aptitud de los costos incurridos en la implementación de los programas educativos en función de los objetivos de los mismos y b) la consideración de los rendimientos en términos de la consecución de dichos objetivos. La cantidad de alumnos alcanzados por el programa, el número de alumnos por docente, el nivel académico de los docentes, las disponibilidades de infraestructura, entre otros, serían indicadores útiles para evaluar si los costos incurridos son aptos para garantizar la calidad de dicho programa. Para el análisis de los rendimientos, los indicadores más utilizados se basan en analizar la proporción de alumnos que lograron completar el programa (eficiencia interna) así como la medida en que estos últimos pudieron desarrollar las capacidades adquiridas a través de una apropiada inserción en el mercado laboral (eficiencia externa) (Tikkiwal y Tikkiwal, 2000).

El enfoque que asimila el proceso educativo al proceso económico relaciona los insumos utilizados en un programa educativo con la forma en que los mismos se combinan en un proceso que permite obtener un producto que, según el nivel de educación en que se esté aplicando, podrá ser simplemente un graduado o incluir también otros valores agregados. En el caso de la educación superior los productos incluyen los resultados de las actividades de investigación y extensión. En este enfoque, la cantidad de fondos disponibles para llevar adelante el programa, la cantidad y calidad del personal docente, la cantidad de alumnos, el perfil socioeconómico de los mismos son algunos de los denominados indicadores de insumos. La cantidad de alumnos por docente, el costo por alumno y por carrera, se encontrarían entre los indicadores de proceso, mientras que entre los indicadores de producto algunos dan cuenta de la eficiencia interna del proceso y otros de la eficiencia externa del mismo. Así la eficiencia interna puede estimarse mediante el número de egresados por ingresante, la duración media efectiva de las carreras, publicaciones, patentes, entre otros. En tanto la eficiencia externa puede evaluarse a través del éxito de los graduados en el mercado laboral, el aporte a la comunidad de las investigaciones (García de Fanelli, 2000).

Para cumplimentar el objetivo propuesto para este trabajo se tomará como población de análisis a las universidades nacionales de gestión pública, siendo cada una de ellas la unidad de análisis. La función de enseñanza de las IES seleccionadas se evaluará a partir de la consideración de la dinámica de la tasa de ingreso, permanencia y graduación de

los alumnos, y su relación con los cambios en la planta y dedicación docente, el grado académico de los docentes, entre otros. En tanto que para valorar la función de investigación se analizarán entre otros la evolución del número de proyectos de investigación aprobados, la participación de la planta docente en el programa de incentivos docentes, la participación en el programa de internacionalización. Estos indicadores para el periodo 2003-2013 serán elaborados a partir de información suministrada en los Anuario de Estadísticas Universitarias publicados por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) dependiente del Ministerio de Educación.

Análisis empírico

a) Indicadores de eficiencia de la enseñanza

En 2013 asistían a las universidades argentinas de gestión estatal 1.388.587 alumnos, concentrándose más del 50% en las cinco instituciones pioneras, en tanto que, en las nueve universidades incorporadas al sistema en la década bajo estudio, cursaban estudios de grado poco más de 30.000 alumnos. El dictado de clases estaba a cargo de 160.040 docentes, de los cuales el 12,9 %, tenía dedicación exclusiva (DE) en la docencia (Cuadro1).

La incorporación anual de nuevos alumnos al conjunto del sistema universitario de gestión pública no presenta variaciones importantes en el periodo analizado, con un crecimiento anual del 0,2%, frente a un crecimiento sostenido del número de alumnos que alcanzan la graduación –a una tasa del 3,6% anual– y de la población total de las universidades nacionales. Este acrecentamiento de la población total puede explicarse por el incremento en la retención de alumnos.

La tasa de crecimiento anual de la inscripción para cada una de las universidades nacionales presenta valores muy dispares, así en la década estudiada dieciséis instituciones han visto disminuida su inscripción mientras que en cinco de ellas la tasa de crecimiento supera en más de 5 puntos porcentuales a la media. Entre las primeras predominan las instituciones más antiguas en tanto que las segundas han sido creadas en la década de los 90.

El guarismo que arroja la tasa de graduación[3] entre los extremos del periodo estudiado, muestra un crecimiento de 11 puntos porcentuales. El desempeño de los alumnos de cada una de las universidades de gestión pública en general ha mejorado, exhibiendo la tasa de graduación una tendencia creciente pero con grandes disparidades entre instituciones, siendo las universidades más grandes las que presentan tasas más altas.

La planta docente de las universidades de gestión pública en el periodo 2003-2013 se incrementó en un 44% superando al crecimiento de la población estudiantil, redundando en que, en promedio, cada docente tenga a su cargo una menor cantidad de alumnos, relación que es aún más importante si se considera solo a los docentes con DE (ver cuadro1 del anexo). Aunque esta relación presente diferentes valores al interior de las universidades consideradas, solo 5 de ellas superan los 21 alumnos por docente, relación observada a nivel primario en los países de la OECD, que se considera válida para los demás niveles de educación (OECD, 2009).

A partir de la lectura de los guarismos alcanzados entre 2003 y 2013, por los indicadores que pueden utilizarse para evaluar la eficiencia interna de un sistema educativo puede sostenerse que:

- La dinámica de la inscripción anual en las carreras de grado no validaría el incremento en el gasto en educación superior, menos aún si se la compara con la evolución de los nuevos inscriptos en las universidades de gestión privada que creció al 5,6% anual (Ministerio de Educación, 2013).
- El acrecentamiento en la reinscripción bruta de alumnos daría cuenta de un mejoramiento en la retención de alumnos producto, entre otros factores, del programa de calidad de la enseñanza. Como consecuencia, los estudiantes del sistema crecen a una tasa superior al crecimiento poblacional (0,9), permitiendo un crecimiento de 3 puntos porcentuales de los estudiantes en universidades nacionales sobre la población de 20 a 24 años.
- La evolución de la tasa de graduación, quizás el indicador más relevante en cuanto a la eficiencia interna de un sistema educativo, refleja resultados que pueden considerarse auspiciosos en términos relativos, ya que muestran una tendencia creciente pero en términos absolutos las posibilidades de egreso son aún bajas. Los cambios en la relación alumnos por docente, unidos a la participación de los docentes en diversos programas de mejoramiento de la calidad, como así también el incremento de docentes con mayor grado académico podrían explicar esta evolución.
- Las instituciones de mayor tamaño, que además son las más antiguas, detentan tasas de graduación más altas y menor gasto por estudiante que las de reciente creación.
- Las instituciones creadas durante la década del '90 que en 2003 presentaban tasas de egreso por debajo de la media, mejoraron su desempeño en 2013 superando alguna de ellas la tasa promedio del sistema.

Es preciso señalar que en las universidades nacionales también se dictan carreras de posgrado que se han dimensionado –tanto desde el lado de la oferta como de la demanda– considerablemente en los últimos años. Estas carreras se financian tanto con presupuesto público como con el aporte de los alumnos, por tal motivo no se han considerado en este análisis.

A su vez, es dable considerar que las universidades creadas en la última década albergan aproximadamente 30.000 estudiantes. Uno de los fines de su creación fue hacer al sistema de educación superior más inclusivo, llevando las universidades a sectores de la población que tenían mayores dificultades de acceder a las IES existentes. En este sentido podría pensarse que el objetivo está siendo cumplido, sin embargo para realizar una conclusión acabada al respecto debería realizarse un estudio particular sobre dichas instituciones de tipo cualitativo y cuantitativo.

Para evaluar la eficiencia externa del sistema deberían analizarse las posibilidades de incorporación al mercado laboral o a una instancia de educación de cuarto nivel de los egresados, la respuesta de las instituciones a las demandas de formación de recursos humanos de la sociedad donde están inmersas y la calidad de los egresados no solo en cuanto a sus habilidades disciplinares sino también a su formación ética.

b) Indicadores de eficiencia de la investigación

En la década bajo análisis si bien se incorporaron más de 4.500 docentes universitarios al programa de incentivos, aun solo el 12% del total de docentes realizan actividades de investigación bajo esta modalidad. De la observación del comportamiento de cada una de las universidades con respecto a la categorización de sus docentes se desprenden al menos tres comentarios:

- La participación de las universidades nuevas en la convocatoria al programa de incentivos 2011, situación que permitiría prever un incremento en las actividades de investigación.
- Las IES que cuentan con mayor cantidad de docentes categorizados son las que tienen una mayor proporción de docentes con dedicación exclusiva.
- El crecimiento sostenido de docentes categorizados de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), institución para la que según su misión la investigación no ocupa un rol relevante, ya que su "*función específica es crear, preservar y transmitir la técnica y la cultura universal en el campo de la tecnología*" (UTN, 2018) (ver cuadro 2 del anexo).

La acreditación de proyectos de investigación (PGI) para el conjunto de las universidades muestra un crecimiento sostenido que, considerando el periodo bajo análisis, alcanza el 58%. Por lo tanto, en términos cuantitativos podría decirse que la utilización de los fondos destinados al desarrollo de la investigación ha sido eficiente. Atendiendo al comportamiento de cada una de las universidades se observa que las instituciones de reciente creación aún no han desarrollado el área de investigación y que las que muestran un mayor acrecentamiento relativo en el número de proyectos aprobados, son las que menor representatividad –en términos absolutos– tienen en el programa de incentivos.

Si bien desde sus inicios el programa de incentivos ha perdido importancia en cuanto a los montos asignados a la financiación de los proyectos y a la retribución de los docentes en concepto de incentivos, los guarismos que muestran tanto la decisión de los docentes de solicitar la categorización o recategorización como la presentación de nuevos PGI reflejan la importancia del lugar que las actividades de investigación ocupan en las instituciones universitarias.

El análisis de la relación de las temáticas abordadas en cada uno de los proyectos con las problemáticas de la sociedad y su aporte al diseño de estrategias de desarrollo local y regional, de la continuidad de los mismos y de la sociabilización de los resultados tanto en el ámbito científico-académico como institucional permitiría evaluar la eficiencia externa de las actividades de investigación.

Reflexiones finales

Los proveedores de educación superior en las sucesivas reuniones celebradas a nivel internacional han manifestado el reconocimiento de la educación superior como un bien público y se han propuesto la meta de una educación de calidad para todos. Para lograr estos propósitos es preciso que los recursos presupuestarios destinados a educación aumenten. Así en Argentina a partir de la ley de financiamiento educativo las autoridades partícipes se comprometieron a incrementar en forma progresiva la inversión en educación hasta alcanzar el 6% del PBI.

Unido a esta preocupación por la provisión y el financiamiento educativo se ha instalado en los actores del sistema educativo el interés por evaluar los resultados alcanzados. Muestra de ello es que el 85% de las universidades de gestión pública se han sometido al procedimiento de autoevaluación y evaluación externa, a partir de los cuales han diseñado al interior de las mismas estrategias tendientes a mejorar su desempeño tales como la elaboración del plan de actividades para los próximos años, hecho que conlleva la elaboración de estadísticas que permitan su monitoreo.

Este trabajo se inscribe dentro de esta preocupación e intenta identificar indicadores de eficiencia para dos de las funciones sustantivas de las IES de gestión pública: enseñanza e investigación. Con respecto a la enseñanza puede decirse que en promedio la tasa de graduación ha aumentado en el período considerado, pero aún es baja en términos absolutos. Asimismo, el incremento en la tasa de retención estaría dando cuenta de una disminución en la tasa de abandono por parte de los estudiantes que ha permitido el crecimiento de la población estudiantil por encima del crecimiento poblacional con una tasa de inscripción que se ralentiza con el paso de los años. En cuanto a la investigación financiada directamente por partidas presupuestarias, se evidencia un incremento en la participación tanto de los docentes en el programa de categorización como en la presentación de proyectos.

A partir de estas consideraciones, en una primera instancia podría decirse que el incremento en el gasto en educación superior ha redundado en mejoras en ambas funciones. Dada la heterogeneidad del grupo de instituciones analizadas –en cuanto a fecha de creación, tamaño, oferta educativa, población a la que sirven y objetivos– no se encuentra regularidad en cuanto al presupuesto asignado por alumno y los resultados. Esta conclusión preliminar podría complementarse con análisis de tipo paramétrico y no paramétrico que permitan analizar en mayor detalle la relación entre las variables analizadas y los resultados obtenidos por las IES de gestión pública. Asimismo, el análisis podría enriquecerse incorporando los resultados de los procesos de evaluación como así también la desagregación de la información que posee cada una de las instituciones.

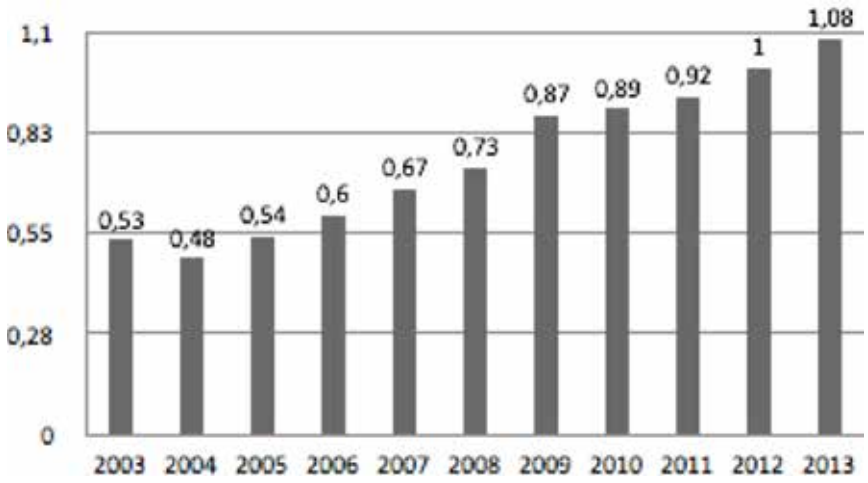
Bibliografía

- Becerra, M., Cetrángolo, Ó., Curcio, J., y Jiménez, J.P. (2003), *El gasto público universitario en la Argentina*. Oficina del Banco Mundial. Disponible en: https://www.academia.edu/26909260/El_gasto_p%C3%BAblico_universitario_en_Argentina?auto=download
- Brunner, J.J. y Ferrada Hurtado, R. (2011), *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2011*. Santiago, RIL.
- García de Fanelli, A.M. (2000),*Los indicadores en las políticas de reforma universitaria argentina: balance de la situación actual y perspectivas futuras.Indicadores Universitarios. Tendencias y Experiencias Internacionales.* Buenos Aires, EUDEBA.
- García de Fanelli, A.M (2012),"Financiación de la Educación Superior Argentina: Cambios y continuidades entre los años 90 y la primera década del 2000", en *Educación Superior y Sociedad*, 16(1), pp. 16-36.
- García Guadilla, C. (2007), "Financiamiento de la educación superior en América Latina", en*Sociologías*, 9(17), pp. 50-101.
- Greco, C. (2003),"Financiamiento de las Universidades Nacionales. Modelos de asignación presupuestaria. Análisis y tendencias actuales", en *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública*, 8(6).

- Gutiérrez, R y Morresi, S. (2015),"Políticas para la igualación de oportunidades en la Educación Superior. Un análisis comparado". Ponencia presentada en el *V Congreso Nacional e Internacional de Estudios Comparados en Educación*. Disponible en: http://www.saece.com.ar/docs/congreso5/trab035.pdf
- Heinichen, S. (2009), Algunas características de la financiación de las universidades nacionales durante el periodo 1986-2006. Observatorio de Políticas públicas, Cuerpo de Administradores gubernamentales.
- Ley de Financiamiento Educativo, Ley Nº 26.075, enero de 2006. Disponible en http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=98D46C4CA929C23582DFD0C5CF9294DE?id=112976 (última entrada 10 de agosto de 2016).
- Ibáñez Martín, M y Morresi, S. (2016)"Masificación de la educación superior en los últimos 15 años: el impacto de la obligatoriedad de la educación media", en*Revista Cuestiones de Población y Sociedad*,6(6), pp. 11-25.
- Machado, R. (2008),"¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gasto público en los países centroamericanos y República Dominicana". Ponencia presentada en el *XIX Seminario Regional de Política Fiscal*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martín, R. (2006), *La eficiencia en la asignación de recursos destinados a la educación superior: el caso de la Universidad de La Laguna*. Tesis Doctoral. Tenerife, Universidad de La Laguna.
- Ministerio de Educación (1999-2003), *Anuario de Estadísticas Universitarias*. Buenos Aires.
- Ministerio de Educación (2008), *Anuario de Estadísticas Universitarias*. Buenos Aires.
- Ministerio de Educación (2013), *Anuario de Estadísticas Universitarias*. Buenos Aires.
- Mokate, K. (2001),*Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?* Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: https://publications.iadb.org/handle/11319/1193
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2009),*Education at a Glance 2009: OECD Indicators*. París, OECD Publishing. Disponible en: http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/educationataglance2009oecdindicators.htm
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2014), *América Latina y el Caribe. Revisión Regional al 2015 de "Educación para Todos" (EPT)*. Santiago de Chile.
- Rama, C. (2009), "La tendencia a la masificación de la cobertura de la educación superior en América Latina", en *Revista iberoamericana de educación*, 50(1), pp. 173-195.
- Rezaval, J. (2008), *Políticas de inclusión social a la educación superior en Argentina, Chile y Perú.* Memoria para optar al título de Master en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Universidad Nacional Tecnológica – UTN. (2018). Universidad Nacional Tecnológica. https://www.utn.edu.ar/es/la-universidad/institucional
- Tikkiwal, B.D. y Tikkiwal, G.C. (2000), *Measurement of wastage and therefore of efficiency of education. Statistics, Development and Human Rights*. IAOS Conference. Montreux, Suiza. Disponible en: www.iaos2000.admin.ch

Anexo

Gráfico 1. Gasto en Educación Superior en instituciones de gestión pública en relación al PBI



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación (1999-2003, 2008, 2013).

Cuadro 1. Situación de las Universidades Nacionales de gestión pública en 2003-2013

Año	Alumnos	inscriptos	Egresados	Reinscriptos	Alumnos por docente	Alumnos / docente DE
2003	1.251.444	295.306	53.886	956.138	11,3	82,5
2008	1.239.996	271.428	62.468	983.832	8,7	66,5
2013	1.388.587	301.841	76.923	1.086.746	8,7	67,3

Fuente: Elaboración propia en base a SPU (2003, 2008, 2013).

Cuadro 2. Universidades de gestión pública. Programa de Incentivos

Año	Relación docentes categorizados / docentes (%)	Proyectos acreditados
2002	17,6	5.260
2007	13,9	6.900
2012	12,4	8.359

Fuente: Elaboración propia en base a SPU (2003, 2008, 2013).

Notas

1 La eficiencia del gasto público en lo relativo a la función extensión no es posible medirla debido a la inexistencia de información estadística al respecto.

2 El Programa de incentivos docentes, el Programa de mejoramiento de la calidad de la enseñanza, el Programa de internacionalización de la educación y cooperación internacional, el Programa de voluntariado universitario.

3 La tasa de graduación se calculó como la relación entre los graduados de un año t y los alumnos ingresantes 5 años antes, considerando que la duración media de las carreras es de 5 años. Este modo de cálculo muestra una relación aproximada, la obtención de la tasa de graduación porcohorte permite un resultado más ajustado.

María Florencia Arnaudo es Doctora en Economía y Asistente de docencia del Departamento de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidad Nacional del Sur. Becaria postdoctoral Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. E-mail: marnaudo@uns.edu.ar

*

María María Ibáñez Martin es Doctora en Economía y Asistente de docencia del Departamento de Economía, Ins. Universidad Nacional del Sur. Becaria doctoral Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. E-mail: maria.ibanez@uns.edu.ar

Silvia Morresi es Licenciada en Economía. Profesora Adjunta del Departamento de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidad Nacional del Sur. E-mail: smorresi@uns.edu.ar

¿Cómo mejoran los liceos en Chile?

Entrevista a Cristian Bellei, Mariana Contreras, Juan Pablo Valenzuela y Xavier Vanni*

Investigadores del Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) de la Universidad de Chile, a propósito de su investigación El Liceo en tiempos Turbulentos. ¿Cómo ha cambiado la educación media chilena?

GUILLERMINA TIRAMONTI*
FLACSO Argentina

Entrevista

Recientemente se publicó en Chile el libro *El Liceo en tiempos Turbulentos. ¿Cómo ha cambiado la educación media chilena?* (LOM Ediciones). El texto da cuenta de los resultados de la investigación "Comprendiendo el mejoramiento escolar sostenido en educación secundaria en Chile¨ coordinada por Cristian Bellei, Mariana Contreras, Juan Pablo Valenzuela y Xavier Vanni. Guillermina Tiramonti estuvo presente y realizó la siguiente entrevista a los coordinadores de la investigación y autores del libro presentado.

GT: La primera pregunta es una reflexión de ustedes respecto de la trayectoria histórica que ha tenido el sistema educativo en Chile, pero básicamente la escuela media. Es decir, ustedes han trabajado en una investigación viendo los liceos que mejoraron; yo quisiera que pongan esos liceos en contexto y nos cuenten cómo va el sistema educativo chileno, más allá de que nosotros sabemos, por los datos duros, que les va mejor que al resto de América Latina.

CB: Veamos un poquito de historia, un poco de contexto. El liceo chileno, históricamente, fue muy segmentado en términos sociales y curriculares. Por un lado, el liceo preuniversitario fue simbólicamente muy importante, se fundó desde mediados del siglo XIX y se consolidó a principios del siglo XX a lo largo de Chile, en las principales ciudades, y a él iban básicamente los sectores medios más ilustrados de la ciudad y se asoció mucho al espíritu más progresista laico del sistema público, su época de gloria fue la segunda posguerra del siglo XX. Atendía, entonces, a esos sectores medios y es como el símbolo; se vinculó mucho con la universidad que en Chile era también si no pública en su propiedad, pública en su orientación. Por el otro lado, en el otro segmento, una larga tradición de educación para el trabajo que comenzó con las escuelas de oficio en el siglo XIX y se consolidó

Cita recomendada: Tiramonti, G. (2019), "¿Cómo mejoran los liceos en Chile? Entrevista a Cristian Bellei, Mariana Contreras, Juan Pablo Valenzuela y Xavier Vanni", en *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 151 a 164.

"A fines de los '80, ya teníamos una cobertura de tres cuartos del grupo de edad, muy alta comparativamente con América Latina, y con una reforma curricular que trató de modernizar los contenidos, pero que mantuvo esta estructura muy 'asignaturista' que era la estructura tradicional del liceo".

como educación técnico-profesional durante el siglo XX, a la que iban sectores pobres de las ciudades y algunos del campo; la mayor parte de los jóvenes del campo y de los sectores más populares nunca fueron al liceo.

Esa es la imagen del liceo chileno hasta principios de los años '60 del siglo pasado. Ahí hubo una gran reforma estructural que responde a gobiernos más progresistas: después del Frente Popular, que en los años '30 y '40 expandió el liceo, vinieron los gobiernos progresistas de Frei y Allende que expandieron ya no solo el liceo, sino consolidaron la universalización de la escuela primaria y expandieron la educación terciaria. Entonces, en ese modelo, el liceo se expandió con una reforma muy fuerte (primero del presidente Frei y después consolidada por el presidente Allende) de hacer de estas dos ramas una sola, al menos formalmente. De esta forma, la escuela para el trabajo se transformó también en liceo técnico; su licencia era equivalente y permitía ir a la universidad. Eso se hizo en la segunda mitad de los '60. El liceo general se disminuyó de seis a cuatro años con la idea de hacer más grande la escuela básica, de seis a ocho años, precisamente con este propósito de expandir la escolarización. Y eso fue muy exitoso, muy exitoso; si uno mira el momento histórico en el que el liceo chileno realmente da el salto de la elite, elite social pero también urbana, diríamos, de las clases medias más acomodadas a las masas, es esa reforma de fines de los '60. Y después ni siquiera la dictadura lo pudo detener porque la demanda social por educación en Chile es gigantesca, no tiene límites, la gente en Chile está dispuesta a cualquier cosa por estudiar y estudiar cada vez más, y eso ya era así. Entonces, el liceo chileno pasó de atender al 10% o 15% a atender el 50% o 60% en pocos años y eso no se detuvo. A fines de los '80, ya teníamos una cobertura de tres cuartos del grupo de edad, muy alta comparativamente con América Latina, y con una reforma curricular que trató de modernizar los contenidos, pero que mantuvo esta estructura muy "asignaturista" que era la estructura tradicional del liceo. Entonces, ese es como el contexto histórico del liceo que encuentra la democracia postdictadura en los años '90.

Lo que hace la reforma democrática es intentar mantener la estructura y modificarla internamente: fortalecer el trabajo pedagógico de los profesores, fortalecer la innovación en el aula, cambiar el currículum, ver sus contenidos, modernizarlo, darles actividades extraprogramáticas a los jóvenes para hacer al liceo "más atractivo", diríamos, cambiarle el espíritu pero no la caja, la caja es un liceo preuniversitario, que acá llamamos científico-humanista, para los sectores altos y medios, y un liceo técnico-profesional-vocacional para los sectores bajos. Esa segmentación socioeducativa se mantiene hasta hoy día. Toda esa reforma de innovación de procesos fue exitosa en el sentido de que modificó la orientación del liceo. El liceo selectivo se acabó: el liceo de Chile puede ser segmentado, pero no es selectivo. Es selectivo como institución, cada escuela compite por tener mejores estudiantes, pero no como organización.

El discurso del liceo para todos se inició en los '90 y se instaló en los 2000. Hoy día, más bien la lucha es por la universalización de la educación postsecundaria. Entonces, fue exitosa en ese sentido, en el sentido de que todos tienen que estar en el liceo.

En Chile la demanda social es muy grande, más del 90% de los jóvenes del grupo de edad terminan la secundaria y eso es una estadística que en términos formales nos igua-

la con los países desarrollados. En ese sentido, fue exitoso. En términos de la pedagogía, la evidencia es que fue muy asistemático: en algunos lugares hay harta innovación, en otros lados hay harto tradicionalismo y, en general, una pedagogía más bien tradicional enriquecida, eso fue un poco el concepto que usamos. Ese es el contexto de evolución del liceo hasta el momento de esta investigación, que es en los últimos quince años.

JPV: Aporto un elemento que quizá complementa. Hasta la dictadura hubo un paulatino incremento de la educación superior por parte de la elite que terminaba la secundaria. Aunque los que terminaban no eran tantos… La Universidad de Chile había ido creando paulatinamente por dos décadas varias sedes regionales. Llega la dictadura y obviamente detiene todo ese proceso; a la educación superior le quita muchos recursos, también lo hace con la educación escolar, el gasto público baja del 5% al 2% del PIB. A comienzos de los '80, hacen una reforma y le ponen el componente privado a la educación superior. Entonces dicen "Miren, ¿saben qué? Vamos a quitarle las sedes regionales a la Universidad de Chile, vamos a inventar que son unas universidades públicas muy precarias, pero vamos a dar mucha flexibilidad para que se creen universidades privadas nuevas e institutos profesionales". Entonces, se comienza paulatinamente a ampliar la cobertura de educación superior. Chile tiene un enorme premio económico para el que termina este nivel. Por lo tanto, como de verdad la movilidad social está en que además de terminar la secundaria complete el nivel superior, el "todos a la escuela secundaria" abrió la puerta del crecimiento de la educación superior. Si tú vas a la universidad y la terminas, ganas tres veces el sueldo promedio del que solo tiene secundaria; si tú terminas el grado profesional del instituto o un grado técnico, al menos lo vas a doblar.

Entonces se genera, se acelera, una cobertura gigante de educación superior y el Estado, al mismo tiempo, va creando nuevos mecanismos de un crédito con su aval, que se permite masificar (ahora está el tema de la gratuidad, la demanda de los estudiantes del 2011…). En la presentación del libro, el director que habló decía: al salir del técnico los chicos comienzan a querer ir a la universidad o al título técnico, o sea, seguir estudiando. Es por eso, porque de verdad si yo saco el título técnico de la secundaria gano un poco más, pero si yo hago la universidad me cambia la vida. Entonces, hay una situación que profundiza este tema de por qué yo quiero seguir estudiando, porque el premio es grande.

GT: Ahí vos me das pie para una pregunta. En la Argentina, la relación entre titulación y empleo es más débil para los sectores emergentes a estas titulaciones. Digamos que el capital social que te aporta tu situación de origen es muy importante para el acceso a un trabajo acorde con las titulaciones. Entonces pregunto ¿cuáles son *las relaciones existentes entre el sistema y mercado en Chile que permite que se conserve esa relación de movilidad social a través de la educación? No sé si soy clara. Tenemos, entonces, en Chile, ¿un mercado que se expande permanentemente y demanda más mano de obra cualificada?*

JPV: Sí. O sea, los datos duros muestran que sigue siendo, porque hoy en día, piénsate, en Chile, un país de apenas 18 millones de habitantes donde hay 1,2 millones de estudiantes en la educación superior. Es decir, es muy grande, y como se ha masificado, el premio que era antes muy extraordinario, ahora que es más masivo ha ido cayendo,

"... se comienza paulatinamente a ampliar la cobertura de educación superior. Chile tiene un enorme premio económico para el que termina este nivel (...) el 'todos a la escuela secundaria' abrió la puerta del crecimiento de la educación superior. Si tú vas a la universidad y la terminas, ganas tres veces el sueldo promedio del que solo tiene secundaria; si tú terminas el grado profesional del instituto o un grado técnico, al menos lo vas a doblar".

aunque sigue siendo muy importante y se mantiene muy elevado si es que tú terminas. Lo clave hoy día en Chile es que, si tú vas a estudiar, tienes que graduarte. La persona que dice «Yo estudié arquitectura, tengo dos años de arquitectura», hace veinte años era una persona que tenía medio título profesional; hoy día no va, porque tenemos muchos profesionales. Entonces, esa cualificación tiene un incentivo, tiene un premio, tiene un retorno, pero lo clave hoy día, a diferencia de hace quince o diez años, es que tú tienes que graduarte; y lo otro es que también está segmentado. Tú tienes la segmentación en la educación, ya que el desempeño de los colegios particulares es más alto que el de los colegios de clase media y de los vulnerables o el de los técnico-profesionales que antes eran para no seguir estudiando. Esta segmentación se evidencia en las pruebas de selección en las que se registra una correlación muy alta entre el desempeño en la prueba y el nivel socioeconómico del postulante. Los que pueden acceder a mejores universidades, a mejores carreras, también son un grupo privilegiado. Entonces, dices "Mira, ¿sabes qué? De verdad todos tenemos un premio, pero el premio es más alto…"; de esta forma, el tema de la movilidad es mucho más lento de lo que uno pensaría, se mantiene relativamente asimétrica la distribución del ingreso a pesar de su movilidad.

GT: Sí, solo que si vos pertenecés a un estrato económico bajo, tener título o no tener título hace una diferencia, y en Argentina empieza a no hacerla.

JPV: Bueno, vamos a ir avanzando, pero el fenómeno de la ampliación de certificado en Chile es relativamente reciente. No sé, yo creo que está por verse el nivel de impacto en la estructura de estratificación social que va a tener, pero con todos estos fenómenos de supersegmentación y segregación en la postsecundaria, tengo mis dudas de que vaya a tener tanto impacto el tema de la movilidad social absoluta, que es tu pregunta. Pero, en fin, es especulativo porque todavía no tenemos… Pero en la percepción de la gente, sin educación estás sonado. Y la educación es la principal herramienta de movilidad que tenemos, entonces, las familias hacen un esfuerzo enorme para el estudio.

XV: O sea, no la principal, sino la única, así es la percepción generalizada aquí, más allá de que sea cierto o no. Se cree que es la única posibilidad de movilidad social y que ha sido bien efectiva y que, por ende, es donde tengo que hacer: esto que decíamos de que la gente está dispuesta a hacer esfuerzos increíbles, a endeudarse mucho, a hacer una gran apuesta por educación. Hay una percepción un poco sobrevalorada respecto de cuál va a ser el impacto en términos de tus oportunidades futuras por concepto de la educación.

"... todos estos fenómenos de supersegmentación y segregación en la postsecundaria, tengo mis dudas de que vaya a tener tanto impacto el tema de la movilidad social absoluta (...) Pero en la percepción de la gente, sin educación estás sonado".

GT: Bueno, otro tema que para los argentinos es importante discutir es la relación que hay entre las políticas educativas y los gremios. En la Argentina, esta posibilidad de negociar con los gremios es condición para llevar adelante una política. Entonces, pregunto ¿cómo es esa relación en Chile? ¿Cómo se armó esa relación a partir de la salida de la dictadura? Porque me parece que ese es un momento muy crucial para armar una nueva relación entre política y sindicatos, ¿no?

CB: Nosotros no hemos trabajado juntos este tema, no es parte de esta investigación, pero doy mi opinión. La respuesta que te van a dar en lo que acabas de preguntar va a depender mucho de a quién le preguntes. En Chile hay opiniones muy distintas sobre la relación entre los gobiernos democráticos y… no voy a decir el sindicato docente, sino que los sindicatos y el movimiento social en la postdictadura. Mi visión en el caso del sindicato de docentes, que con el tiempo ha lle-

gado a ser el sindicato más importante -no porque sea cada vez más fuerte, sino porque el sindicalismo en Chile está en el suelo, debido al neoliberalismo y la desarticulación de la fuerza de los trabajadores como proyecto social de desmovilización. Bueno, el sindicato docente, dadas las condiciones estructurales que tiene, permanece como uno de los más fuertes dentro de la central unitaria de trabajadores en general en el país. Yo diría que el sindicato de los profesores que fue un fuerte opositor a la dictadura y a las reformas de la dictadura en educación, tenía muchas expectativas en que varias de las políticas más institucionales que había implementado la dictadura se hubiesen revertido en los gobiernos democráticos, estas que hablamos, por ejemplo, de la municipalización: los profesores pasaron de ser empleados del Estado a ser empleados del municipio y su jefe era, en vez del ministro de Educación, un alcalde que le puede tocar de cualquier signo. Esa política, si tú hubieras hecho una encuesta, no solo a los profesores, sino al país entero, Chile estuvo siempre mayoritariamente en contra de la municipalización, y más los profesores: no se revirtió. Si consultabas por la privatización, los profesores hubieran estado en contra: tampoco se revirtió.

"Fue muy importante para el primer gobierno democrático hacer la paz con el sindicato docente a partir de tener un estatuto docente que no repuso todos los derechos que tenían previo a la dictadura, pero que los protegió como casi ningún trabajador en Chile está protegido, en el contexto, insisto, de máxima explotación del trabajador".

Entonces, las políticas más estructurales de la dictadura no se revirtieron y el sindicato, una vez que se fue dando cuenta de eso, se fue, diríamos, desencantando de los gobiernos democráticos en educación. Pero hay una excepción y la excepción es justamente el estatuto laboral docente. Porque la otra política estructural de la dictadura fue poner a los profesores en el código del trabajo, el cual es un código precarizado porque busca explotar a los trabajadores máximamente. Entonces, los docentes entraron en el código del trabajo de la dictadura, sin derechos laborales o con derechos laborales mínimos; en la democracia se repone como única reforma estructural, a mi juicio, el estatuto docente. Fue muy importante para el primer gobierno democrático hacer la paz con el sindicato docente a partir de tener un estatuto docente que no repuso todos los privilegios o derechos que tenían previo a la dictadura, pero que los protegió como casi ningún trabajador en Chile está protegido, en el contexto, insisto, de máxima explotación del trabajador. Bueno, conforme fueron pasando los gobiernos democráticos, la negociación de las condiciones laborales y salariales operó *de facto* como sindicato nacional, porque a pesar de ser empleado del municipio, el presidente del gremio de profesores negociaba con el ministro de Educación las condiciones de reajuste. Y esas condiciones, en realidad, fueron… siempre es difícil evaluarlo, a juicio mío, cada vez más mezquinas. Después de un primer impulso del mejoramiento de las condiciones salariales, cada vez los gobiernos se pusieron más mezquinos en su recuperación… y el punto de inflexión fue la segunda mitad de los '90; hubo una negociación muy larga, un paro muy conflictivo con el gobierno en que realmente el sindicato terminó mal colocado, en el suelo y el poder de negociación fue cada vez más bajo.

Entonces, la relación del sindicato con los gobiernos democráticos comenzó con una luna de miel corta en el primer gobierno y terminó con un distanciamiento afectivo, social y político muy grande, incluso a pesar de que algunos de los máximos dirigentes eran de partidos cercanos a los gobiernos democráticos. Y las huelgas docentes en torno a esas negociaciones han sido… muchas de ellas muy largas. La última negociación, quizás fue el mejor caso de negociación que se haya hecho como una excepción después en

el gobierno, con José Weinstein, que fue subsecretario durante la presidencia de Ricardo Lagos. Él tuvo quizás la mejor negociación, pero todo el resto fueron negociaciones muy conflictivas, muy difíciles. La última de la nueva carrera docente que, bueno, en varios aspectos puede ser muy bien valorada incluyó un paro docente y un conflicto gigantesco. Entonces, yo diría que hay un distanciamiento político muy grande entre el sindicato, que yo creo, tiene una desafección no solo con los políticos, sino con el sistema educacional, lo cual es muy nocivo, porque los profesores se sienten trabajando en un sistema que no respetan, por decir así.

JPV: ¿Sabes qué? Un tema de contexto para el tema argentino que es bien relevante es el tema del sindicalismo en los docentes, que son un gran gremio. Pero de los 250.000 profesores que hay en Chile, poco menos de 100.000 trabajan en la educación pública, todos los otros trabajan en el sector privado. Entonces, lo que fue pasando es que el gremio en su negociación con el ministerio de turno…, sus mecanismos de fuerza para la negociación es solo la educación pública, cuando dicen "Vamos a parar las clases", el que responde es solo la educación pública. Entonces, lo que tenía es que en la medida en que fue cayendo el porcentaje de matrícula de la educación pública, también fue cayendo la proporción de profesores que representaba el colegio. Entonces, si usted piensa, tenemos un 35% de matrícula en la educación pública, o un 40%, porque siempre hay un poco más de profesores, qué sé yo, pero esa es la proporción. Entonces, cuando el gremio va a una negociación dura, tensa, dice "Mire, vamos a utilizar el tema de un paro"; bueno, el otro 60% está fuera del paro.

GT: En cambio en Argentina la fuerza del sindicato se asienta en que el 70% de la matrícula es pública.

MC: Bueno, y, además, los últimos paros que ha habido de docentes han sido muy extensos. El año pasado deben haber sido cinco semanas sin clases la educación pública y al interior de la educación pública no todos los docentes están colegiados, no todos los docentes están sindicalizados. Entonces, lo que ha pasado también los últimos años es que ha habido muchas divisiones al interior de los establecimientos, y dentro de los mismos establecimientos hay profesores que se han adherido al paro y otros que no, entonces, hay cursos que están parados dentro de un mismo nivel y otros cursos que están dando clases. Entonces, todo eso va haciendo que el movimiento se vaya debilitando.

GT: Ahora, todas son huelgas nacionales. ¿Por qué? Pasa esta cosa paradójica, ¿no? Que la dependencia es municipal y, sin embargo, la negociación es nacional y el paro es nacional.

"... las grandes decisiones respecto a la remuneración docente del sector municipal provienen de recursos nacionales. (...) lo que hacen los municipios básicamente es pagar el bono y algún incentivo que representan muy poco".

XV: Sí. Pero lo que pasa es que eso tiene que ver con que las grandes decisiones respecto a la remuneración docente del sector municipal provienen de recursos nacionales. Más allá de eso, lo que hacen los municipios básicamente es pagar el bono y algún incentivo que representan muy poco, muy marginales. Entonces, de verdad las condiciones del sector municipal de remuneraciones son decididas a nivel nacional y los recursos vienen de allá y la decisión de los recursos viene de allá; el municipio es donde se paga, el que los contrata y el que administra esos recursos de ese personal, pero de verdad ellos no tienen ningún poder de decisión respecto de las remuneraciones de ellos.

JPV: …una regulación nacional. Cuánto se paga por hora, cuáles son los mecanismos de contratación, es muy centralista.

GT: Perfecto. Bueno, yo hice una lectura de su investigación, pero es una lectura muy particular. A mí me gustaría que ustedes que hicieron el trabajo, me digan, según su criterio, cuáles son los hallazgos de la investigación, aquello que les parece más relevante y, si es posible, aquello que los sorprendió como resultado. Para un investigador no hay nada más interesante que encontrarse con algo y "¿Cómo? ¿Esto es así? Si yo pensaba que era de otra manera…*"*

MC: La investigación tuvo dos fases: una cuantitativa, estadística, quizás Juan Pablo quiera comentar los hallazgos más relevantes; y una fase cualitativa que es en la que se publican los estudios de caso y los análisis transversales. Quizás en los hallazgos cualitativos del estudio, dentro de lo más interesantes o que estuvimos comentando largo tiempo (que también rondó un poco la idea de inspirar el título del libro en torno a esto) es la idea de la autogestión de los liceos. Nosotros teníamos esta idea de los liceos como una especie de "hágalo usted mismo", idea que también nos rebatiste en tu comentario. Esta idea que nosotros teníamos de los liceos como instituciones solas, aisladas, que trabajan consigo mismas y con las propias redes que ellos mismos han podido generar, pero sin un apoyo muy sostenido ni directo de parte del Estado ni de parte de sus sostenedores, que pueden ser privados o municipales. Creo que eso a nosotros nos llamó poderosamente la atención porque se ven como faros o como islas, luces que están en determinados territorios dando la pelea con sus propias uñas, literalmente. A diferencia de las escuelas básicas que muchas veces trabajan o más en red o junto a otras escuelas, los liceos son instituciones más grandes, son como instituciones únicas a la vez, o sea, agrupan 2200 estudiantes y en la básica ocurre todo lo contrario, esos 2200 estudiantes se reparten en cinco o seis escuelas: el liceo concentra todo eso. Eso a nosotros nos llamó fuertemente la atención, la capacidad que tienen estas instituciones y la complejidad que han desarrollado para poder resolver sus propias dificultades, sus propios desafíos, de una manera que a ratos es supercreativa, es supercontracorriente, como lo decía el director de San Nicolás. Muchos de ellos han tenido que ir contra la política, contra el ministerio, contra los supervisores, para poder… nosotros le llamamos *sobrevivir* en un mercado altamente competitivo, donde se da la pelea por la matrícula… El financiamiento en Chile no está asegurado, entonces, el financiamiento es por estudiante, los liceos tienen que competir por matrícula para poder tener financiamiento. Y, a la vez, en medio de un escenario en donde se crean las pruebas estandarizadas… nació Simce, que es una prueba para dar luces a los padres para que puedan elegir escuela. Entonces, entre medio existen estos mecanismos como el Simce o como la PSU, que es una prueba de admisión para la universidad que ha cobrado mucha preponderancia. De esta forma, vemos que no solamente son instituciones solas que tienen muchos desafíos, sino que tienen que responder a múltiples intereses y a múltiples demandas. Las vemos así, como unos pulpos tratando de conciliar los intereses de las empresas, porque tienen que formar estudiantes para que puedan responder a este mercado laboral, pero a la vez forma al estudiante que quiere ir, cada vez más, a la universidad. Entonces, quizás conciliar todas esas complejidades y todos esos desafíos es algo que como imagen nos pareció superrelevante y superpotente. Cuando íbamos a estos liceos que presentaron hoy día, el de La Unión que es una ciudad al sur de Chile, es un liceo gigante, hipercomplejo, que forma estudiantes que en

"... nos llamó fuertemente la atención la capacidad que tienen estas instituciones y la complejidad que han desarrollado para poder resolver sus propias dificultades, sus propios desafíos, de una manera que a ratos es supercreativa, es supercontracorriente (...) han tenido que ir contra la política, contra el ministerio, contra los supervisores, para poder… nosotros le llamamos sobrevivir en un mercado altamente competitivo, donde se da la pelea por la matrícula…".

su mayor parte provienen del campo, que son de los estratos más pobres, que quieren ir a la universidad. El liceo es técnico, entonces se las arreglan con sus propias herramientas para "Dale, te voy a preparar también para la universidad, pero primero te tengo que formar como técnico". Entonces, ¿cómo concilio esos dos objetivos curriculares que en Chile siempre han estado por carriles muy separados y que, hoy en día, informalmente –porque todavía no existen políticas para conciliar–, tienen que conjugarse? Por ahí yo creo que es una de las cosas interesantes que vimos, esta imagen de cómo conciliar múltiples perspectivas, múltiples intereses, múltiples demandas, y cómo han desarrollado capacidades internas en estos últimos diez o quince años para poder lograr eso, porque ciertamente este escenario que yo estoy describiendo es un escenario también superreciente, supernovedoso, la ampliación de la educación terciaria es superreciente, que los estudiantes quieran seguir estudiando, aun los más pobres, es superreciente, así lo mismo pasaba con el cambio del mercado de trabajo. Entonces, todo este escenario que es cambiante, dinámico, es reciente, y los liceos han sabido adaptarse rápidamente a todo esto.

XV: cuando estábamos en el lanzamiento, me llamó la atención esta diferencia entre lo que vimos en básica y en media respecto de cómo es el mejoramiento. En las escuelas básicas vimos un mejoramiento más gradual, relativamente continuo, que va avanzando. En cambio, en estos liceos lo que vimos es más bien que ocurre a saltos, de manera menos continua, y que tienen que hacer cambios más estructurales, más arriesgados, esto de transformarse institucionalmente para poder avanzar y dar nuevos saltos de mejoramiento. Que no es solo un tema gradualista, y que el mejoramiento requiere ajustes organizacionales estructurales en las instituciones que son relevantes y que tiene que ver en parte con que tiene unas demandas mucho más fuertes que las escuelas, que son más intensas y que tienen un tiempo mucho más corto y que las consecuencias para los alumnos son mucho más visibles. Porque para los alumnos las consecuencias son que no entró a la educación superior, que no cumplió las demandas, y tiene solo cuatro -en algunos casos seis años- para poder hacerlo. Y está presionado por arriba, por las instituciones de educación superior que dicen "No está formando a los estudiantes que requerimos para la educación superior", y por abajo llegan nuevos estudiantes muy masivamente, pero son más heterogéneos y, por ende, con mayores rezagos. Entonces, tienen que resolver unos problemas de rezago que vienen desde los estudiantes de las escuelas básicas, pero también formar para una demanda en la educación superior. Creo que ahí hay una cosa que a mí me parece relevante.

"... una de las cosas transversales que vimos en estos liceos, una importante en cuanto a su mejoramiento, tiene que ver con la preocupación por los estudiantes, por el bienestar subjetivo de los estudiantes".

Y la segunda cosa que me sorprendió y gratamente es que una de las cosas transversales que vimos en estos liceos, una importante en cuanto a su mejoramiento, tiene que ver con la preocupación por los estudiantes, por el bienestar subjetivo de los estudiantes. No solo por lo que aprenden (que están muy preocupados por enseñar y aprender y por los aprendizajes y el desarrollo de sus habilidades) sino por su bienestar subjetivo, sobre todo en aquellos casos de mayor desarrollo, de avanzar hacia poder ayudarlos, apoyarlos, quizás de generar un espacio para desarrollar sus propios proyectos de vida. Y esa es una cuestión que fue novedosa y grata de encontrarse ya que estaban avanzando incipientemente, pero avanzando en esa línea, y con una enorme preocupación por el bienestar más integral de sus estudiantes como una cuestión relevante en sí misma, pero también sabiendo

que eso ayuda al desarrollo de las habilidades y a los logros de aprendizaje.

MC: Claro, esta imagen que contaba el inspector del liceo Fenner, que ahora recibió a 40 niñas internas (antes solamente tenían internado de hombres): partieron preguntándoles a las niñas de qué color querían que pintaran el dormitorio y cómo querían los cobertores. La foto de la portada del libro, por ejemplo, es un liceo que se llama "liceo emblemático", que son los liceos que tienen cien años de historia: son unas grandes instituciones, siempre grises, con uniforme siempre azul, por lo que esto contrasta mucho con esta imagen, con este tipo de liceos, esta imagen tradicional. Y eso nosotros lo vimos como una clave que nos llamó mucho la atención, porque en realidad fueron los estudiantes los que más lo destacaban: la diferencia que hace en la experiencia de los estudiantes el sentirse escuchados, comprendidos, queridos, reconocidos en tanto estudiantes siempre, como decíamos, no en tanto jóvenes, sino en tanto estudiantes, en tanto sujetos que sienten, que tienen intereses, que tienen motivaciones particulares, que tienen problemas. Y lo otro que va de la mano de eso es la gran impresión y la gran disposición de estos liceos a poner al servicio de los estudiantes equipos hipercomplejos de atención al estudiantado; eso también yo creo que es algo supernovedoso. Como te comentaban, en estos liceos trabajan desde psicólogos, kinesiólogos, terapeutas ocupacionales, asistentes sociales; unos equipos multidisciplinarios que realmente son increíbles, y que trabajan integralmente con el estudiante: si el estudiante tiene un problema, se conversa, se deriva, se atiende, de manera tal que los jóvenes se sientan agradados y comprendidos. Eso lo hemos visto en pocos liceos y es tradicionalmente el reclamo de los jóvenes en la secundaria: "Yo no le importo a nadie, a nadie le importa si vengo, si no vengo, si estoy o no estoy". Entonces, creemos que esa es una de las diferencias cualitativas supersustantivas, de las cosas que nos sorprendieron gratamente, que era la pregunta, las cosas que nos sorprendieron para bien.

JPV: Yo agrego otro hallazgo que va mucho con otros comentarios también del libro, que suma un poco a lo que estaba diciendo Mariana, la idea de la diferenciación. Es verdad que hay cuestiones comunes –en muchos sentidos estructurales, los liceos son muy comunes. La parte común es más evidente, pero a mí me sorprendió… en mi cabeza siempre he tenido solamente la distinción entre el liceo preuniversitario y el liceo vocacional, como una distinción que no es solo de Chile, es europea y está muy arraigada. Nosotros en el libro agregamos otro criterio de clasificación en esto de los perfiles institucionales y probablemente haya más, esto es lo que encontramos nosotros. Y es que en esa combinación, son dos grandes dimensiones las que están presentes en esos perfiles: el grado de selectividad del liceo, si es realmente un proyecto abierto a todos o es un proyecto para una población específica; y el grado de comprehensividad del currículum o de la experiencia formativa, incluso más general que el currículum formal del liceo.

Yo lo cruzaba más en esta tipología que nosotros usamos de cuatro tipos que no la voy a resumir ahora. Básicamente, ordenando los liceos en el polo que uno consideraría más deseable (que también puede ser nuestra propia ideología y no tendría por qué ser así), pero en ese polo es una institución comprehensiva en el sentido en que los norteamericanos definieron el liceo en la mitad del siglo XX, es decir, es comprehensiva porque, como es para todos, el currículum resulta muy abierto. Entonces, esta combinación de público objetivo y tipo de currículum, bueno, esa comprehensividad nosotros no la encontramos sino como excepciones en liceos que se dan en contextos muy particulares como estos que llamamos de "pequeñas comunidades" (cuyo caso emblemático es San Nicolás, que ya lo hemos manoseado hasta el extremo; es uno, el mejor, pero tenemos

"En Chile, hay que irse a un pueblo perdido del sur para encontrar ese liceo, que es comprehensivo porque es para todos y porque no te cercena la experiencia formativa".

otro par) y claro, son condiciones tan excepcionales, de pequeñas comunidades, comunidades rurales, comunidades pequeñas que tienen mucho capital social, el liceo tiene capital comunitario, no tiene la competencia privada.

En Chile, hay que irse a un pueblo perdido del sur para encontrar ese liceo, que es comprehensivo porque es para todos y porque no te cercena la experiencia formativa. El resto son o preuniversitarios selectivos para los talentosos académicos, o formadores para el trabajo para los que no les fue tan bien, o entrenadores o protectores de la violencia y de la droga percibida en las comunidades proletarias de las grandes ciudades; el liceo comprehensivo no está. Eso a mí me llama mucho la atención. Cada uno lo está haciendo lo mejor que puede en ese esquema, pero la pregunta central es: ¿a dónde va todo esto? ¿Vamos a tener que tener solo esas pequeñas comunidades que son ya casi piezas de museo para que haya liceos comprehensivos en este doble sentido de la palabra o podemos ir hacia otra forma de organización? Y eso me hace preguntarme mucho sobre los límites estructurales de esta forma de mejoramiento y sobre si no tenemos que ir a otra forma de innovación, que siempre los académicos la tienen… No me gusta sumarme al mundo de lo académico, pero tendría que decir ahora "la tenemos" como una especie de utopía que nadie sabe mucho dónde está y que en Chile tuvimos que ir a encontrar en unos campos, en unos poblados perdidos, lejos del mercado y de la competencia; yo no creo que ese sea el futuro de Chile. ¿Cuáles son las condiciones institucionales para producir ese liceo democrático y que forma ciudadanos del siglo XXI de una manera más desafiante, pero no en una situación excepcional de campo, sino para las mayorías que hoy día viven en las ciudades? Esa es también la inquietud con la que me quedo de la investigación, que es un hallazgo y que es una inquietud.

GT: A lo mejor, porque cuando vos hablás de esos liceos comprehensivos, yo pienso en mi escuela secundaria, en un pueblo. Entonces, digo, a lo mejor es una rémora de otra época, esos liceos que atendían a todos y estaban abiertos a todos, era la única posibilidad que había en el pueblo para ir a la escuela. Y si es así, estamos muertos, porque, digamos, es el pasado, no es el futuro.

JPV: Eso es. En Cambridge, en Massachusetts, el liceo tiene exactamente esa definición, y estar entre Harvard y MIT no es el pasado, esa es su definición, exactamente esa, o sea, es el liceo al que van todos los habitantes de Cambridge y tiene, al mismo tiempo, tal como el de San Nicolás, a los jóvenes inmigrantes que están aprendiendo español y tiene a los jóvenes que están en la robótica avanzada que van al MIT pasaron allá. No sé si es pasado…

GT: No, ahí no, en ese caso no.

CB: Claro. Yo creo que tenemos que hacernos la pregunta institucional. Eso se suma a otros miles de detalles, por ejemplo, a que el liceo como institución especializada en la educación secundaria está disminuyendo. Juan Pablo tiene probablemente más claridad en términos de la tendencia general, pero acá por una (vamos a usar el lenguaje del mercado) "integración vertical", a las instituciones educativas les conviene partir a los 3 años de edad y sacar egresados a los 18 años y las familias lo prefieren; así, están integrados desde preescolar hasta la secundaria. Entonces, el liceo como institución especializada es simplemente pasar a la sala de al lado. Yo no sé si esa tendencia (que es una tendencia

institucional por el arreglo de la demanda y de la oferta) es una buena idea; me lo pregunto, ¿es una buena idea o es mejor volver o seguir con la idea de que hay instituciones especializadas en la educación de los adolescentes jóvenes? Pero de eso cada vez tenemos menos.

JPV: Como conversábamos antes, los liceos son organizaciones más complejas, mucho más complejos que las escuelas básicas porque tienen mucha más dimensión y son más protagonistas de una propia historia los jóvenes que los niños; en los niños hay un tema como de unidad del ciclo, una sola profesora que recorre todo el camino. En cambio, estos son muchos profesores. En Chile, la secundaria son cuatro años, tiene muchos objetivos que cumplir; en la básica, en la primaria lo más importante es que siga estudiando, que aprenda a leer, pero que siga estudiando, así como al final el objetivo principal es que siga la secundaria. En cambio, este es "Bueno, ¿va a insertarse en el mercado del trabajo? ¿Va a seguir estudiando?", o sea, son temas de la vida de los adultos.

Entonces en muchas cosas el liceo tiene un sistema mucho más abierto, porque es más compleja la propia historia de los jóvenes y la educación tiene que estar vinculada con el tema de salud, con salud reproductiva, con el sistema económico. No sé, distintas tensiones.

Ese es un complejo descubrimiento que los equipos directivos, los docentes, llevan a cabo en los liceos, es un tremendo desafío; cosas como cuáles son los indicadores de calidad, porque nosotros teníamos unos datos de los Simce y otras cosas, y bueno, en un liceo técnico-profesional cuentan otras cosas que no están en los indicadores: la inserción en el mercado del trabajo, la satisfacción del empleo, la manutención en esa posición de trabajo, sobre lo que no tenemos datos. Pero en términos numéricos, yo creo que lo potente era que nosotros teníamos el sesgo de haber hecho el de básica, en básica, en primaria teníamos una historia más positiva: había muchos más colegios que estaban en trayectoria de mejora que los que estaban en una trayectoria anterior; entonces, el delta era "¡Uy! Se está mejorando la primaria en promedio". En cambio, en secundaria, el porcentaje de los que estaban mejorando era idéntico al de los que estaban deteriorándose, por lo que era un juego de suma cero y era infinitamente más frecuente lo que se estaba deteriorando que lo que se estaba mejorando cuando tu liceo era pobre, municipal o técnico-profesional. Y este tema de que el promedio era cero, se compensaba en una cierta mejora porque en estos que se estaban deteriorando los chicos se estaban yendo, o sea, un tercio o el 40% de la matrícula se había ido durante la década. Entonces, imagínate lo que significaba tratar de mejorar cuando tú tienes un sistema que dice "Estamos de caída, pero además perdimos los recursos", o sea, la posibilidad de que yo pueda enmendar esto…

Después hay otros estudios que hemos hecho con otros investigadores, sobre temas etnográficos, que dan alguna pista de colegios de ese tipo, pero estamos en una situación muy dramática en el caso de Chile, porque más que nuestro promedio al lado de Latinoamérica hay muchas cosas buenas, pero el porcentaje de liceos que están en una situación de cierre es muy grande. Y eso uno dice "Bueno, los vamos a investigar, vamos a proponer políticas, vamos a debatir qué cosas funcionan, qué cosas no, porque probablemente lo que aprendimos de estos no es lo que les sirve a esos otros".

"... estamos en una situación muy dramática en el caso de Chile, porque más que nuestro promedio al lado de Latinoamérica hay muchas cosas buenas, pero el porcentaje de liceos que están en una situación de cierre es muy grande".

GT: Bueno, hay una última pregunta. La juventud pareciera ser en Chile el actor que es capaz de discutir y poner en jaque al sistema en general.

"... la juventud hoy en día es muy despierta, y no solo eso, también tiene muy claro que las condiciones materiales que se han alcanzado no bastan y no son suficientes".

¿Cómo ven ustedes este movimiento juvenil? En la Argentina se los ve casi como héroes.

MC: Bueno, particularmente yo creo que es una visión compartida, también son héroes, comparto esa visión. Y es bien paradójico; en el libro lo mencionamos y también hay estudios, pocos, pero hay estudios sobre el hecho de que la Formación Ciudadana en Chile es muy débil, en la secundaria no existe esa asignatura, es como una unidad de la asignatura de Historia y Ciencias Sociales, pero reconocidamente débil y la participación adentro de los liceos también es muy baja. A pesar de eso, existe un movimiento estudiantil que es muy fuerte y que ha sido capaz de liderar importantes transformaciones desde el 2006 hasta ahora, hasta el 2018. Y eso yo creo que más que por la acción directa de los liceos, se explica un tanto por lo que veníamos conversando sobre el proceso de movilidad que ha experimentado Chile en todas estas décadas de bonanza material. Cuando uno va a los mismos liceos se sorprende del nivel de bonanza material que existe en los liceos. Los liceos tienen tremenda infraestructura, recursos, tecnología… a los chicos se les da la alimentación desde que llegan en la mañana: toman desayuno, colaciones balanceadas, almuerzo, colaciones de tarde, equipamiento deportivo, talleres extracurriculares, profesores de apoyo, servicios médicos... Entonces, muchos de estos chicos tienen esta experiencia de ir al liceo en estas condiciones. Además, muchos de ellos son hijos de una generación que ya ha experimentado un proceso de movilidad ascendente familiar, desde sus padres, sus hermanos, donde algo se ha movido en la estructura porque el proceso de movilidad en Chile es bien fluido, tanto para arriba como para abajo, pero por lo general todos han tenido algún tipo de experiencia en movilidad. Esto se suma a que nosotros en Chile vivimos dentro de un mercado donde hay muchas posibilidades de consumo, de endeudamiento. En fin, creo que todos esos factores se conjugan en el hecho de que la juventud hoy en día es muy despierta, y no solo eso, también tiene muy claro que las condiciones materiales que se han alcanzado no bastan y no son suficientes. Entonces, ya no es un chico analfabeto o que no tiene para comer en su casa, que está reclamando el acceso a la secundaria. Tiene acceso a la secundaria, tiene para comer, tiene esto y tiene todas estas condiciones mínimas que yo creo que le permiten ahora pensar sobre otro estado de cosas. Dado que alcanzamos unas condiciones que parecieran ser de bonanza material para todos, ahora la juventud se hace esta pregunta: "Bueno, pero a mí no me interesa solo tener para comer. Me pregunto sobre condiciones de otro orden", y yo creo que eso ha sido superimportante. A la vez, relacionado con los liceos, creo que el mismo hecho (que también fue uno de los hallazgos y que tal vez no sea sorprendente) de que los liceos sean tan decimonónicos y haya una visión de ellos tan autoritaria, tan conservadora y que tengan tan poco espacio interno para rebelarse hace que los jóvenes se rebelen por fuera también. Dado que este descontento y este interés no tienen una canalización institucional, curricular, pedagógica, estos también se van acumulando. Y bueno, el mismo movimiento estudiantil del 2006, por ejemplo, dio cuenta de que la forma en que se organizan los estudiantes secundarios no es a través de los centros de estudiantes, es a través de otros colectivos, otros grupos de intereses que se forman por fuera del liceo. Creo que ahí hay algunos elementos para la reflexión.

CB: Yo estoy de acuerdo con lo que dice Mariana. Creo que necesitamos más perspectiva histórica, creo que cuando pase este periodo, vamos a ver el fin de la constitución de Pinochet y de la crítica al neoliberalismo extremo de Chile como parte de un proceso que

comenzó en los estudiantes secundarios al inicio de los 2000. Y creo que para entender bien eso vamos a necesitar harta más investigación social y harto más tiempo. Ahorita en Chile hay un debate muy fuerte para tratar de entender el sentido de esa crítica y de ese movimiento, donde la explicación que está dando Mariana yo creo que es una muy sólida, pero hay otras que compiten. Pero independientemente de eso, lo que yo quiero creer es que se debe a que es un proceso abierto. El movimiento estudiantil del año 2006 tenía como uno de sus lemas terminar con la ley orgánica constitucional de enseñanza de la dictadura; el movimiento social del año pasado tiene como lema terminar con la constitución de la dictadura. Y hay una continuidad ideológica y de proceso histórico en eso que es evidente; para mí al menos, otra gente dirá que no. Entonces, claro, en qué medida eso incluye un rechazo al neoliberalismo o es solamente un momento de expectativas defraudadas, es un tema de debate todavía. Lo que a mí me convence como explicación, que es parcial, es que en algún punto esta juventud que describe muy bien Mariana se ha dado cuenta de que algo no cuadra, de que la desigualdad es muy grande; o sea, al final del día, incluyendo todos los elementos de expansión de los que habla Juan Pablo, se han alcanzado en Chile unas condiciones que nacieron, diríamos, a fuerza de mucho sacrificio, pero que siguen sin ser seguridades, sin ser leyes sociales. Es decir que la expansión de la postsecundaria era a fuerza de endeudamiento, de pelear becas, de pelear créditos, de pagar.

La vida de la gente en Chile es endeudarse para tener una casa propia: es el sueño del chileno. Bueno, hoy día ya no, la primera experiencia de endeudamiento de esta generación es hacerlo para tener educación, y eso es muy violento, es un cambio muy grande, y es una educación que muchas veces es un fraude. Tú mencionabas cuál es el concepto de justicia, citabas a Dubet; bueno, yo creo que en algún punto Chile tiene una larga tradición… así como tiene una tradición muy clasista, tiene una larga tradición progresista de lucha contra esas desigualdades de clase que están muy institucionalizadas, muy arraigadas y que generación tras generación vuelven a emerger como un movimiento que tiene ciento y tantos años de lucha con esa misma desigualdad de clase. Entonces, es tan violenta la desigualdad de clase en Chile que yo creo que, independiente que entiendo que hay otras explicaciones, la juventud más ilustrada ahora se asoma y dice "Algo no me cuadra en este sueño neoliberal del consumo y de las oportunidades", y se rebela. Puede haber otras razones, pero para mí esa es una parte importante, la experiencia segregada, segmentada y subyugada de las mayorías, me parece que están muy a la base de ese descontento. En Chile no hay una elite legítima; la gente cree, la inmensa mayoría de los chilenos piensa que a los que les ha ido bien es porque son pillos, porque son explotadores, porque hacen trampa, porque… no hay elite legítima. Entonces, hay un momento en que la sociedad se cansa y no es primera vez que se cansa; en Chile, insisto, generación tras generación, hay una juventud que dice "Papá, mamá, algo no me cuadra" y se rebela.

"... la primera experiencia de endeudamiento de esta generación es hacerlo para tener educación, y eso es muy violento, es un cambio muy grande, y es una educación que muchas veces es un fraude".

JPV: ¿También sabes lo que yo creo? Que hay una coincidencia con la masificación, porque de verdad, en los términos de educación superior, Chile está en la etapa de universalización de la educación superior. Es decir, como que tenemos una "mayoría", con la heterogeneidad de la calidad, de muy educados, una población joven muy muy educada.

Y yo creo que lo que hay es una experiencia de que tú experimentas la movilidad, pero también, como hay un tema generacional, tú experimentas además la desigualdad que

"... estos jóvenes vienen a cambiar una situación porque ya la generación más vieja, que su referente fue terminar con la dictadura, recuperar la democracia, que no vaya a haber otro golpe de Estado… ese proyecto terminó, acabó el miedo. No va a haber otro golpe, no va a haber otra dictadura, pero esta desigualdad extrema es incompatible con estos niveles de desarrollo".

es una desigualdad muy potente. Quiero decir que, al final del día, tu mamá o tu abuelo no tienen el tema de salud de ISAPRE[1], que es un 30% de la población; dice: "Yo estoy titulado, puedo pagarme una mejor salud y un bono, pero mi abuelo tiene que esperar un año para un examen. La distribución del ingreso está concentrada en un 5%, en un 3%, en un 2%, en un 1%, que son todos los datos de que Chile no se mueve. Es hiper concentrado mucho más que Argentina.

Lo que creo es que estos jóvenes vienen a cambiar una situación porque ya la generación más vieja, que su referente fue terminar con la dictadura, recuperar la democracia, que no vaya a haber otro golpe de Estado… ese proyecto terminó, acabó el miedo. No va a haber otro golpe, no va a haber otra dictadura, pero esta desigualdad extrema es incompatible con estos niveles de desarrollo; no puede ser que Chile tenga 30.000 - 25.000 dólares per cápita y parezca como si tuviéramos 10.000, 8.000. Entonces, yo creo que hay algo de ese componente adicional a lo que cuentan Mariana y Cristián. Entonces, creo que esta es una tremenda oportunidad, de modificar esta injusticia.

Notas

1 Se refiere a las Instituciones de Salud Previsional (ISAPREs), las cuales son aseguradoras privadas que tienen la autorización del Estado de Chile para captar cotizaciones sociales obligatorias en salud (7% del sueldo imponible) de las personas que opten por ellas y entregarles a cambio una cobertura de salud.

Cristian Bellei es Doctor en Educación, Universidad de Harvard; Sociólogo, Universidad de Chile. E-mail: cbellei@ciae.uchile.cl

Mariana Contreras es Socióloga, Universidad de Chile. E-mail: mdemarianacm@gmail.com

Juan Pablo Valenzuela es Doctor en Economía, Universidad de Michigan-Ann Arbor, Estados Unidos; Ingeniero Comercial, mención en Economía, Universidad de Chile. E-mail: jp.valenzuelab@gmail.com

Xavier Vanni es Master en Política Educativa, Instituto de Educación, Universidad de Londres; Psicólogo, Universidad Diego Portales. E-mail: xvanni@ciae.uchile.cl

Guillermina Tiramonti es especialista en Políticas Educativas. Investigadora del Programa Educación, Conocimiento y Sociedad, Área de Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina. Email: tiramonti@flacso.org.ar

Discusiones sobre el Régimen Académico de la escuela secundaria argentina. Aportes de un estado del arte

Debates on the "Academic Regime" of Argentine Secondary Schools. Contributions of a State of the Art

MARIELA ARROYO*
UNGS - FLACSO, sede Argentina
LUCÍA LITICHEVER**
FLACSO, sede Argentina

Artículos

Resumen:
Este artículo sistematiza los puntos centrales que abordan las investigaciones sobre el Régimen Académico (RA) de la escuela secundaria de los últimos años. Se basa en un informe sobre el estado del arte elaborado a partir de la Base de Conocimiento RIES - FLACSO que reúne la producción académica argentina sobre escuela secundaria desde el 2003 hasta la actualidad.
Estas elaboraciones teóricas cobran fuerza en los últimos años ante la necesidad de garantizar el cumplimiento al derecho a la educación de todos los jóvenes y la evidencia de que, a pesar de la sanción de la obligatoriedad escolar para el nivel secundario, continúan algunos de los problemas del nivel como el abandono, la repitencia y la sobreedad. Se trata de una preocupación teórica y política, ya que las investigaciones se hacen cargo del problema político aportando explicaciones y, desde las administraciones, se recuperan estos trabajos para diseñar modificaciones de la escuela secundaria que luego son investigadas.
Este trabajo entiende al Régimen Académico como un constructo teórico que permite sistematizar el entramado de regulaciones explícitas y tácitas que estructuran la experiencia y afectan a las trayectorias escolares. Partiendo de esta definición se analizaron las investigaciones que contemplan los componentes del RA referidos a la actividad académica de los estudiantes en sentido restringido, a las reglas institucionales y a los modos de sujeción de los estudiantes a tales reglas y a la organización institucional, incluyendo las instancias de participación de los estudiantes (Baquero *et al.*, 2009).

Palabras clave: Escuela secundaria – Régimen académico – Estado del arte – Trayectorias escolares – Política educativa

Abstract:
This article systematizes the central points presented by recent research on the regime academic (RA) of middle school. It´s based on the state of the art prepared from the RIES - FLACSO Knowledge Base that gathers the Argentine academic production on middle school from 2003 to the present. These theoretical elaborations have gained strength in recent years facing the need to guarantee the enforcement of the right to education for all young people and the evidence that, despite the sanction of compulsory schooling for the middle level, some of the problems of the level continue, such as abandonment, repetition and over-age. It is a theoretical and political concern since investigations take care of the political problem by providing explanations and also the administrations recover these researchs to design modifications of the high school that in its turn will be investigated. We understand the academic regime as a theoretical construct that allows to systematize the explicit and tacit regulations that structure the experience and affect school trajectories. From this definition we approach the investigations that contemplate the components of the RA referred to 1- the academic activity of the students in a restricted sense, 2- to institutional rules and to the ways by which students are attached to such rules and 3- the institutional organization, including the instances of student participation (Baquero et al., 2009).

Keywords: *Middle school – Academic regime – State of de art – School trajectories – Educational policies*

Recibido el 1 de septiembre de 2019 | Aprobado el 3 de noviembre de 2019

Cita recomendada: Arroyo, M. y Litichever, L. (2019), "Discusiones sobre el Régimen Académico de la escuela secundaria argentina. Aportes de un estado del arte",en *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 165 a 181.

1. Introducción

Las elaboraciones teóricas sobre el Régimen Académico cobran fuerza en los últimos años ante un problema político: la necesidad de garantizar el cumplimiento al derecho a la educación de todos los jóvenes y la evidencia de que, a pesar de la sanción de la obligatoriedad escolar para el nivel secundario persisten algunos de los problemas como el abandono, la repitencia y la sobreedad.

En efecto, la masificación y más aún la obligatoriedad, ponen en evidencia las dificultades que la escuela secundaria tiene para incluir a todos sin modificar su modelo organizacional y pedagógico (Terigi, 2011). Asimismo, las transformaciones culturales ponen en cuestión su base epistemológica y su matriz selectiva, que se sustentan en la clasificación del curriculum en disciplinas, acompañada de la formación por especialidad y la designación por hora cátedra (Terigi, 2008). Esto determina un tránsito por la escolaridad que enfrenta a los estudiantes al cursado simultáneo de múltiples asignaturas con distintos profesores y modalidades de enseñanza y evaluación.

En este marco, se comienza a indagar acerca de la permanencia y/o agudización de estos problemas y distintos trabajos identifican las reglas del juego del nivel para poder explicarlo y modificarlo. De este modo, se problematizan las condiciones de escolarización como productoras del fracaso escolar.

Se trata de una preocupación teórica y política: las investigaciones se hacen cargo del problema político aportando descripciones y explicaciones y desde las administraciones se recuperan estos trabajos para diseñar propuestas políticas.

Este artículo sistematiza, a partir de una lectura propia, las discusiones que presentan las investigaciones sobre Régimen Académico de los últimos años. Se basa en un informe acerca del estado del arte (Arroyo y Litichever, 2019)[2] elaborado centralmente a partir de la Base de Conocimiento RIES realizada por FLACSO con apoyo de UNICEF que reúne la producción académica argentina sobre escuela secundaria desde el 2003 hasta la actualidad. Para su elaboración se analizaron un total de 140 textos académicos. Se trata de un conjunto de investigaciones heterogéneas respecto del organismo de origen, los enfoques teóricos, la metodología, la distribución geográfica y el contenido abordado.

Entendemos el Régimen Académico como el conjunto de regulaciones sobre la organización de las actividades de los alumnos y sobre las exigencias a las que estos deben responder (Camilloni, 1991). Incorporamos a esta definición los aportes de Baquero *et al.* (2009) que la amplían señalando que este constructo teórico refiere al entramado de regulaciones explícitas y tácitas que estructuran la experiencia y afectan la trayectoria escolar. De esta forma, el Régimen Académico incluye un conjunto de normas explícitas y una serie de pautas que no están escritas, pero que regulan la vida escolar. Además, las escritas pueden encontrarse dispersas en distintas normas.

De acuerdo con Baquero *et al.* (2009) sus componentes son:

- Los referidos a la actividad académica de los estudiantes en sentido restringido, como las formas de cursada, los exámenes, la evaluación, la acreditación.
- Los referidos a las reglas institucionales y a los modos de sujeción de los estudiantes a tales reglas.
- Los referidos a la particularidad de la organización institucional, incluyendo las instancias en las que pueden participar los estudiantes.

Asimismo, en los últimos años el Consejo Federal elaboró distintas normas (las Resoluciones 93/CFE/2009 y 330/CFE/2017) para explicitar estas reglas de juego e intentar modificar aquellas que tenían efectos negativos sobre las trayectorias de los estudiantes. Establecen regulaciones para todas las jurisdicciones sobre aquellos aspectos de la organización institucional y académica que determinan el sentido y alcance de la trayectoria escolar y el trabajo docente.

En este artículo abordaremos los tres componentes antes detallados dado que nos parece fundamental pensar la totalidad de la experiencia escolar como experiencia formativa. En relación con el material analizado cabe señalar que, si bien hay un grupo de trabajos que abordan explícitamente el concepto de Régimen Académico, otros analizan las regulaciones o reglas del juego de la escuela secundaria (una o varias de ellas) sin hacer referencia a este concepto. Asimismo, algunos trabajos entienden como Régimen Académico sólo las normas jurídicas mientras que en otros se asume que este es un constructo teórico e incluye tanto las regulaciones explícitas como aquellas implícitas. Como se mencionó anteriormente, aquí se parte de considerar todas ellas, por lo que se incluyen investigaciones que analizan las normas jurídicas y las que analizan estas regulaciones en la experiencia escolar. Por otro lado, un gran número de trabajos analizan políticas educativas y experiencias jurisdiccionales de modificación del Régimen Académico a partir de la preocupación política antes mencionada.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el estado del arte se organizó en los siguientes ejes:

A) Trabajos que analizan una política que aborda dimensiones del Régimen Académico, dentro de los que se incluyen:

A1. Los que ponen el foco en el Régimen Académico conceptualizado como tal y sus efectos en las trayectorias escolares. Se destacan los trabajos sobre las transiciones, las características del dispositivo organizacional, los puntos críticos en las trayectorias y su impacto en el fracaso escolar. A su vez, son fundamento teórico de muchas de las experiencias que se analizan en el sub-eje siguiente.

A2. Investigaciones sobre experiencias de modificación del formato o la gramática escolar que además van analizando algunas de las reglas que constituyen el Régimen Académico (la organización gradual, la asistencia, la evaluación, etc.). Se identificaron investigaciones sobre escuelas de reingreso, Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS), CESAJ, Programa de Inclusión y Terminalidad de la Educación Secundaria para Jóvenes de 14 a 17 años (PIT), etc.

B) Trabajos que abordan alguna dimensión del Régimen Académico:

B1. Los referidos a la actividad académica de los estudiantes. Abordan condiciones de ingreso y permanencia, evaluación y promoción, acompañamientos de trayectorias, etc.

B2. Los referidos a las reglas institucionales y a los modos de sujeción de los estudiantes a tales reglas. Se incluyen trabajos que abordan la convivencia escolar y su impacto en las trayectorias de los estudiantes.

B3. Los referidos a la particularidad de la organización institucional, incluyendo las instancias en las que pueden participar los estudiantes.

2. Principales hallazgos, discusiones y núcleos comunes

Luego de esta primera descripción general se presentan los hallazgos, discusiones y núcleos comunes que se sistematizaron en cada uno de los ejes presentados.

2. A1. Acerca de los regímenes académicos en general

Entre las investigaciones que abordan el Régimen Académico como objeto de estudio, un grupo intenta definir sus características visibilizando los efectos que estas reglas tienen en las trayectorias de los estudiantes. Así, se analizan las condiciones de escolaridad y sus relaciones con el modelo organizacional y las

restricciones y puntos críticos que implican en las trayectorias (Terigi, 2008). En esta línea, Terigi (2007) analiza tres disposiciones básicas de los sistemas educativos que tienen efectos en dichas trayectorias: la organización por niveles, la gradualidad del curriculum y la anualización. La combinación de estos rasgos define lo que se espera del recorrido de los estudiantes en una temporalidad específica, delinea las trayectorias teóricas y, al mismo tiempo, produce problemas en sus trayectorias reales.

A partir de estas definiciones, se destaca la relevancia de distinguir entre la norma escrita (unificada o dispersa) y el constructo teórico que permite vislumbrar aquellas regulaciones sobre la vida de los estudiantes (explícitas o implícitas) y los modos en que estas se ponen en juego en la escuela. Esto cobra importancia porque nos permite estar advertidos de que si bien la modificación de la norma (intentando explicitar lo más posible las regulaciones) es significativa y direcciona la política, hay cosas que se seguirán jugando en aquello que no está escrito. Asimismo, los aportes de las investigaciones sobre las traducciones de las políticas ponen en evidencia la centralidad de los distintos actores que las llevan a cabo. La gramática de la escolaridad, la cultura escolar y las condiciones de trabajo son algunas de las cuestiones a contemplar a la hora de pensar en el Régimen Académico (Tiramonti, 2007; Baquero *et al*., 2009, entre otros). Vinculado con esta cuestión, distintas investigaciones destacan el carácter elusivo del Régimen Académico: todo aquello que no es explicitado y los estudiantes deben ir aprendiendo solos con los consecuentes efectos sobre sus trayectorias. Por lo tanto, se sugiere convertirlo en objeto de trabajo con los estudiantes y los docentes (como los criterios de evaluación que muchas veces no son públicos ni son trabajados con los estudiantes). A pesar de esta hipótesis, muy presente en las investigaciones (y en las propuestas políticas), son pocos los trabajos que analizan los modos en que se trabaja (o no) en la escuela con los estudiantes el Régimen Académico.

La mayoría de las investigaciones destaca una serie de características comunes del Régimen Académico "tradicional" o "estándar" de la escuela secundaria que consideran que funcionan como obstáculos en las trayectorias de los estudiantes (sobre todo en el pasaje de un nivel a otro). Algunas de ellas son: nuevos horarios y responsabilidades, las dificultades para adaptarse a otra cultura institucional, el cambio del grupo de pares, la cantidad de materias, la fragmentación del trabajo escolar basado en el currículum de colección, otro tipo de vínculo pedagógico más impersonal que implica trabajar con diferentes profesores, distintas modalidades de trabajo, la demanda de mayor autonomía, nuevos regímenes de evaluación –también múltiples y diferentes– mucho más despersonalizados y asociados a un mecanismo automático para definir la promoción (en bloque), el régimen de asistencia, etc. En relación con este punto, las investigaciones que ponen el foco en las transiciones analizan las distancias entre los distintos regímenes académicos no explicitados de cada uno de los niveles (primaria y secundaria) y las consecuencias que esto tiene en las trayectorias. Frente a este diagnóstico, un grupo de trabajos analizan o incluyen propuestas de programas para atender a estas transiciones como los cursos previos al inicio de clases, las tutorías en los primeros años y los dispositivos de transición asistida (Rossano, 2006; Duro, 2010).

2. A2. Análisis de políticas educativas que modifican dimensiones del Régimen Académico

Hay un grupo importante de investigaciones que abordan políticas educativas que modifican distintas dimensiones del Régimen Académico. La mayoría analiza sus características, los modos de apropiación institucionales a partir de la cultura institucional y de los recursos y las perspectivas de los distintos actores. Muchas muestran cómo las distintas jurisdicciones asumen distintas estrategias de implementación en el marco de las propuestas federales de las últimas décadas.

Las propuestas analizadas incluyen: los CENS, las escuelas de reingreso (ER) y la Nueva Escuela Secundaria (NES) de CABA, las escuelas "Centro de Cambio", el Programa de Inclusión y Terminalidad, y las escuelas PROA de Córdoba, las escuelas de Nuevo Formato de Tucumán, los CESAJ y el cambio de Régimen Académico de Buenos Aires, la Nueva escuela rionegrina, entre otras. Estas propuestas son muy diversas tanto en relación con la intensidad como en la extensión. Algunas son implementaciones graduales y progresivas y otras intentan aplicarse en todas las instituciones simultáneamente. Hay propuestas que modifican muy pocas dimensiones y se extienden a todo un sistema, y otras revisan muchos aspectos y –salvo algunas excepciones– se implementan en un universo acotado. Dado que estas propuestas parten de un diagnóstico similar, si bien hay disparidad, podemos encontrar algunos elementos comunes en muchas de ellas.

En primer lugar, muchas investigaciones subrayan el modo en que estas modificaciones en el Régimen Académico posibilitan distintos agrupamientos y temporalidades en función de las distintas trayectorias de los estudiantes. Señalan la importancia de ubicar a las trayectorias en un lugar de centralidad en el diseño de la organización institucional, aunque en ocasiones, su implementación se ve restringida a aquellos que no logran adecuarse al ideal planteado. Así, muestran los modos en los que las instituciones se apropian de la política educativa a partir de los recursos disponibles y la cultura escolar, de manera que muchas veces las propuestas terminan siendo asimiladas al formato escolar tradicional. En relación con las posibilidades de apropiación de las políticas, muchas investigaciones destacan como un aspecto central el apoyo y acompañamiento de las instancias centrales, así como el compromiso asumido por el directivo. En este sentido, también se subraya la importancia del compromiso de los docentes con la propuesta y la confianza depositada en los alumnos, por lo que algunas investigaciones hipotetizan que formar parte de un proyecto con un objetivo claro da sentido al trabajo de los docentes y que esto tiene efectos positivos en los estudiantes. Así, en aquellas experiencias que permiten el cursado por correlatividades rompiendo la gradualidad anualizada como las escuelas de reingreso y el PIT, las investigaciones dan cuenta de que los estudiantes ven fortalecidos los sentidos biográficos ya que siempre están avanzando en la escolaridad. Así, el efecto simbólico de no tener que repetir parece cobrar un valor especial. Estos trabajos destacan que en estas propuestas se contempla la cuestión vincular y la personalización en el seguimiento de los estudiantes (Tiramonti 2007, Krichesky, 2007, Arroyo y Poliak, 2011; Nobile, 2011; Ziegler y Nobile, 2012).

Asimismo, las investigaciones señalan que resulta importante para el sostenimiento de las trayectorias la creación de dispositivos para el reconocimiento de saberes previos (más allá de su acreditación formal), las tutorías y los espacios de apoyo (Roitenburd, 2003; Krichesky, 2008, entre otros).

Distintas investigaciones señalan las restricciones que el "trípode de hierro" (clasificación del curriculum, designación por hora cátedra y formación especializada) (Terigi, 2008) impone a las posibilidades de cambio en la organización y sobre todo en el currículum. Muchas de las propuestas analizadas contemplan la importancia de las horas institucionales para garantizar el trabajo con los estudiantes en otros espacios y las reuniones entre docentes. También advierten que la formación disciplinar de los docentes y la ausencia de los saberes requeridos para trabajar en los nuevos formatos son una limitación sobre todo para los cambios en la organización curricular (Tiramonti, 2007). Esto último lleva a que la mayoría de los cambios se centren en aspectos organizacionales más que curriculares. A pesar de esa limitación, hay algunas propuestas que empiezan a ensayar distintos modos de organizar el currículum a partir de proyectos areales o interareales. También, el desarrollo de instancias que permitan la electividad de los estudiantes comienza a desarrollarse y parece redundar en una participación más activa en la toma de decisiones sobre sus trayectorias (Yapur, 2012; Austral, 2016; Tiramonti y Ziegler, 2017; entre otros). Otro aspecto que se destaca es la importancia de construir redes con otras organizaciones sociales, lo que permite un vínculo diferente con la comunidad (Krichesky, 2008).

Por otra parte, los estudios sobre las propuestas que se organizan en torno a las trayectorias advierten el riesgo que implica para los jóvenes la falta de grupo de referencia y la prolongación de la carrera en sistemas organizados por correlatividades (Krichesky, 2007).

En relación con las vacancias de estas investigaciones, son pocas las que profundizan en los resultados de estas propuestas. Esto puede deberse, por un lado, a lo reciente de muchas de ellas y por otro, a las dificultades de realizar este tipo de seguimiento en propuestas que desafían los modos tradicionales de construir los indicadores educativos.

2. B1. Regulaciones sobre la vida académica de los estudiantes

Dispositivos de acompañamiento a las trayectorias escolares

Entre las investigaciones que abordan estos dispositivos se encuentran principalmente aquellos destinados al apoyo y seguimiento de la asistencia y de los aprendizajes. Lo que aparece con más frecuencia es la creación de roles y dispositivos específicos como tutorías, coordinadores de curso, clases de apoyo. Sin embargo, el modo de contratación, la selección de los perfiles (muchas veces discrecional) y el financiamiento (de distinto origen y en ocasiones desigual) son señaladas como dificultades para la apropiación y continuidad de la política y para la vida institucional. Encuentran que hay disparidad entre las jurisdicciones y, en algunos casos, diferencias salariales entre docentes que cumplen la misma tarea (Montesinos y Schoo, 2014). Al igual que en los trabajos abordados en el punto A.2, muchas de estas investigaciones analizan las apropiaciones particulares de las distintas jurisdicciones y escuelas y el compromiso del equipo docente aparece nuevamente como central (Krichesky, 2008; Cabado *et al.*, 2010).

Estas estrategias, cuando no son parte de políticas intensivas, desarrollan dispositivos que se sobreimprimen al modelo institucional dominante constituyéndose, en algunos casos, en una suerte de ortopedia principalmente para aquellos estudiantes que tienen dificultades para adaptarse a las regulaciones del Régimen Académico tradicional (Arroyo y Poliak, 2011). Una cuestión que queda planteada para seguir indagando es en qué medida logran conmover las reglas del juego institucionales. Así, sin modificar en profundidad el Régimen Académico se construye un modelo de escuela tradicional *aggior-*

nado o *sui generis*, en el que las reglas institucionales se modifican en función de lograr la inclusión de los jóvenes (Tiramonti, 2007; Acosta, 2009; Dabenigno, 2010).

En relación con **las tutorías,** que es uno de los dispositivos más extendido e investigado, se destacan los múltiples propósitos que supone esta función (forjar el oficio de estudiante secundario, realizar el seguimiento individual y grupal de la asistencia y el rendimiento académico, trabajar problemas de convivencia escolar, tratar temáticas de interés juvenil y trabajar en la construcción de una identidad grupal) que suelen traducirse en tensiones entre la dimensión social y pedagógica. Varias investigaciones destacan que suele desarrollarse más la función socio-afectiva que la de acompañamiento académico aunque esta suele ser a la que se le da más importancia en las propuestas de los últimos años (y la que más dificultad parece traer a los estudiantes). Según las investigaciones estos distintos énfasis se vinculan por un lado con lo poco prescripto que está el dispositivo, con su origen y desarrollo histórico y con el tipo de escuela en el que se implementa. Otro dispositivo abordado, aunque en menor medida, es el de las **clases de apoyo** que es fuertemente valorado pero, al mismo tiempo, poco utilizado por los estudiantes (Dabenigno, 2010).

A su vez, fueron objeto de distintas investigaciones aquellos dispositivos que tienen como objetivo **reforzar las trayectorias de los jóvenes desde "los bordes"** de la escuela como los Clubes de Jóvenes o las Orquestas Juveniles. Estas iniciativas parten de reconocer algunos problemas de la matriz organizacional de la escuela secundaria pero, al igual que la mayoría de las propuestas de modificación extensivas, no interpelan los núcleos centrales la gramática de la escolaridad, sino que se constituyen como dispositivos complementarios para atender aquello que la escuela parece no poder responder. Sirven de apoyo para que los estudiantes logren permanecer en la escuela, y muchos de ellos resultan una alternativa en el modo de presentación del conocimiento y la relación con el saber (Cabado *et al.*, 2010, entre otros).

Ingreso, selección y permanencia en las escuelas

Un grupo de investigaciones analiza los mecanismos de selección y exclusión: Sostienen que las escuelas medias seleccionan a los estudiantes a partir de "un individualismo desinstitucionalizante" que deposita la responsabilidad de permanecer en la capacidad individual de los estudiantes sin soportes institucionales explícitos, cuestión que favorece a los sectores medios. Lo que se produce es la conjunción de dos mecanismos de diferenciación: una puja desregulada de los individuos y la generación de circuitos diferenciados para los nuevos públicos en los que se alteran algunos de estos principios. Así, analizan cómo las ER tutelan las trayectorias de los estudiantes contraponiéndolo con la forma desregulada propia de la escuela tradicional (Tiramonti y Ziegler, 2008; Ziegler, 2011). Otro aporte destacable refiere a los modos sutiles con los que se selecciona a los estudiantes desde las instituciones a partir de usos arbitrarios de requisitos burocráticos administrativos (como horarios y requerimientos de inscripción, asistencia, etc.) que terminan desalentando la inscripción, elección y permanencia de algunos sectores. Estas arbitrariedades se fundan en el desconocimiento por parte de estudiantes y familias de dichas normas y mecanismos (Osorio, 2014).

Hay un grupo de trabajos que abordan los distintos factores que explican el abandono escolar, delimitando algunas características del Régimen Académico que contribuyen

a producirlo como un régimen de asistencia y disciplinario estricto. Analizan aquellos incidentes críticos (enfermedades prolongadas, embarazos, etc.) que llevaron a los estudiantes a dejar la escuela, visibilizando las dificultades que conllevan las arbitrariedades propias del cronosistema escolar. El régimen de asistencia (que se apoya en la presencialidad) es una de las regulaciones que mayores exclusiones suponen por responder a un tipo ideal que no se corresponde con aquellos estudiantes que deben trabajar, cuidar familiares, son padres o madres, etc. Estos estudios concluyen que en el abandono escolar confluyen una multiplicidad de causas y factores en un interjuego entre lo estructural, lo institucional y lo biográfico. A su vez, señalan el desaliento que producen algunos obstáculos del Régimen Académico como la repitencia y que inciden en el abandono. Asimismo, algunos trabajos advierten que la flexibilización excesiva de las regulaciones como la asistencia y evaluación resulta una "inclusión formal" que no garantiza el aprendizaje o promueve una "escolaridad de baja intensidad" (Krichesky, 2015, entre otros).

Algunas investigaciones indagan acerca de condiciones escolares que propician un mayor involucramiento escolar bajo el supuesto de que esto incide en la permanencia en la escuela. Para esto trabajan dimensiones como: razones de elección y asistencia, apoyos para el ingreso (curso introductorio), dificultades percibidas al inicio del primer año de estudios, tutorías, clases de apoyo, otros espacios curriculares, etc. Un hallazgo para destacar es la relación entre la posibilidad de elegir la escuela y el involucramiento escolar (Dabenigno, 2010).

Evaluación, calificación y promoción:

Esta es una dimensión central en la producción de obstáculos en las trayectorias escolares y en la cual la política está poniendo el eje de la propuesta de cambio. Dentro de estos trabajos, encontramos aquellos que analizan las propuestas políticas en torno al régimen de evaluación, calificación y promoción, y otros que se centran en su puesta en juego en las situaciones de enseñanza.

Un grupo de estudios (Misuraca y Szilak, 2013, entre otros) analiza los lineamientos y las orientaciones que desde la política educativa se proponen para la evaluación, calificación y promoción de los aprendizajes y los modos en que las instituciones y docentes se apropian de ellos. Señalan que en los últimos años hubo cambios en las concepciones de evaluación que se plasma en la normativa, que sostiene que debe ser parte del proceso de enseñanza, y no una herramienta de selección y expulsión, que el fracaso escolar no debe ser considerado como un problema individual y que la evaluación debe ser un asunto institucional. Sin embargo, sostienen que las escuelas y profesores no parecen haberse apropiado de estos cambios ya que otorgan centralidad a tareas vinculadas con la dimensión burocrática-administrativa, y la evaluación continúa frecuentemente restringiéndose a la calificación de resultados distanciándose de la enseñanza y, en algunos casos, poniendo la responsabilidad en los estudiantes.

Con respecto a esto varias investigaciones muestran que el régimen de evaluación, pero sobre todo el de calificación (que requiere muchas notas por trimestre por estudiante en un sistema en el cual el docente tiene multiplicidad de cursos y estudiantes) termina regulando aquello que se enseña o en ocasiones se disocia la enseñanza con los consecuentes efectos en las trayectorias (Falconi, 2015). En efecto, se observa una tensión entre algunas enunciaciones sobre el objetivo formativo de la evaluación y los modos que

asume vinculados al control y a los requisitos burocrático-administrativos de calificación, acreditación y promoción. En este mismo sentido, algunos trabajos señalan cómo los modos de evaluar y calificar siguen correspondiendo al dispositivo tradicional de enseñanza, aunque haya sido modificada su función. Asimismo, concluyen que hay una estrecha relación entre la evaluación y las concepciones de conocimiento puestas en juego en la enseñanza, apelando al conocimiento fáctico fácilmente replicable de los textos escolares, de modo que contribuye a una relación de exterioridad con el conocimiento (Ardiles, 2014, Tiramonti, 2017).

Otro aspecto destacado es que en el marco de la obligatoriedad escolar y bajo la presión por calificar, los docentes construyen otros modos de evaluar lo producido en clase que se distancia de la evaluación clásica diferida. Esto, que podría dar cuenta de una evaluación más procesual, por momentos se convierte en una formalidad que no permite la reflexión sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje (Alterman y Coria, 2015; Falconi, 2015). En este sentido, algunas investigaciones advierten que la flexibilización de la evaluación con el fin de lograr la permanencia de los estudiantes supone el riesgo de producir nuevas exclusiones al generar desigualdades en el aprendizaje (Krichesky, 2015). Asimismo, distintas investigaciones señalan que la calificación es utilizada como herramienta para regular el orden disciplinario, advirtiendo el uso de la nota de concepto como regulador de las conductas (Beltrán y Castagno, 2015).

Otros trabajos muestran que la centralidad de la evaluación y la calificación en nuestro sistema, que es parte de la cultura escolar, hace que aquellos espacios que no se rigen por estos criterios sean subordinados, tal como es el caso de la propuesta de la materia Construcción de la Ciudadanía de Buenos Aires y de los talleres optativos de las ER. Esto invita a pensar el modo en que la cultura evaluativa condiciona la posibilidad de construir otras experiencias y vinculaciones con el saber (Baquero y Motos, 2017).

En relación con el **régimen de promoción**, encontramos investigaciones que abordan políticas que lo modificaron, partiendo del supuesto de que la promoción en bloque –producto de la gradualización y anualización combinadas en el marco de un modelo organizacional basado en la clasificación del curriculum y los docentes designados por especialidad– es uno de los mayores obstáculos en las trayectorias y no tiene un sentido pedagógico sino selectivo y organizador de las instituciones. A partir de allí, algunas de las políticas analizadas desarticulan este criterio organizando la promoción por niveles en cada disciplina. Tal como se señaló anteriormente, esto parece tener efectos subjetivos positivos en los estudiantes. Sin embargo, no hay investigaciones que aborden los resultados en términos de las trayectorias y niveles de terminalidad. Por otro lado, este tipo de políticas requieren un cambio organizacional (niveles de distintas disciplinas que se cursan al mismo tiempo, etc.) que dificulta su escalabilidad. Por otra parte, otros trabajos describen flexibilizaciones, dispositivos de apoyo u otras opciones que no modifican radicalmente la organización institucional pero que intentan evitar las situaciones de repitencia. Entre ellos se encuentra el Régimen Académico de la provincia de Buenos Aires que plantea distintas opciones para que los estudiantes puedan avanzar como el cursado en contra turno de las materias pendientes, la Unidad Pedagógica de los dos primeros años o del Ciclo Básico (como es caso de las escuelas PROA y de la nueva escuela rionegrina), la posibilidad de recursado de materias previas, los periodos de orientación y evaluación para las materias pendientes, etc. Muchos de estos dispositivos son recientes y las investigaciones no cuentan con resultados, aunque advierten algunos posibles problemas como la extensión del tiempo de cursada de los estudiantes. En relación con

los periodos de orientación se destaca que tiene efectos positivos en la presentación de los estudiantes a rendir las materias y en los resultados (Austral, 2016).

2. B2. La convivencia. Modos de estar en la escuela

Algunas investigaciones exploran el desarrollo del Régimen Académico a través de la puesta en marcha del sistema de convivencia revisando su impacto en el clima escolar y en la pertenencia institucional, cuestiones sustantivas que inciden en el sostenimiento de las trayectorias de los estudiantes.

Este componente es abordado desde distintas aproximaciones, algunos trabajos analizan la **normativa que rige la puesta en funcionamiento de este nuevo sistema** y aquello que propone (Fridman, 2013; Litichever, 2010; Núñez y Litichever, 2015; Más Rocha *et al*., 2013). Desde esta línea se analiza la intención de democratización del espacio escolar y la búsqueda de inclusión de los nuevos sectores sociales que ingresan a la secundaria a partir de su masificación. Se entiende que la convivencia busca promover un espacio más democrático con mayor participación de los distintos actores escolares tanto en la definición de los Acuerdos de Convivencia, como en la resolución de los conflictos. Analizan la desigualdad en la trayectoria educativa de los jóvenes debido a que prácticas más restrictivas y menos democráticas pueden generar exclusión y desiguales modos de vincularse con la institución y sus actores y a la inversa la posibilidad de promover climas de diálogo en la resolución de los conflictos y una participación activa de la comunidad escolar parece posibilitar una inclusión más genuina. Al mismo tiempo es analizada como un **eje en la formación de la cultura política en los jóvenes**, en la formación ciudadana y una noción que permite pensar acerca de la autoridad en la escuela (Núñez y Litichever, 2015, entre otros). Así, Dussel (2005) revisa el desplazamiento de formas disciplinarias centradas en la autoridad burocrático-legal a formas más reflexivas e individualizadas, fundadas en discursos psico-pedagógicos y en la idea de contrato o negociación.

Pese a los cambios producidos en las formas de regulación, las investigaciones detectan la permanencia de normas tradicionales y la superposición (o reapropiación) con la lógica disciplinaria de nuevos modos de regular las relaciones entre los actores institucionales, tanto en las normas de convivencia como en las prácticas cotidianas. Así, se combinan las normas sobre apariencia, asistencia, respeto a los símbolos patrios con estilos de sanción vinculados a la deliberación y la reflexión conjunta. También como una permanencia, muestran que suelen estar orientados a la regulación de la vida de los estudiantes más que a la de todos los actores que conforman la escuela (Paulín, 2002; Litichever, 2010).

El análisis de esta dimensión permite ver cómo se concibe la vida común, el consenso y el conflicto en las escuelas. A la vez, las investigaciones permiten observar los mecanismos implícitos de selección de estudiantes en base a aspectos vinculados a la convivencia pero que subsume otros criterios relacionados con los modos de apropiación y adaptación al sistema que la escuela propone (Núñez y Litichever, 2015).

Otro aspecto destacado es que la perspectiva de trabajo en torno a la convivencia se vincula con la búsqueda de inclusión, requerimiento presente en la normativa, donde la mirada está puesta en la resolución de los conflictos al interior de las escuelas. Se intentan suprimir las medidas disciplinarias excluyentes como la expulsión y se fomentan otras tendientes a la prevención y reparación de los problemas (Litichever, 2010, entre otros).

En algunos estudios se destaca que la participación de los espacios habilitados por el sistema de convivencia instaló experiencias escolares donde el ejercicio de los derechos de los jóvenes tiene lugar (el derecho a réplica, a ser escuchados, a participar, etc.). Sin embargo, otros señalan que, aunque en algunos espacios la participación es efectiva en otros es simbólica ya que los estudiantes tienen presencia, pero su voz no es parte de las tomas de decisiones. De este modo, estas prácticas no contribuyen, por sí mismas, a la construcción de una democracia participativa, fundamental en el corto plazo para el desarrollo del sentimiento de pertenencia institucional y de forma sostenida para la formación de un ciudadano crítico y participativo (Paulín, 2002, entre otros).

Los estudios señalan que mayor pertenencia se relaciona estrechamente con mayor retención y dan cuenta que un trabajo institucional en torno a la convivencia habilita nuevas formas de vinculación entre los actores lo que repercute en el clima y en la experiencia escolar que se establecen y en el tránsito que los jóvenes desarrollan (Núñez y Litichever, 2015, entre otros).

2. B3. Gestión de la vida institucional. La participación

Una serie de estudios analizan la gestión de la vida institucional a partir de la revisión de la participación de los estudiantes, algunos se concentran en el análisis de la normativa que la regula, otros analizan las formas que esta asume, y otros revisan las diferentes concepciones de participación.

Estos estudios dan cuenta de su importancia en la formación de ciudadanos críticos y comprometidos. Las posibilidades de incidir en la toma de ciertas decisiones en la vida escolar, así como de dar su opinión o emitir su voz redundan en los posicionamientos que se van delineando. A la vez, distinguen entre la participación promovida desde la propia institución a la autogestionada por los jóvenes y revisan el impacto de cada una de estas modalidades, entendiendo que una genuina participación incide en el involucramiento de los jóvenes y por lo tanto en la pertenencia y en las posibilidades de afianzar sus trayectorias escolares (Nuñez, 2010; Machado, 2013; entre otros).

Encontramos en las investigaciones distintas concepciones sobre participación; en la mayoría de ellas se hace referencia a una participación política (pudiendo esta ser o no partidaria) donde lo que se analiza es la formación ciudadana, las formas de involucramiento y las posibilidades de construir con el otro; pero también encontramos algunos trabajos donde la participación es concebida en un sentido más amplio desde las posibilidades de hacer y asistir a un taller (Fabbri y Cuevas, 2014; Núñez, 2010, entre otros). En relación con este punto, otros trabajos destacan que en los últimos años predomina la formación de organizaciones estudiantiles centradas en lo participativo-cooperativo, más que en la representación de intereses estudiantiles. Afirman que, a partir de la gramática de la escolaridad, se produce la escolarización de la política. Analizan los sentidos de la participación en la escuela, pudiendo estar o no vinculada a la emergencia de lo político en tanto espacio de construcción de intereses, colectivos y disputas (Larrondo, 2017). En este sentido, cabe preguntarse si cualquier modo de participación tiene incidencia en el gobierno de la institución y en la formación ciudadana para participar en el espacio público.

3. Reflexiones finales

El análisis de la vasta producción en torno al Régimen Académico resulta sustantivo para reflexionar sobre las dinámicas escolares y sobre los efectos que las distintas regulaciones tienen en la experiencia escolar y en las trayectorias escolares y, por lo tanto, en la inclusión en la escuela. En este sentido, visibilizar estas regulaciones y entenderlas como dimensiones formativas lleva a desnaturalizarlas y desburocratizarlas advirtiendo su relación con las trayectorias escolares, pero también entendiendo que estas se vinculan con qué escuela queremos para formar a nuestros estudiantes: qué tipo de sujetos, de ciudadanos, de relación con el saber, con los otros, se quiere promover. Se trata de entender los efectos formativos de cada una de estas regulaciones y sus relaciones con los objetivos de la escuela secundaria.

Por este motivo, tal como se menciona en la introducción, se tomaron definiciones amplias de Régimen Académico que permiten abordar las regulaciones (tanto explícitas como implícitas) que configuran la totalidad de la experiencia escolar. Esta decisión, que parte de entender que tiene efectos en las trayectorias y subjetividades de los estudiantes, se vio confirmada a lo largo del análisis por los aportes de las investigaciones. Por ejemplo, algunos autores destacan la importancia que asumen los distintos modos de pensar la convivencia y la participación en la permanencia de los estudiantes en las escuelas. Asimismo, otros encuentran relaciones entre el régimen de evaluación, calificación y promoción y la regulación del orden disciplinario escolar que nos invitan a ampliar la mirada sobre estas cuestiones.

El análisis de este corpus de investigaciones permite detectar que más allá de los cambios propuestos en muchas de las regulaciones, es necesario producir saberes pedagógicos y didácticos que permitan su desarrollo. En este sentido, el conjunto de saberes construidos en estas investigaciones podría servir como punto de apoyo para comenzar a sistematizar estos conocimientos.

Asimismo, muchas investigaciones advierten sobre las restricciones que el modelo organizacional de la escuela secundaria apoyado en lo que Terigi (2008) denominó "trípode de hierro" y en la cultura escolar, imponen a las posibilidades de cambio. Por esta razón, las modificaciones en el puesto de trabajo docente parecen delinearse como una condición de posibilidad (aunque no suficiente) para modificar muchas de las condiciones de escolaridad que resultan excluyentes para los estudiantes. Por otra parte, se destaca la necesidad de trabajar con los distintos actores institucionales de modo que las propuestas puedan ser apropiadas y llevadas adelante. En relación con este punto, resalta la importancia del acompañamiento y los recursos provistos por el nivel central para posibilitar la construcción de proyectos alternativos, así como la importancia del compromiso por parte de los equipos docentes. En relación con este punto, se plantea, también, el problema de la escalabilidad de las propuestas intensivas en un sistema fuertemente extendido bajo dicho modelo organizacional.

Bibliografía

- Acosta, F. (2009), "Re-configuración de la escuela secundaria frente al ingreso masivo de jóvenes de sectores populares", en *Revista de Pedagogía*, 30(87), pp. 217-246.
- Alterman, N. y Coria, A. (2015), "Reglas, prácticas y tradiciones evaluativas en el pasaje de la escolaridad primaria a la secundaria en escuelas de élite", en *Cuadernos de Educación*, núm. 13, pp. 1-10.

- Ardiles, M. (2014), "Experiencias formativas en la escuela secundaria. Entre el control y la novedad en las acciones evaluativas", en *Praxis Educativa*, núm. 1, enero-junio 2014, pp. 42-49.
- Arroyo, M. y Litichever L. (2019), *Estado del arte de la investigación sobre régimen académico de la educación secundaria en Argentina, 2003-2018*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. Disponible en: https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2020/01/Estado-del-arte.-2018-RIES.pdf
- Arroyo, M. y Poliak, N. (2011), "Discusiones en torno a fragmentación, identidades y compromiso. Enseñar en las Escuelas de Reingreso", en Tiramonti, G. (Dir.) *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*, Rosario, Homo Sapiens.
- Austral, R. (Coord.) (2016), *La Nueva Escuela Secundaria. Perspectivas de directivos y asesores pedagógicos*, Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa.
- Baquero, R. y Motos, A. (2017), "Formas de participación de los estudiantes Secundarios en proyectos pedagógicos. Elección de temas y evaluación en el caso de la materia "Construcción de la Ciudadanía", en *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, año 13, 2(12), julio a diciembre de 2017, pp. 167-184.
- Baquero, R., Terigi, F., Toscano, A. G., Briscioli, B. y Sburlatti, S. (2009). "Variaciones del régimen académico en escuelas medias con población vulnerable. Un estudio de casos en el área metropolitana de buenos aires", en *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7(4), pp. 292-319.
- Beltrán, M y Castagno, M. (2015), "Evaluación y disciplina escolar. Incidencias en "grupos" de alumnos de primer año del CB de una escuela semi-rural y su anexo", en *Cuadernos de Educación*, 13(13), pp. 3-13.
- Briscioli, B. (2014), *Tendencias y puntos críticos en las trayectorias escolares de estudiantes de Escuelas de Reingreso de la Ciudad de Buenos Aires. Una indagación sobre las condiciones de escolarización en la construcción de las trayectorias escolares*. Tesis de Doctorado en Educación. Universidad Nacional de Entre Ríos, Facultad de Ciencias de la Educación.
- Cabado, G., Falcone, J., Greco, M. y Krichesky M. (Coord.) (2010), *Políticas de inclusión y gestión educativa en escuelas medias en contextos de alta vulnerabilidad. Relación entre políticas y prácticas*. Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección de Investigación y Estadística.
- Camilloni, A. (1991), "Alternativas para el régimen académico", en *Revista Iglú*, núm. 1.
- Dabenigno, V. (Coord.) (2010), *Permanencia e involucramiento escolar de los estudiantes secundarios. Perspectivas y acciones en cuatro escuelas estatales de la CABA*. Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección de Investigación y Estadística.
- Duro, E. (Coord.) (2010), *Una Escuela Secundaria Obligatoria para todos "Metodología de Transición Asistida"*, Buenos Aires, UNICEF- Argentina.
- Dussel, I. (2005), "¿Se renueva el orden disciplinario escolar? Una lectura de reglamentos de convivencia en la Argentina de la Post Crisis", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 10(27), pp. 1109-1121.
- Fabbri, S. B., Cuevas, V. (2014), "Jóvenes y participación en la escuela media nocturna", en Razón y Palabra Primera en *Revista Electrónica en Iberoamérica Especializada en Comunicación*.
- Falconi, O. (2015), *El trabajo de enseñar en el Ciclo Básico de una Escuela Secundaria estatal: innovación en la enseñanza, dispositivos didáctico-pedagógicos y singularidad de los alumnos*. Tesis doctoral. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina.
- Fridman, D. (2013). *Cambios normativos en la regulación de la convivencia escolar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Historias de reforma y contrarreforma*. Tesina de Especialización en Problemáticas Sociales Infanto Juveniles. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho.
- Krichesky, G. (2015), "La construcción de los procesos de inclusión/exclusión en escuelas secundarias de barrios populares de la provincia de Buenos Aires", en *Propuesta Educativa*, 2(42), pp. 101-103.
- Krichesky, M. (2007). *Escuelas de Reingreso. Miradas de directores, docentes y alumnos*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Educación.

- Krichesky, M. (2008), *Escuelas medias en contextos con vulnerabilidad social. Perspectivas sobre gestión institucional y políticas de inclusión educativa en la Ciudad de Buenos Aires. Informe final*. Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Planeamiento, Dirección de Investigación.
- Krichesky, M. (2014), "Formatos escolares alternativos y desigualdades sociales. Resultados de un estudio y reflexiones en torno al derecho a la educación secundaria. De Prácticas y Discursos", en *Cuadernos de Ciencias Sociales,* 3(3).
- Larrondo, M. (2017), "Participación y escolarización de la política: Reflexiones sobre lo político en la escuela", en *Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, núm. 26, pp. 109-134.
- Litichever, L. (2010), *Los Reglamentos de Convivencia en la Escuela Media. La producción de un orden normativo escolar en un contexto de desigualdad*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina.
- Litichever, L. y Nuñez, P. (2005), "Acerca de lo justo, lo legal y lo legítimo. Cultura política en la escuela media", en *Revista Última Década. Juventudes, Cultura Urbana y Discursos Escolares*, 12(23), pp. 103-130.
- Machado, L. (2013), *Los espacios de participación estudiantil en las escuelas medias neuquinas. Una mirada desde la formación ciudadana*. Tesis Doctoral. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina.
- Más Rocha, S., Lizzio, G. y Gimenez, P. (2013), "De las amonestaciones a la convivencia escolar: un análisis de la normativa educativa", en Pini, M., Más Rocha, S., Gorostiaga, J., Tello, C. y Aspella, G. (Comp.) *La educación secundaria ¿Modelo en (re) construcción?*, Buenos Aires, Aique.
- Misuraca, M. R. y Szilak, S. (2013), "La política de evaluación de los aprendizajes como estrategia para la inclusión", en *Polifonías Revista de Educación*, 2(2), pp 11-32.
- Montesinos, M. P. y Schoo, S. (2014), "La implementación de los Planes de Mejora Institucional. Aportes para las políticas orientadas al fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria", *Serie Informes de Investigación*, núm. 9.
- Nobile, M. (2011), *Los vínculos entre docentes y alumnos en las Escuelas de Reingreso de la Ciudad de Buenos Aires*. Tesis de Maestría en Sociología de la Cultura y Análisis Cultural. Universidad Nacional de San Martín, Instituto de Altos Estudios Sociales.
- Nuñez, P. (2010), *Política y poder en la escuela media. La socialización política juvenil en el espacio escolar*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Universidad Nacional General Sarmiento, Instituto de Altos Estudios Sociales.
- Núñez, P. y Litichever, L. (2015), *Radiografía de la experiencia escolar. Ser joven (es) en la escuela*, Grupo Editor Universitario Editorial Aula Taller, Buenos Aires.
- Osorio, E. (2014), *Un estudio de los mecanismos de selección y regulación de la matrícula en tres escuelas públicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Tesis de doctorado. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina.
- Paulín, H. (2002), "Los consejos de convivencia: ¿una alternativa democratizadora de la escuela o más de lo mismo?", en *Revista Educar*, núm. 20, pp. 1-5.
- Roitenburd, S. (Coord) (2003), *La implementación de la resolución Nº 736/02 "Régimen académico de promoción por asignaturas para los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS) dependientes del Área de educación del Adulto y del Adolescente"*. Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Educación.
- Rossano, A. (2006), "El pasaje de la primaria a la secundaria como transición educativa", en Terigi, F. (Comp.) *Diez miradas sobre la escuela primaria*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Szilak, S. (2015), "La política de evaluación de los aprendizajes: entre la normativa y los procesos institucionales", en *VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires,.
- Terigi, F. (2007), "Los desafíos que plantean las trayectorias escolares", en *III Foro Latinoamericano de Educación Jóvenes y docentes. La escuela secundaria en el mundo de hoy*. Fundación Santillana.
- Terigi, F. (2008), "Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles", en *Propuesta Educativa*, 1(29), pp. 63-71.

- Terigi, F. (2011), "Sobre la universalización de la escuela secundaria: la enseñanza como problema", en *Revista Pasar la palabra*, núm. 4, pp. 2-7.
- Tiramomti, G. (Dir.) (2011). *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*, Rosario, Homo Sapiens.
- Tiramonti, G. (Coord.) (2007), *Nuevos formatos escolares para promover la inclusión educativa. Un estudio de caso: la experiencia argentina. INFORME FINAL*, Buenos Aires, Mimeo.
- Tiramonti, G; Ziegler, S (Coord.) (2017) *Permanencias e innovaciones en las escuelas secundarias: prácticas de enseñanza en Lengua y Biología en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Tiramonti, G. (Coord.) (2017), *Políticas Educativas para transformar la Educación Secundaria. Estudio de casos a nivel provincial*, Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Tiramonti, G. y Zlegler, S. (2008), *La Educación de las elites: aspiraciones, estrategias y oportunidades*, Buenos Aires, Paidós.
- Vanella, L. y Maldonado, M. (Coord.) (2013), *Programa de Inclusión y Terminalidad de la Educación Secundaria para Jóvenes de 14 a 17 años (PIT)*, Córdoba, UNICEF / Universidad Nacional de Córdoba.
- Yapur, J. (2012), "Nuevos formatos curriculares y su incidencia en las prácticas pedagógicas. Un estudio de caso del programa escuela centro de cambio", en C*uadernos de Educación*, núm. 10.
- Ziegler, S. (2011), "Entre la desregulación y el tutelaje; ¿hacia dónde van los cambios en los formatos escolares?", en Tiramonti, G. (Dir.) *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*, Rosario, Homo Sapiens.
- Ziegler, S. y Nobile, M. (2012), "Personalización y escuela secundaria: dinámicas de escolarización en diferentes grupos sociales", en *Archivos de Ciencias de la Educación*, 6(6).

Notas

1 Este artículo está basado en el estudio realizado durante el año 2018 en el marco del convenio entre el Programa Educación, Conocimiento y Sociedad (ECyS) del Área Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas (DNPPE), Secretaría de Innovación y Calidad Educativa del Ministerio de Educación, Ciencia, Cultura y Tecnología. Las afirmaciones y opiniones vertidas en el artículo son responsabilidad de las autoras. Informe completo en: https://www.ecys.flacso.org.ar/documentos-de-investigacion

2 Por una cuestión de extensión del artículo, se incluyó aquí a un grupo acotado de referencias bibliográficas, el listado completo se encuentra en el informe de Arroyo y Litichever (2019).

*

Mariela Arroyo es Magíster en Ciencias Sociales con Orientación en Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina; Licenciada en Ciencias de la Educación, Universidad de Buenos Aires; Investigadora/Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad de Buenos Aires y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. E-mail: marroyo@campus.ungs.edu.ar

Lucía Litichever es Magíster en Ciencias Sociales con Orientación en Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina; Licenciada en Ciencias de la Educación, Universidad de Buenos Aires; Investigadora y Co-coordinadora del Núcleo de Estudios sobre escuela y los vínculos intergeneracionales en el Programa Políticas, Lenguajes y subjetividades. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. E-mail: lucialiti@yahoo.com.ar

Artículos

Jóvenes investigadores

Esta sección se propone generar un espacio que promueva y facilite la publicación de las producciones de jóvenes investigadores (juniors). Con este fin, convocamos a quienes quieran difundir los resultados de sus investigaciones o trabajos académicos. Los requisitos para su publicación son los mismos que para el resto de los artículos de esta revista (ver Parámetros para la presentación de artículos y reseñas). Los artículos serán puestos a consideración de un referato que los evaluará valorando la originalidad y rigurosidad de sus postulados.

Estudio comparativo de trayectorias educativas en un colegio preuniversitario argentino según modalidad de ingreso: el caso del ingreso directo[1]

Comparative study of educational trajectories in an Argentine pre-university school according to entrance modality: the case of direct entrance

GLORIA ISABEL GONZÁLES LUCAS*
Universidad Nacional de Mar del Plata
MACARENA VERÓNICA DEL VALLE**
IPSIBAT - CONICET

Resumen:
El objetivo del estudio fue comparar la trayectoria educativa de dos grupos de estudiantes de un colegio preuniversitario argentino: el grupo que ha ingresado por medio de la modalidad de examen tradicional, y el grupo que ha accedido por medio de la nueva modalidad de ingreso directo por poseer los mejores promedios de las escuelas públicas provinciales y municipales. Se realizó un seguimiento de 56 estudiantes durante su escolaridad secundaria. Se realizó un relevamiento de las calificaciones durante su primer año del secundario y se registraron los pases y las bajas institucionales. También se realizaron entrevistas en profundidad a los estudiantes y a sus padres al momento del ingreso, y a los estudiantes nuevamente cuando se encontraban culminando sus estudios. Los resultados indican una divergencia en las trayectorias educativas, con una marcada ventaja del grupo que ha ingresado por examen y proviene de escuelas privadas. Las variables que más se destacan como las generadoras del quiebre son las académicas y las socioeconómicas y culturales. Los hallazgos suponen un aporte a la interpelación del denominado "ingreso directo" como único mecanismo de intervención institucional para coadyuvar al acceso y permanencia de los nuevos públicos que ingresan a esta tipología escolar.

Palabras clave: Colegio universitario – Desigualdad educativa – Factores socioeconómicos – Modalidad de ingreso – Escuela secundaria – Trayectorias educativas

Abstract:
The aim of the study was to compare the educational track of two groups of students of an Argentinian pre-university school: a group that has entered through traditional examination modality, and a group that has entered through the new direct admission system (by possessing the best grade averages among public schools). A follow-up of 56 students was carried out during their secondary education. A survey of the grades was made during their first year of high school and institutional withdrawals were also considered. In-depth interviews with the students and their parents were also conducted at the time of admission and again later on when the students were finishing their studies, almost six years later. The results indicate a difference in the educational track, with a clear advantage for the group that has entered through traditional examination modality (and comes from private schools). The most important variables to generate that break were academic and socioeconomic ones. These findings entail a contribution to the interpellation of the so-called "direct admission system" as the only institutional intervention mechanism to contribute to the access and permanence of the new students who enter these types of schools.

Keywords: *University school – Educational inequality – Socioeconomic factors – Admission modality – High school – Educational trajectories*

Recibido el 24 de noviembre de 2018 | Aprobado el 31 de octubre de 2019

Cita recomendada: González Lucas, G. I. y del Valle, M. V. (2019), "Estudio comparativo de trayectorias educativas en un colegio preuniversitario argentino según modalidad de ingreso: el caso del ingreso directo", en *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 180 a 193.

Introducción

En sus orígenes, la escuela secundaria constituyó un mecanismo para la selección de un grupo determinado al que garantizaba el ejercicio de posiciones sociales aventajadas (Tedesco, 2009). Es el caso de las escuelas dependientes de las universidades nacionales, tipificadas tradicionalmente como instituciones formadoras de élites académicas (Tiramonti y Ziegler, 2008) con altos niveles de prestigio real y simbólico (Braslavsky, 1985; Mataluna, 2018). Según Llinás (2011), entre las características de los colegios universitarios se destaca que sus actores son parte de una comunidad endogámica, es decir, un ambiente que se caracterizaría por ser cerrado, protegido y sumamente valorizado por quienes asisten a ellos. Desde esta mirada, los actores[2] institucionales tradicionales, manifiestan un fuerte apego, respeto y cuidado de la institución y se sienten orgullosos de ser parte de ella y de "pertenecer".

Llinás (2011) también argumenta que quienes no han sido parte, aparecen así como "individuos fragilizados", puesto que carecen de la protección colectiva que otorga la tradición. Este fenómeno es estudiado por Méndez (2013) respecto del Colegio Nacional de Buenos Aires, dependiente de la Universidad de Buenos Aires. La investigadora dedica su estudio a elucidar el entramado que identifica al Nacional Buenos Aires, el cual, en sus palabras, es "El Colegio": una institución dedicada a la formación de una elite meritocrática. El ingreso a este tipo de instituciones, como es el caso del Colegio Nacional de Buenos Aires, se realiza por medio del orden de mérito en un examen de ingreso, el cual, en la práctica, se encuentra asociado a una condición familiar y socioeconómica de privilegio (Acuña, 2014; Mataluna, 2018).También Di Piero (2018)y Di Piero y Mataluna (2018) muestran cómo los mismos actores de este tipo de instituciones (docentes por ejemplo) participan en el mantenimiento de estas jerarquías de clase, contraponiendo en su discurso la inclusión y la excelencia como doctrinas irreconciliables.

La Ley de Educación Nacional (Nº 26.206), sancionada el 14 de diciembre del 2006, vino a cambiar sustantivamente –al menos en el plano formal– el estado de la situación. Dada la necesidad de democratizar el acceso a la educación, algunas escuelas dependientes de universidades nacionales comienzan a presentar una nueva modalidad de acceso, basada en un programa de inclusión con calidad que aspira a poseer un sentido reparatorio y a ser una expresión de la igualdad de oportunidades. Surge así en uno de los colegios nacionales de la provincia de Buenos Aires, un sistema de ingreso que difiere de la modalidad tradicional del orden de mérito en un examen competitivo. En la nueva modalidad de Ingreso Directo (ID), los alumnos provenientes del sistema de gestión pública (municipal y provincial) que sean mejores promedios al egresar de la escuela primaria, pueden acceder de manera directa a este colegio universitario. Esta modalidad surge para aquellos adolescentes procedentes de un circuito que parecería no estar a la altura de los contenidos y habilidades que se suponen como indispensables para ingresar a través de la modalidad de examen.

En este contexto, comienza a gestarse un nuevo fenómeno. Si bien desde la normativa se reconoce al nuevo público como destinatario legítimo de una oferta educativa de alta calidad, en la práctica los nuevos actores entienden que su pertenencia a un sector de vulnerabilidad sociocultural y económica, hace inviable su apropiación de la oferta educativa de excelencia que caracteriza al establecimiento. Además, como consecuencia, se ha producido un amplio debate en la comunidad educativa respecto a la pertinencia de esta nueva política institucional (Isel y González, 2014). Kantor (2008) sostiene que se

trataría de una situación compleja, donde los nuevos actores sociales intentan habitar espacios que fueron configurados para otros. Se trata de "un traje hecho a la medida de otros cuerpos", puesto que las aulas de estos colegios fueron concebidas como un espacio para los privilegiados. En este marco, es inevitable que se genere un impacto en la institución y sus actores dada la recepción de "otras adolescencias", cuyas trayectorias educativas previas los posicionan en situación de desventaja. En la práctica, puede llegar a asistirse a un modelo de selección por exclusión donde se origina una competencia abierta por los recursos disponibles (Ziegler, 2014).

La implementación de nuevos mecanismos, como la mencionada modalidad de ID, formalmente orientados a reducir estas brechas, no parecen haber logrado cumplir su cometido de inclusión puesto que no han podido subsanar las pronunciadas desigualdades que atraviesan al sistema educativo argentino (Tiramonti y Ziegler, 2008). Lamentablemente, según Ziegler (2014), este "mandato de inclusión", muchas veces, frente a una estructura pedagógica tradicional que no se modifica, hace que la incursión de los recién llegados sea breve y fallida, puesto que las escuelas siguen funcionando a partir del principio de "selección por exclusión" (Ezcurra, 2011).

En el marco de esta situación, es sumamente importante recalcar el valor que adquieren los vínculos. Parecería que para incluir, es necesario vincularse (Ziegler, 2014). No se trata solo de construir un vínculo estudiantil, sino de coadyuvar al fortalecimiento de la autoestima de estos jóvenes, favoreciendo las condiciones de posibilidad para que aprendan a ser estudiantes. Del mismo modo, los profesores deben realizar un acompañamiento de sus aprendizajes promoviendo que adquieran mayor confianza en su capacidad de apropiarse de un patrimonio cultural. Nobile (2006) también sostiene que la posibilidad de permanecer en la escuela se acrecienta cuando es posible entablar lazos con otros. Similarmente, Kantor (2008) sostiene que las actuales culturas juveniles siguen valorizando, no sólo el vínculo con sus compañeros, sino sus expectativas con respecto al trato que esperan de los adultos. *Es indispensable que los profesores y demás actores institucionales abandonen la condición estereotipada y estigmatizante de los jóvenes, en particular de los más desfavorecidos.*

Cabe apostar a que el haz de trayectorias (Bourdieu y Passeron, 1969) sea acompañado por una escuela que no ceda ante el determinismo de las estructuras. Al decir de Svampa (2001), que no se caiga en una mera celebración de una acción colectiva contestataria, sino en tratar de desarrollar un abordaje que se acomode en el intersticio que queda entre la estructura y la acción. En el caso que nos ocupa, la mencionada acción colectiva corre riesgo de agotarse en un modelo que, al pretender ser homogéneo a la hora de socializar a grupos que han tenido diferentes oportunidades, culmine una vez más viendo reforzadas las distancias sociales.

En este marco, el citado sistema de ID implementado por este colegio preuniversitario de la provincia de Buenos Aires requiere ser evaluado desde la perspectiva del cumplimiento de metas y resultados. Por eso, este estudio se abocó a realizar el seguimiento de los primeros alumnos de ID, y su comparación con respecto a sus pares de ingreso tradicional o Ingreso por Examen (IE). Se trata de las trayectorias socioeducativas de la primera cohorte que accedió al colegio preuniversitario sin rendir examen de ingreso, la cual está constituida por los 30 jóvenes poseedores de mejores promedios al finalizar su educación primaria en escuelas de gestión pública municipal o provincial. El resto de los aspirantes debe rendir los exámenes, y solo los que aprueben serán luego sorteados para cubrir las 100 vacantes restantes. Este estudio centra su análisis en este grupo

por entender que son estos adolescentes los que están en mayor condición de vulnerabilidad socioeducativa, intentando la apropiación de conocimientos y habilidades en aulas que fueron configuradas para otros: otros actores pertenecientes a sectores sociales privilegiados. Estos últimos sí dispondrían desde el inicio de estrategias estructurales y subjetivas y de la posibilidad de aprender el oficio de ser alumno (Beltrán y Castagno, 2017; Perrenoud, 2006) como vía de acceso para permanecer en un colegio de estas características y culminar en él sus estudios secundarios. El sentido de estas acciones se orienta a que, en la práctica, el ID no se convierta en un caso de exclusión por inclusión.

1. Método

1.1. Participantes

Se trabajó con 60 estudiantes ingresantes a un colegio nacional de la Provincia de Buenos Aires, pertenecientes a la cohortes 2011: 30 pertenecían a la condición de ID por ser mejores promedios de establecimientos de enseñanza primaria de gestión pública y 30 fueron aquellos que estuvieron entre los mejores rendimientos en el examen de ingreso del colegio y provenían de escuelas de gestión privada. Luego, se produjo una baja de algunos de los alumnos lo que redujo el número de los grupos a 27 alumnos de ID y 29 alumnos de IE. De los 27 alumnos de ID, 5 provenían de escuelas de gestión municipal y 22 de escuelas de gestión provincial. En el año 2011, se recolectaron datos de los estudiantes y se entrevistó a sus padres. En el año 2016, del total de 56 alumnos mencionados previamente, 45 estudiantes fueron entrevistados nuevamente, en el año en que finalizaban su escolaridad secundaria.

1.2. Técnicas de recolección de datos y procedimiento

Se realizó un seguimiento de las calificaciones de los alumnos durante el primer ciclo del trayecto académico. Las calificaciones de las asignaturas fueron agrupadas por afinidad en términos de áreas del conocimiento, para que la exposición de los resultados resultara más sintética. Los grupos fueron los siguientes:

Materias exactas: incluye a Matemática, Físico/química y Biología

Materias humanas: incluye Geografía, Formación Ética y Ciudadana, Historia y Lengua

Materias arte: incluye Música, Plástica y Teatro.

Las asignaturas de Inglés, Informática y Educación Física fueron evaluadas por separado. Se registraron también los pases y las bajas de los alumnos. Los pases refieren a aquellas situaciones donde los alumnos, por diferentes motivos, desertan y migran hacia otras instituciones. Las bajas refieren a las situaciones en las que el alumno no obtiene las calificaciones mínimas para aprobar el curso académico y debe obligatoriamente cambiar de institución, pues no está permitido repetir el año.

Se realizaron entrevistas individuales en profundidad con alumnos y padres, tanto de ID como de IE (N = 58) en donde se evaluaron distintos aspectos relacionados con variables individuales y estructurales. En este sentido, cabe destacar que en la entrevistas con los padres/madres de los estudiantes, fue prevalente la concurrencia de ambos en el caso

de IE (superando el 50%), mientras que en el caso de ID fueron las madres en el 100% de los casos las que concurrieron al Colegio. En muchos casos, lo hicieron acompañadas por hijos menores ya que no tenían al cuidado de quien dejarlos. Además, este último grupo manifestó que le resultaba difícil "llegarse" hasta el Colegio por distintas razones, entre las cuales mencionaron distancia, falta de medios de transporte, trabajo en casas de familia que coincidía con el horario de escolarización de los hijos y situaciones similares. Por el contrario, los padres de los alumnos de IE asumían una situación de "paridad" o supremacía con el investigador que merece ser destacada. En ningún caso mencionaron temáticas referidas a la dificultad que podía representar la distancia del establecimiento para acercarse cuantas veces se considerasen necesarias. Para estos padres las exigencias horarias de la institución eran un indicador de excelencia, no un problema a resolver como para las madres de los niños de ID.

En el año 2016, año en donde los alumnos finalizaban su escolaridad secundaria, se volvió a realizar entrevistas en profundidad. Esta vez, las entrevistas fueron solo a los estudiantes, y no se entrevistó nuevamente a los padres.

1.3. Análisis de los datos

Todos los datos fueron registrados, sistematizados e informatizados para ser evaluados por medio de análisis cualitativos y cuantitativos según su naturaleza. Respecto al análisis cuantitativo, los datos fueron inicialmente analizados por medio de análisis estadísticos descriptivos. Los indicadores utilizados fueron las calificaciones de los alumnos en las distintas materias del curso académico, la cantidad de materias que quedó adeudando cada alumno al finalizar el año (materias pendientes para diciembre, para marzo y en total) y la condición de ingreso y el tipo de gestión (privada, provincial y municipal) como variables de distinción de grupos. También, como ya se mencionó, se trabajó con los indicadores de los pases y las bajas de cada alumno.

Para evaluar la existencia de diferencias estadísticamente significativas en las calificaciones de los alumnos entre la condición de ID y la condición de IE, se realizó una prueba de comparación *U de Mann-Whitney. Se optó por dicho estadístico puesto que los valores obtenidos por los grupos en las distintas variables no cumplían o bien con el criterio de homogeneidad o bien con el criterio de homocedasticidad. El tamaño muestral también sugiere la utilización de pruebas no paramétricas. Consecuentemente, el tamaño del efecto fue calculado mediante la R de Rosental, más adecuada que la d de Cohen para las distribuciones que no se ajustan a la distribución normal.*

Finalmente, se realizaron análisis estadístico descriptivos diferenciando grupos en función del tipo de gestión de la escuela de origen de los alumnos, es decir, pública municipal, pública provincial o privada. Dado que el grupo de estudiantes de gestión pública municipal era muy reducido (5 alumnos), no fue posible realizar análisis inferenciales para la evaluación de las diferencias entre estos grupos.

Sobre los datos cualitativos provenientes de las entrevistas en profundidad con los alumnos y sus familias, se realizaron análisis del discurso y se tipificaron aquellas categorías de análisis que surgían como recurrentes (representatividad por saturación teórica).

2. Resultados

2.1. Análisis cuantitativo de los datos

En principio, se observó la frecuencia de los pases y las bajas entre los estudiantes. Se registraron en total cuatro bajas y tres pases. Las bajas, es decir, las situaciones en las que el alumno no obtiene las calificaciones mínimas para aprobar el curso académico, se registraron exclusivamente en alumnos de la condición de ID. Acerca de los pases, es decir, aquellas situaciones donde los alumnos, por diferentes motivos, desertan y migran hacia otras instituciones, se registraron en dos estudiantes de la condición de ID, y en uno de la condición de IE.

Luego, se evaluó la distribución de los indicadores de rendimiento académico entre los sujetos de ambas condiciones de ingreso mediante análisis estadísticos descriptivos. También se analizaron las diferencias entre las condiciones de ingreso mediante pruebas U de Mann-Whitney y se calculó el tamaño del efecto de dichas diferencias. Los resultados de estos análisis se muestran en la Tabla 1 del anexo.

Puede observarse una marcada diferencia en el rendimiento de los alumnos en función de las condiciones de ingreso. La diferencia en las medias de los promedios de calificaciones obtenidos por los alumnos es destacable, y también lo es la diferencia en la cantidad de materias reprobadas al finalizar el año lectivo, en donde los alumnos pertenecientes a la condición ID adeudaron en promedio dos materias cada uno. En cambio, entre los alumnos de la condición de IE, sólo aproximadamente uno de cada tres estudiantes adeudó una materia para rendir en diciembre, y ninguno adeudó materias para marzo. Las diferencias en los promedios académicos resultaron estadísticamente significativas, a excepción de las materias de arte (Teatro, Plástica, Música) y Educación Física. La diferencia entre los grupos respecto de las materias adeudadas en marzo no pudo calcularse puesto que ningún estudiante de la condición de IE adeudó materias para esa instancia. En términos del tamaño del efecto, las diferencias fueron medianas para el caso de la asignatura Informática, y grandes para el número de materias adeudadas, el promedio general, y los promedios académicos de las materias exactas, las humanas e Inglés.

A continuación, se exploraron las diferencias en los indicadores del rendimiento académico en función de la gestión de la escuela de origen. Aunque no fue posible realizar análisis inferenciales dado el reducido número de estudiantes provenientes de escuelas de gestión pública municipal (n = 5), se realizaron análisis estadístico descriptivos que son presentados en la Tabla 2 del anexo.

Como se observa en la Tabla 2, el número de materias adeudadas en diciembre, en marzo y en total disminuye conforme la gestión de origen pasa de municipal a provincial y de provincial a privada. Asimismo, en la misma dirección, los valores medios de los promedios de los alumnos aumentan de la gestión municipal a la provincial, y de esta última a la privada. Las excepciones de esta tendencia están dadas en las calificaciones de la asignatura Informática (donde los alumnos provenientes de gestión municipal presentaron un mejor rendimiento que los alumnos provenientes de gestión provincial) y de las materias de arte (donde prácticamente no hubo diferencias en el rendimiento académico).

2.2. Análisis del plano discursivo en entrevistas

En primer lugar, los alumnos de ID tienden a caracterizar la experiencia de ingreso al colegio en 1° año con una tendencia de bueno a malo, mientras que los de IE de bueno a muy bueno. Para los alumnos de ID, cuando se les preguntó acerca de las razones de estas experiencias negativas, aparecieron dos tipos de variables principales: las académicas y las socioeconómicas. Respecto de las académicas, uno de los entrevistados menciona: "*el peor hecho que recuerdo en mi educación secundaria es el primer año debido a la exigencia académica*" (E-1, comunicación personal, 8 de septiembre de 2016). Otro estudiante comenta "*el colegio se centra mucho en la exigencia académica, hubo compañeros que la pasaron mal y se tuvieron que cambiar de escuela* (…) *yo nunca tiré la toalla*" (E-8, comunicación personal, 9 de septiembre de 2016).

Así, el desempeño académico constituyó un factor de estrés en cuanto a horarios y exigencias de rendimiento. En la mayoría de los casos se alude también a un impacto negativo en la autoestima, o a la sensación de que fueron apuntalados principalmente por el sostén del grupo familiar, y solo en segundo plano por el equipo de trabajo del colegio.

En relación a las variables socioeconómicas, uno de los alumnos comenta: "*el primer año fue el más complicado en cuanto al trato, no me llevaba muy bien con mis compañeros, había una especie de prejuicio contra los de ID* (sic)" (E-2, comunicación personal, 8 de septiembre de 2016). Uno de los testimonios más contundentes es el que afirma: "*Algunas situaciones vividas en el colegio influyeron haciéndome sentir inseguridad, desasosiego, recelo y miedo.* (…) *lo peor fue la exclusión continua, discriminación y segregación* (…), *me lastima el hecho de que haya personas que se sienten mejores* (sic)" (E-14, comunicación personal, 15 de septiembre de 2016). También: "*en los primeros años muchos comentaban cierta inferioridad* (sic) *de los chicos que no habíamos rendido examen* (…) *si tuviera que resumir en tres palabras lo que me pasó serían: maldad, crueldad y pobres*" (E-3, comunicación personal, 15 de septiembre de 2016). En el mismo marco, un alumno afirma:

"*me sentí excluido en el primer año, las agresiones fueron de carácter verbal, 'este pobre de m…'* (…) *yo en mi casa no tenía internet, ni WhatsApp* (…). *Yo creo que en otro colegio el trato hubiese sido diferente, me parece que el ingreso es una 'barrera'* (sic) *que pasan aquellos que están calificados* (sic) *y tienen las habilidades necesarias para pasarla*" (E-17, comunicación personal, 15 de septiembre de 2016).

Asimismo, otro entrevistado alude a la existencia de "*una clase de ideología instalada entre mis compañeros que sostenía que quienes ingresábamos sin dar examen éramos algo así como acomodados, que no sabíamos nada*" (E-13, comunicación personal, 9 de septiembre de 2016). Similarmente, otro entrevistado afirma: "*se puede observar cierto desprecio hacia quienes no rindieron examen de ingreso, más por una cuestión de clases sociales o por complejo de superioridad*" (E-24, comunicación personal, 6 de septiembre de 2016).

También se puede observar que, para los estudiantes que accedieron al colegio por medio del ID, surge en ocasiones la autoinculpación o alusión a variables personales, por ejemplo, "*recibí un buen trato dentro de lo razonable* (sic), *uno se excluye del resto por las diferencias tanto económicas, ideológicas como académicas*" (E-5, comunicación personal, 15 de septiembre de 2016).

En el grupo ID, algunos padres consideraron la posibilidad de cambiar de escuela al adolescente. En las entrevistas de estos estudiantes cuyas familias sopesaban esta probable

estrategia, se observaron respuestas del tipo: "*mis padres me ofrecieron cambiarme de colegio porque no soportaban verme tan mal* (…) *en primer año pensé que repetía* (…) *ahí volvía a mi casa llorando diciendo que no quería volver más*" (E-2, comunicación personal, 8 de septiembre de 2016); o "*para mí, lo peor fue el grado de estrés los días anteriores a los exámenes de primer año; casi repito*" (E-9, comunicación personal, 13 de octubre de 2011).

Asimismo, parece existir una dimensión crítica, que es aquella donde se intersectan lo social y lo educativo. Es el caso de los viajes de estudio, los campamentos o los eventos sociales (e.g., cumpleaños), donde los actores sociales vuelven a reposicionarse en lugares diferenciales. Para el caso de la mayoría de los alumnos ID, este fue uno de los hechos que quedarán como el peor recuerdo de su tránsito por el colegio nacional. Así, se presentaron dichos como los siguientes: "*este año hubo burlas por el nivel socioeconómico así como decir 'es de pobre'* (sic)" (E-8, comunicación personal, 9 de septiembre de 2016) o "*lo peor fueron los comentarios ofensivos de mis compañeros hacia los que no pudimos ir de viaje*" (E-10, comunicación personal, 9 de septiembre de 2016). Otro testimonio asevera: "*las burlas fueron por el nivel socioeconómico de quienes no pudimos viajar al viaje de Medio Ambiente*" (E-12, comunicación personal, 13 de octubre de 2011).

Con el paso del tiempo en la institución, las tensiones vividas durante la primera parte de la trayectoria académica fueron disminuyendo, los alumnos de ID lograron formar grupos de pertenencia dentro de la institución y valoran tanto la educación recibida como el valor que puede tener para su futuro el haber pertenecido a un colegio nacional. Por ejemplo, "*había una especie de prejuicio contra los de ID* (sic) (…) *eso fue cambiando y hoy tengo un buen trato con mis compañeros*" (E-2, comunicación personal, 8 de septiembre de 2016); o "*con el tiempo el ingreso quedó en el olvido, pero siempre surge un 'che, los que se fueron eran la mayoría de ID'*" (E-13, comunicación personal, 9 de septiembre de 2016).

En relación al apoyo institucional en la permanencia en el colegio, los estudiantes destacan el rol de los profesores y preceptores como interlocutores válidos, que les han ofrecido alternativas frente a la aparición de problemas sociales y/o académicos: "*cuando las exigencias y los horarios no me dejaban tiempo para nada y estaba odiada* (sic) *pude hablarlo con los profesores y el colegio, en lo que pudo, me permitió hacer las cosas a mi tiempo* (…) *los preceptores me ayudaron a organizarme*" (E-4, comunicación personal, 11 de octubre de 2011). Otro estudiante (E-10, comunicación personal, 9 de septiembre de 2016) expresa "*pensé en cambiarme pero hablé con mi preceptora, me convenció de ir al Equipo y decidí quedarme*".

Una de las dimensiones abordadas en las entrevistas fue el peor recuerdo de su paso por la institución. En el grupo de ID, nuevamente aparecen como principales los conflictos asociados a los viajes o a las relaciones sociales asimétricas en general. Por ejemplo: "*el peor momento fue cuando un reducido grupo de compañeros decidió hacer la fiesta en un lugar 'carísimo'* (sic) *excluyendo a la mayoría. Fue una situación muy dolorosa con discriminación y crueldad*" (E-27, comunicación personal, 19 de septiembre de 2016). Contrariamente, en el grupo de IE, aparecen como lo peor los paros docentes y no docentes. Alegan que los perjudica no tener clases, que los temas no se den tan exhaustivamente o que se evalúen sin haber sido explicados. Por ejemplo, "*lo peor fue la cantidad de paros (…), estuvimos obligados a realizar marchas" (*E-15, comunicación personal, 15 de septiembre de 2016); "*lo peor fueron algunos momentos en época de paros" (*E-21, comunicación personal, 10 de septiembre de 2016). Cabe destacar que, dado que la mayoría de los estudiantes de IE provienen del circuito de gestión privada, no suelen tener historiales de paros do-

centes en su educación. Este posicionamiento parece asentarse en un lugar de mayor demanda y de sujeto de derecho, lo cual no apareció en ninguno de los estudiantes ID.

Respecto al mejor recuerdo o experiencia en el colegio, tanto los alumnos de la modalidad de IE como los de la modalidad de ID destacan mayormente la pertenencia al colegio en sí. No obstante, las razones divergen. Mientras que para los estudiantes de IE la permanencia al colegio es una forma de garantizar que seguirán transitando un circuito educativo de excelencia, los alumnos de ID reconocen la importancia del "acceso" a un sector del sistema educativo formal que les estaba vedado históricamente por no disponer de condiciones de posibilidad de acceso. Así, por ejemplo, un entrevistado de IE menciona: "*lo mejor es el Colegio, su forma de enseñar, los profesores, los preceptores* (…)" (E-26, comunicación personal, 7 de septiembre de 2016). No obstante, no dejan de aparecer comentarios del tipo "*lástima que haya gente que lo quiere cambiar*¨ (E-26, comunicación personal, 7 de septiembre de 2016) por parte de aquellos que asumen el IE como un derecho adquirido. En cuanto a la experiencia de acceder en un colegio dependiente de una Universidad Nacional, destacan la excelencia académica como algo que "*me abrió la cabeza* (…) *me permitió ver en el mundo sus diferentes aspectos y analizar*" (E-25, comunicación personal, 7 de septiembre de 2016). O: "*La mejor decisión que tomé en mi vida fue estudiar en este colegio, siempre voy a estar agradecida con él*" (E-23, comunicación personal, 16 de septiembre de 2016).

Focalizándonos ahora en el análisis de las entrevistas de los alumnos de IE, lo primero que se advierte es que son menos colaborativos a la hora de ser indagados acerca de su trayectoria educativa: se presentan reacios a la hora de la toma de la palabra, y suelen prevalecer respuestas del tipo "sí o no", sin desarrollo de las premisas en las que se sostienen esas respuestas. En el plano de los hallazgos acerca de cómo transitaron su escolarización secundaria, se observa que, a diferencia de lo que ocurría con el grupo de estudiantes ID, no aparece como dificultosa o traumática. Aparecen respuestas como "*Excelente* (…) *cuando ingresé lo hice con amigos y compañeros de mi anterior colegio* (…) *nos ayudamos entre nosotros y somos solidarios*" (E-22, comunicación personal, 9 de septiembre de 2016), o "*pude hacer amigos muy rápidamente porque en mi curso había chicos que ya conocía*" (E-29, comunicación personal, 15 de septiembre de 2016). Estas características de ayuda entre pares, de conocerse previamente, de hacer amigos y de tener vida social fuera del colegio desde el primer año, no apareció en ninguna de las entrevistas a los alumnos ID.

En los casos poco frecuentes en los que aparecen en las entrevistas de los estudiantes de IE comentarios acerca de situaciones de exclusión o de burlas, las mismas se asocian a un alto desempeño académico. Así: "*se burlaban de mi desempeño académico, me decían nerd*" (E-22, comunicación personal, 9 de septiembre de 2016). Otros estudiantes señalan haber sido discriminados por ser abanderado o por ir a las Olimpíadas, existiendo también el caso de quien señala burlas por poseer "*rasgos asiáticos*" (E-26, comunicación personal, 7 de septiembre de 2016). Esto es, si bien aparecen relatos referidos a la burla o a la discriminación en el caso de los alumnos de IE, estas estarían vinculadas a variables de naturaleza diferente a la que refieren los alumnos de ID.

3. Discusión

Este estudio tuvo por objeto el realizar una evaluación comparativa respecto de las trayectorias académicas de los alumnos que ingresaron a un colegio nacional de la provincia de Buenas Aires, distinguiendo las modalidades de ID e IE. Los hallazgos obtenidos

permiten sostener que existiría una ventaja comparativa entre los alumnos representantes del grupo que ha ingresado por examen y proviene de escuelas de gestión privada. Esto es similar a lo reportado por Mataluna (2019), quien indica que los más "aptos" para los exámenes de ingreso a las escuelas secundarias dependientes de universidades parecen ser quienes han podido acceder a escuelas privadas o cursos particulares. Así, aunque las respuestas de los estudiantes en principio parezcan ser semejantes en su contenido, detrás de ellas surgen razones y motivaciones divergentes en lo que atañe a cómo se ha transitado la educación secundaria en ambos grupos. En particular, mientras que para el grupo de IE la "excelencia académica" es una característica que ha acompañado su trayectoria desde la educación inicial, para los representantes de ID es una ¨puerta de ingreso¨ a un circuito que les era desconocido. Esto es, parecería existir una segmentación grupal principalmente basada en dos variables: las diferencias socioeconómicas y el desempeño académico, que en algunos casos confluyen hacia situaciones de exclusión.

Tanto en el análisis cualitativo como en el cuantitativo se observa que los alumnos del grupo de IE, cuentan con una trayectoria educativa en instituciones privadas, poseen mayor acceso a bienes culturales a través de diferentes circuitos, y ostentan mayores posibilidades de ingresar y de permanecer en el colegio nacional. En su desempeño académico durante los tres primeros años de la educación secundaria, estos estudiantes obtienen mejores promedios, no son dados de baja al no reprobar materias –o, si lo hacen, pueden aprobarlas en diciembre–, y se visualizan a sí mismos como estudiantes pertenecientes al colegio nacional. Esto ocurre porque su trayectoria socioeducativa les habría enseñado el oficio de alumnos (Perrenoud, 2006).

Al analizar el trayecto de quienes ingresan por ID, se halla un escenario diferente. Estos alumnos provenientes de escuelas de gestión provincial o municipal, representan el contrapunto de la situación socioeducativa que se describe precedentemente. Al enfrentar los aspectos académicos, queda en evidencia la brecha existente entre su capital educativo y social y el que la escuela espera de sus estudiantes (Di Piero y Mataluna, 2018). Durante los primeros pasos por la educación secundaria, es en este grupo donde se concentran el menor rendimiento académico y el fracaso escolar (materias que deben ser rendidas en diciembre/marzo, pases a escuelas provinciales y bajas por repitencia).

Más allá del plano estrictamente académico, quedan aún por resolver problemas que hacen a una inclusión genuina de los nuevos ingresantes desde un lugar que no sólo quede en el plano de la legalidad, sino que legitime su acceso y permanencia en un colegio público dependiente de una Universidad Nacional. Esta inclusión exige modificaciones de fondo, y no solo de forma. Además, el cambio poseería carácter imperativo. Si las escuelas permiten el ingreso pero se mantienen indiferentes a las dificultades de quienes viven condiciones más desfavorables, se genera un mecanismo de auto culpabilidad donde la escolaridad fallida es vivida por los jóvenes y sus familias como un fracaso propio. En función de lo antedicho, reiteramos que es necesario dar continuidad al seguimiento de las trayectorias académicas de estos estudiantes en pro del trabajo sobre la generación de posibilidades reales -y no sólo formales- de incorporar a estos nuevos sectores sociales a los Colegios dependiente de las Universidades.

En este sentido, no debería ocupar un lugar menor en las agendas de gestión el impacto y la importancia que en las familias de los alumnos de ID se le otorga al acceso y permanencia en estas instituciones. Así: ¨le va a cambiar la vida¨, ¨le va asegurar el futuro¨ - entre otras -son frases que subsumen y ratifican el compromiso y la puesta en

marcha de un proceso de escolarización de los hijos que exige un gran compromiso y sacrificio familiar. En este sentido, estos hallazgos son coincidentes con las conclusiones de Nobile (2014) cuando afirma que la estrategia de permanecer y finalizar la educación secundaria, en particular, la posesión del título, es percibida por determinados sectores como el pase a una vida mejor. Los datos aportados en esta investigación, colaboran al estudio sobre la permanencia de las nuevas cohortes que han ingresado a este colegio o a otros de características similares. Cabe destacar que la situación es diferente para aquellos colegios nacionales que fueron creados con el propósito de garantizar el acceso a la educación de calidad, independientemente del sector socioeconómico de pertenencia de su matrícula. En cambio, esta institución, como otras del país, ha respondido por años a los cánones elitistas de los colegios dependientes de las universidades nacionales. En ellos, la apelación a la meritocracia como modalidad de ingreso resulta en un dispositivo que legitima esa tradición elitista, a pesar del discurso actual, democrático e igualitarista (Acuña, 2014). La situación descripta precedentemente dio lugar a conflictos dentro de la institución justamente porque la misma se vio atravesada por dos modelos: el modelo de educar a las elites versus el modelo de garantizar acceso a todo ciudadano independientemente de su origen social.

En conclusión, parecería que quienes tienen su traje "hecho a medida" (Kantor, 2008), son capaces de superar los obstáculos de la instancia de ingreso y de, a posteriori, disponer de las estrategias estructurales, subjetivas y la posibilidad de sostener el oficio de ser alumno (Perrenoud, 2006). En cambio, no es el caso de tantos otros que no logran aprender el oficio en tiempo y forma y deben subsistir con otras estrategias para permanecer en la escuela (Kantor, 2008).

Finalmente, hacemos nuestra la perspectiva de Llinás (2015) en el sentido de que debería apelarse a la reconstrucción de la superación del proceso de individuación; rescatar que se trata de ciudadanos, y no de individuos que deben ser dejados a su suerte para subsistir como puedan. Debe así resignificarse el concepto de ciudadanía entendiéndolo inexorablemente como aquel constructo que remite al vínculo entre individuo y comunidad. Educar en la ciudadanía es habilitar lo público a las nuevas generaciones para que ellas participen en la construcción de lo común. Para esta autora, el primer hecho ciudadano, el fundacional, es que todos puedan tener acceso a una cultura común. Así, la formación del ciudadano en la escuela pasa a ser una cuestión eminentemente política.

Bibliografía

- Acuña, C. O. (2014), "Reseña de tesis "Del mundo sagrado al mundo profano", meritocracia e institucionalidad en el Colegio Nacional de Buenos Aires", en *Propuesta Educativa, 23(42), pp. 107-109.*
- Beltrán, M. y Castagno, F. (2017), "Construir oficio de estudiante/escritor. El caso del PPP en contexto educativo", en *Anuario de Investigaciones de la Facultad de Psicología*, 3(1), pp. 205-215.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (1969), *Los estudiantes y la cultura, Barcelona*, Editorial Labor.
- Braslavsky, C. (1985), *La discriminación educativa en la Argentina*, Buenos Aires, FLACSO.
- Di Piero, E. (2018), "Escuelas preuniversitarias en Argentina: políticas de admisión y justicia distributiva", en *Espacios en Blanco. Revista de Educación*, núm. 28, pp. 257-278.
- Di Piero, E. y Mataluna, M. (2018), "Educación secundaria en instituciones dependientes de universidades públicas: miradas docentes que consolidan su prestigio en Brasil y Argentina", en *Trabajo y Sociedad,* núm. 30, pp. 391-410.
- Ezcurra, A. M. (2011), "Igualdad en Educación Superior, Un desafió mundial", en *Cuestiones de Sociología, núm. 8, Buenos Aires, Universidad Nacional General Sarmiento –IEC/CONADU.*
- Isel, J. P. y González G. (2014), "Educación pública e igualdad. Un debate ético". Trabajo presentado en *Encuentro Internacional de Educación*. Encuentro llevado a cabo en Buenos Aires, Tandil.
- Kantor, D. (2008), *Variaciones para educar a adolescentes y jóvenes, Buenos Aires, Del estante.*
- *Ley de Educación Nacional, N° 26.206/2006. Disponible en:* https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58ac89392ea4c.pdf (última entrada 19 de marzo de 2020)
- Llinás, P. (2011), "Interpelaciones en los bordes de lo escolar: politícas para abordar la (inconmovible) forma de la escuela secundaria", en Tiramonti, G. (Dir.) *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media, Rosario, FLACSO y Homo Sapiens.*
- Llinás, P. (2015), "Escuela secundaria como formación personal para la vida ulterior. Dignidad, éxito y ciudadanía: Un análisis comparativo de significaciones juveniles situadas en condiciones disímiles de vida y escolaridad", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa,* 20(67), pp. 1131-1155.
- Mataluna, M. (2018), "Expectativas de los ingresantes a primer año en colegios de nivel medio en Argentina y Brasil: un estudio comparado en instituciones dependientes de Universidades Públicas", en Buenaventura B., Del Cueto, J., Di Piero E., Parellada C. y Pérez Zorrilla, J. (Comps.) *Nuevos desafíos en educación: una mirada interdisciplinaria*, Buenos Aires, FLACSO Argentina.
- Mataluna, M. (2019), *Longe da crise do ensino médio: uma experiência exitosa na escola pública: relatos de alunos e professores da escola de aplicação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo*, Curitiba, Appris Ltda.
- Méndez, A. (2013), *El Colegio. La formación de una elite meritocrática en el Nacional Buenos Aires, Buenos Aires, Sudamericana.*
- Nobile, M. (2006), "Redefiniciones de la relación docente-alumno: una estrategia de personalización de los vínculos", en Tiramonti, G. (Dir.) *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media, Rosario, FLACSO y Homo Sapiens.*
- Nobile, M. (2014), "Emociones, agencia y experiencia escolar: el papel de los vínculos en los procesos de inclusiónescolar en el nivel secundario", en *RELACES – Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*, 14(6), pp. 68-80.
- Perrenoud, Ph. (2006), *El oficio de ser alumno y el sentido del trabajo escolar*, Madrid, Popular.
- Svampa, M. (2001), *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*, Buenos Aires, Biblos.
- Tedesco, J. C. (2009), *Educación y Sociedad 1880-1945*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Tiramonti, G., y Ziegler, S. (2008), *La Educación de las élites. Aspiraciones, estrategias y oportunidades*, Buenos Aires, Paidós.
- Ziegler, S. (2014), *Seminario: La escuela secundaria: principales temas y problemas en perspectiva latinoamericana, Material de circulación interna, Buenos Aires, FLACSO.*

Anexo

Tabla 1. Diferencias en los indicadores de rendimiento académico según modalidad de ingreso

	ID		IE		*Z*	*U*	Sig.	*R* Rosental
	ME	DE	ME	DE				
Materias diciembre	1.48	1.67	.31	.76	-3.14	227.500	.002	-.42
Materias marzo	.56	1.09	-	-	-	-	-	-
Materias Adeuda Total	2.03	2.24	.31	.76	-3.34	217.000	.001	-.45
Promedio General	7.57	.84	8.26	.51	-3.13	200.500	.002	.42
Educación Física	8.56	.68	8.81	.85	-1.79	285.500	.074	-
Informática	7.38	1.46	8.12	.95	-1.99	271.000	.046	.26
Inglés	7.00	1,.68	8.41	.67	-3.69	167.500	.000	.49
Materias Exactas	6.61	1.51	7.91	.79	-3.16	199.000	.002	.42
Materias Humanas	7.54	.83	8.10	.56	-2.60	233.000	.009	.35
Materias Arte	8.49	.42	8.64	..44	-1.41	306.000	.160	-

Fuente: elaboración propia según los datos proporcionados por la institución.

Tabla 2. Valores estadístico descriptivos según gestión del colegio de proveniencia

	Gestión Municipal				Gestión Provincial				Gestión Privada			
	Min.	Max.	ME	DE	Min.	Max.	ME	DE	Min.	Max.	ME	DE
Materias diciembre	0	5	2.40	1.82	0	5	1.27	1.61	0	3	.31	.76
Materias marzo	0	3	1.00	1.41	0	4	.45	1.01	0	0	0	0
Materias Adeuda Total	0	5.00	3.40	2.30	0	7	1.73	2.16	0	3	.31	.76
Promedio General	6.56	8.48	7.17	.79	5.63	8.96	7.66	.84	7.02	9.25	8.26	.51
Educación Física	8.00	9.00	8.40	.42	7	9.50	8.59	.73	5.50	9.50	8.81	.85
Informática	7.00	8.25	7.60	.52	3	9.00	7.33	1.60	5.50	9.75	8.12	.95

	Gestión Municipal				Gestión Provincial				Gestión Privada			
	Min.	Max.	ME	DE	Min.	Max.	ME	DE	Min.	Max.	ME	DE
Inglés	3.00	8.50	6.50	2.28	3	9.75	7.13	1.55	7.25	9.50	8.41	.67
Materias Exactas	3.83	8.17	5.77	1.70	3.83	8.83	6.81	1.43	6.25	9.25	7.91	.79
Materias Humanas	6.25	8.50	6.93	.90	5.69	8.94	7.68	.77	7.00	9.50	8.10	.56
Materias Arte	8.17	9.00	8.57	.38	7.67	9.25	8.48	.44	7.83	9.50	8.64	.43

Fuente: elaboración propia según los datos proporcionados por la institución.

Notas

1 Este estudio fue realizado en el marco de los proyectos subsidiados por la Secretaría de Investigación de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

2 Cabe destacar que en todos aquellos términos y expresiones que admiten distinciones de género, se ha optado por el uso del masculino genérico con el único fin de facilitar la lectura, respondiendo al principio de economía del lenguaje.

*

Gloria Isabel González Lucas es Licenciada en Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Centro de Buenos Aires, Argentina; Diplomada Superior en Ciencias Sociales orientación Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina; Doctoranda en Política y gestión E.S; Investigadora y docente de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina; Centro de Investigaciones sobre Sujeto, Institución y Cultura; E-mail: gigon@mdp.edu.ar

Macarena Verónica del Valle es Ms. en Investigación Aplicada a la Educación, Universidad de Valladolid, España; Especialista en Psicoterapia Cognitiva, Aiglé - Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina; Licenciada en Psicología, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina; Becaria doctoral, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas; Instituto de Psicología Básica, Aplicada y Tecnología; E-mail: mdelvalle1989@gmail.com

La potencia pedagógica de un taller de poesía en un contexto de encierro punitivo

The pedagogical power of a poetry workshop in a context of punitive confinement

NADIA PATRICIA GUTIÉRREZ GALLARDO*
FLACSO Sede Argentina
CAMILA PÉREZ**
IDAES - UNSAM

Resumen:
En este trabajo nos proponemos analizar desde un abordaje pedagógico la experiencia de los talleres de poesía en cárceles de mujeres impulsados por María Medrano. Buscamos reconstruir a través de su testimonio las condiciones de posibilidad para llevar adelante un espacio educativo y artístico en un contexto de extrema hostilidad y estructuralmente degradante. Conocer cómo la coordinadora de la organización social Yo No Fui se comprometió con este desafío y lo llevó adelante puede darnos pistas acerca de cómo construir espacios educativos intramuros transformadores que garanticen el derecho a la educación desde un lugar que prioriza la dignidad y el afecto.

Palabras claves: Cárcel – Mujeres – Poesía – Vínculo pedagógico – Educación

Abstract:
This article analyzes, from a pedagogical perspective, a poetry workshop in a woman's prison promoted by María Medrano. Through the participants' testimonies, we examine the possibility to carry out an educational and artistic endeavors in a context which is defined by extreme hostility and structural degradation. Understanding how the coordinator of the organization Yo No Fui was committed to this challenge and successfully carried out the workshop in this context gives us clues to build transformative educational experiences for incarcerated women that guarantee the right to education from a place that prioritizes dignity and affection.

Key words: *Prison – Women – Poetry – Pedagogical bond – Education*

Recibido el 24 de abril de 2019 | Aprobado el 21 de julio de 2019

Cita recomendada: Gutiérrez Gallardo, N. P. y Pérez, C. (2019), "La potencia pedagógica de un taller de poesía en un contexto de encierro punitivo", en *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 194 a 206.

Introducción

Las condiciones de encierro en las instituciones penitenciarias, tanto en Argentina como en la mayoría de los países latinoamericanos, son inhumanas y degradantes; las distintas formas de violencia a las que las mujeres privadas de libertad son sometidas día a día terminan por, como bien lo expresa Goffman (1981), "mortificar su yo". Dentro de un escenario tan opresor como lo es la cárcel, las mujeres presas se enfrentan con distintas formas de sobrevivir a la opresión. La experiencia aquí presentada intenta dar cuenta de cómo un taller de poesía dentro de la Unidad Penitenciaria 3 de Ezeiza (hoy Complejo Penitenciario Federal IV) habilitó un espacio de transformación colectiva[1], en donde el papel y posicionamiento político de su coordinadora, María Medrano, resultó fundamental. Para esta reconstrucción entrevistamos a María y analizamos otras fuentes periodísticas y documentales citadas en la bibliografía.

Paulo Freire en su libro *El grito manso* plantea los siguientes cuestionamientos: *"(…) ¿qué tiene que decir, o qué tiene que darle lo artístico a lo político-pedagógico, y qué tiene que darle lo político-pedagógico a lo artístico?"* (2014: 102). En este trabajo nos proponemos reflexionar acerca de la poesía como herramienta para sugerir, inspirar e insinuar aun en el peor escenario posible. Planteamos que el taller de poesía propuesto por María abrió la posibilidad para las mujeres privadas de libertad de habitar simultáneamente un espacio identitario que les permitió estar siendo presas y, simultáneamente, estar siendo poetas rompiendo con la lógica hegemónica de la cárcel de destrucción de la subjetividad y abriendo el camino hacia otras formas de pensar y sentir; haciendo evidente la relación entre lo artístico y lo político-pedagógico.

Quiénes son y cómo viven las mujeres encarceladas en las prisiones federales de Argentina: una aproximación al infierno

Es de público conocimiento que las condiciones de encierro en las cárceles argentinas son inhumanas y degradantes. Dado que nuestro artículo se referirá a un grupo de mujeres privadas de su libertad nos parece pertinente caracterizar brevemente, con algunos datos estadísticos, la estigmatización específica que se sufre siendo mujer en el encierro. Para esto tomaremos los datos de dos Informes de investigación focalizados en las cárceles federales. Uno específico, *Mujeres en Prisión* (Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS, 2011)[2], resulta el principal antecedente de investigación publicado hasta el momento por parte de organismos del Estado. Y el último *Informe Anual* (2019) de la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN) que en su apartado específico sobre colectivos "sobrevulnerados" en el encierro, al referirse a las mujeres confirma y actualiza los datos del 2011.

La primera investigación postula que nos encontramos ante una población femenina heterogénea y propone abordar las siguientes subpoblaciones: mujeres que viven con sus hijos, embarazadas, extranjeras (el 48% de la población) y de distintos grupos etarios (un 73% son mujeres mayores a 30 años). La mayoría de las mujeres privadas de libertad están detenidas bajo la imputación de delitos no violentos, como la comercialización o el contrabando de estupefacientes. Casi 7 de cada 10 mujeres respondieron que estaban procesadas o condenadas por delitos vinculados con las drogas.

En Argentina el aumento de la población penitenciaria femenina se produjo en el mar-

co de procesos de empobrecimiento y desempleo que caracterizaron la década de los noventa. Existió un impacto diferenciado en las mujeres ya que las transformaciones de las estructuras familiares significaron mayores responsabilidades para ellas ubicándolas como las responsables del núcleo familiar. Frente a la ausencia del Estado y sin poder contar con otras opciones de supervivencia posibles, muchas mujeres pasaron a integrar la fuerza de trabajo requerida para el funcionamiento de nichos laborales precarios, mal remunerados y peligrosos, vinculados al comercio ilegal de drogas.

Según los datos de la Dirección Nacional de Política Criminal, la población total de mujeres detenidas en el conjunto de cárceles de la Argentina creció en los últimos 15 años un 50%. Y, al igual que en el resto de los países latinoamericanos, el incremento en la tasa de encarcelamiento se vincula a las infracciones relacionadas con la Ley de estupefacientes (N° 23.737, 1989) (PPN, 2019: 335-336). La supuesta "política contra las drogas" resultó instrumental para la promoción de la represión y el encierro en lugar de favorecer la implementación de políticas preventivas. Estos datos se confirman al constatar que, si se tiene en cuenta la nacionalidad de las encuestadas nueve de cada diez extranjeras están privadas de libertad por delitos vinculados a las drogas. Las redes transnacionales de tráfico y comercialización de estupefacientes generalmente seleccionan mujeres que se encuentran en condiciones de alta vulnerabilidad socioeconómica para ocupar los últimos eslabones de la cadena delictiva; son mujeres dispuestas a poner en riesgo su vida frente a la desesperación de no encontrar otros medios para garantizar la supervivencia de su familia. El informe documenta que se trata de una población penal primaria y con un rol familiar protagónico: el 80% no estuvo detenida en otra oportunidad y el 86% de las encuestadas son madres y al momento de la detención, tenían entre dos y tres hijos a cargo y se reconocían como el sostén del hogar. El 60% de las entrevistadas afirmó ser la fuente principal de ingresos familiares (CELS, 2011: 151-191; PPN, 2019: 339-342).

Parece evidente que el cumplimiento de la pena privativa de libertad tiene distintas implicancias para varones y mujeres. No obstante, las instituciones legales, las normas jurídicas y las prácticas judiciales y penitenciarias suelen desconocer este impacto diferenciado de la cárcel por razones de género y tienden a invisibilizar los requerimientos propios de las mujeres. En la mayoría de los casos el encierro se traduce en el aumento de la vulnerabilidad de su núcleo familiar, llevando en múltiples ocasiones al desmembramiento de las familias y al desamparo de sus hijos. Este "abandono involuntario" representa indudables consecuencias en la infancia de estos niños, en el plano afectivo, psicológico y material y un plus punitivo en las mujeres privadas de su libertad por no poder desarrollar su maternidad. (CELS, 2011: 151-191; Tinta Revuelta, 2015b: 24-30)

Con respecto a las condiciones de vida intramuros se constató que las unidades penitenciarias relevadas presentan condiciones de infraestructura deficiente y un deplorable estado de los baños. No se garantizan condiciones de salubridad por la falta de mantenimiento e higiene; se percibe ausencia de privacidad de las duchas, falta de circulación de aire en los espacios de alojamiento y ausencia de luz natural y artificial suficiente (CELS, 2011: 63). Las unidades penitenciarias relevadas tampoco cuentan con espacios específicos para la recreación y presentan un deficitario sistema de atención de la salud. Con respecto a la alimentación el 77,1% se encuentra disconforme con la calidad de la comida suministrada.

El acceso a los derechos que supone además la posibilidad de avance en la progresividad de la pena se encuentra limitado. Si bien el 70% de las mujeres encuestadas trabaja es

posible concluir que se encuentran expuestas a elevados niveles de explotación laboral. El acceso a la educación resulta prácticamente nulo (y esto resulta más grave si consideramos que 63% de la población entrevistada resaltó no contar con estudios secundarios finalizados) y esto se debe a la superposición horaria con la jornada laboral. (CELS, 2011: 194; PPN, 2019: 342-345).

Una mención aparte merece el embarazo y la primera infancia vividos intramuros (CELS, 2011: 151-191; Tinta Revuelta, 2015b: 24-30). De acuerdo con los resultados de la investigación las mujeres embarazadas privadas de su libertad se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad por la permanente violación de sus derechos con respecto a las condiciones de higiene, salubridad y alimentación (CELS, 2011: 200; PPN, 2019: 339). El artículo 195 de la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad (N° 24.660, 1996) posibilita a la mujer embarazada permanecer con su hijo hasta que el menor cumpla los cuatro años. Sin embargo, las condiciones de los penales no son adecuadas para la permanencia de los niños, porque no cuentan con las instalaciones necesarias pero además por el elevado nivel de conflictividad inherente al encierro. "*La cárcel es una pena y el niño vive inmerso en esa pena*" (Tinta Revuelta, 2015b: 27); el Interés Superior del Niño es vulnerado y la eventual posibilidad de acceder a la prisión domiciliaria muchas veces es rechazada por las propias mujeres porque no podrían sostener su situación económica si cumplieran la condena en su hogar.

Entrar a la cárcel: compromiso, amor y militancia

María Medrano es actualmente coordinadora de la organización social Yo No Fui. Anteriormente trabajó siete años en un juzgado de instrucción penal donde tomaba declaraciones y llevaba causas. Ese fue su primer contacto con la cárcel, un mundo que no conocía y que habitualmente resulta invisible para quienes integramos la sociedad civil. Trabajar en el juzgado la llevó a conocer a una joven bielorrusa privada de su libertad. A María este encuentro la impactó mucho; su asombro tuvo que ver con el conocimiento de las condiciones de vida de las mujeres que por alguna razón han caído presas. Los malos tratos a los que son sometidas día a día, las humillaciones interminables, las injusticias insoportables, son situaciones que interpelan, estremecen, abruman; situaciones que ningún ser humano debería vivir y que, en el caso de María marcaron un momento "clave" en su vida. Fuertemente conmocionada decidió visitar a Elena, llevarle ropa y objetos de higiene personal y aun si al inicio pensaba en ir solo aquella vez lo sostuvo durante toda la condena de Elena (tres años y medio). Las visitas se convirtieron en *U3*, un libro de poemas que relatan su experiencia en este primer contacto con la cárcel. Un encuentro con un mundo que para ella no existía y en ese sentido, dice: "*fue muy importante; porque de golpe descubrí algo que no veía*". Que nadie ve.

Identificamos en el relato de María dos momentos diferenciados de su ingreso a la cárcel. Dos momentos que la interpelaron de forma particular y la llevaron a constituirse como un pilar "*de este proyecto de expansión de los corazones y las mentes de estas chicas tan frágiles como invencibles*" (Halfon, 2013). El primero, ya lo hemos descrito como el momento de descubrimiento, de introducción a un mundo que, una vez visto, "*no se puede dejar de ver*".

El segundo momento fue en el 2002, cuando María fue convocada por la Casa de la Poesía de Buenos Aires para dar un taller en la cárcel. Esto le dio la posibilidad de ingresar

ahora como docente. El taller logró convocar a un gran colectivo de mujeres de la Unidad Penitenciaria 3 de Ezeiza y traspasó los muros de la cárcel convirtiéndose en Yo No Fui. En este sentido, podríamos decir que el taller fue un "éxito". Sin embargo, ¿pudo haber funcionado si María no hubiera estado ahí? ¿Desde qué lugar fue María a enseñar?

En una de las entrevistas María nos comentó:

> "(…) *creo que, no es un lugar esperado, donde uno piense que en una cárcel uno va a encontrarse y a descubrirse poeta o a descubrirse artista o a encontrarse con una práctica así, básicamente, o sea, una cárcel, o sea, no sé, yo me acuerdo, el primer día que fui a dar taller de poesía dije quién va a venir a un taller de poesía a una cárcel, ¡nadie!*" (María Medrano, comunicación personal, 10 de octubre de 2015).

Contrario a lo que pensaba, y para su sorpresa, ese primer día se presentaron veinticinco mujeres en el aula. A partir de allí el taller funcionó. Nos resulta importante señalar que al hablar del funcionamiento del taller, no estamos haciendo referencia a una utilidad meramente instrumental, no nos interesa aquí hacer alusión al viejo argumento de que la educación "tiene que servir" para algo; en otras palabras, para producir sujetos normalizados, disciplinados y civilizados. Al decir que el taller funcionó, nos referimos a que se puso en movimiento algo. Y ese algo es la habilitación de un espacio de apertura al otro (Freire, 2014). Esta experiencia, entonces, abrió la posibilidad para las mujeres privadas de libertad de habitar simultáneamente un espacio identitario que les permitió estar siendo presas y estar siendo poetas rompiendo con la lógica hegemónica de la cárcel de destrucción de la subjetividad. En este sentido, podríamos decir que el taller de poesía como espacio educativo cuenta con el potencial para posibilitar (otras) interacciones que lleven tanto a la construcción de (otras) versiones del mundo, como de los sujetos mismos. Gran parte de este potencial se encuentra en la poesía –lo artístico– como método pedagógico, pues esta unifica un encuentro, posibilita la apropiación de la palabra impactando en la subjetividad, atraviesa cuerpo, sentimiento y conocimiento e introduce otro tiempo y otro espacio.

El arte al desplegarse como metáfora y abrir el juego "*al proceso de invención, a la productividad del decir, problematizando o complejizando la relación del mundo y lenguaje* (…)" (Rodríguez, 2016: 13) moviliza experiencias de encuentro, creatividad, imaginación y posibilita la construcción de proyectos de vida diferentes. De acuerdo con Skliar (2014), lo político se hilvana en cada encuentro y en cada acontecimiento compartido y puesto en común, siempre en pos de la construcción de vínculos solidarios. Es así que el taller de poesía termina por constituirse, también, como acto político en la medida en que representó (y lo sigue haciendo) un "espacio de libertad" y de "construcción colectiva" dentro de un espacio opresivo y siniestro como lo es la cárcel. Creemos que el posicionamiento desde el cual María fue a enseñar resultó fundamental para la constitución del taller como ese espacio de transformación, de posibilidad. Creemos que talleres como este pueden funcionar siempre y cuando el lugar desde el cual se va a enseñar sea el de maestros comprometidos con su profesión y con la responsabilidad y la militancia que ésta implica (Freire, 2004), pues no hay que olvidar que no todos los docentes son militantes sólo por el hecho de dar clases en la cárcel.

Paulo Freire, en su libro *Cartas a quien pretende enseñar,* cuestiona el hecho de que en las escuelas brasileñas se le llame tía a la maestra. Comenta que llamarles "tía" es una trampa ideológica que conduce a las maestras a una situación de "falsa paz"; la de la tía es una figura amorosa, pero que no milita, que no acepta plenamente sus responsabilidades como maestra, esto es: formar sujetos críticos, cultivar la reflexión, escuchar sin

minimizar, ofrecer otras miradas, desafiar la subjetividad, todo para construir un mundo mejor (Freire, 2014). Llamar tía a una maestra y, por consiguiente, asumirse en este rol significa "*ablandar su capacidad de lucha*" (Freire, 2004: 27). Consideramos que María es un ejemplo de la maestra que se asume como tal. Una docente dispuesta a "(…) *entrar en el aislamiento, la clausura, con el cuerpo, con el pensamiento, con la emoción, con nuestra historia*" (Rodríguez, 2009: 42). Una maestra que sabe que enseñar no tiene que ver con evaluar al otro, con enderezarlo, con humillarlo, sino con entregar y ofrecer al otro (quien no es ni más, ni menos que uno) "*signos, señales, sentidos*" (Skliar, 2011: 132) con los que quizá podríamos aprender a transformarnos colectivamente. Este es el lugar desde el que va a enseñar. El lugar de un docente comprometido con los otros con quienes va a encontrarse, con el proceso y con ella misma, desde el lugar de la amorosidad. Según Skliar, el poeta "*no enseña a escuchar sino que comparte lo escuchado, sin ánimo de legislar sino, quizá de transformación* (…) *el poeta no enseña a mirar sino que intenta ofrecer, con insistencia y desesperación, la posibilidad de mirar de modos siempre diferentes*" (2014: 23) y eso es claro en el relato de María:

> "(…) *la función, sobre todo, es acompañar a las personas que recuperan la libertad, no solamente en la transmisión de un oficio, de una técnica en particular, sino, justamente, un acompañamiento más humano, emocional, de contención. Yo No Fui es un espacio de pertenencia* (…) *por supuesto que siempre media un oficio, un arte que se pone en juego, pero también es una excusa la poesía, no?. No porque tenga menos importancia el conocimiento de ese oficio o esa técnica; sino que es una herramienta para hablar de muchas cosas, para reflexionar sobre muchas cosas, me parece que hay algo de lo vincular que se juega mucho en esos espacios y que me parece que es donde a nosotros nos interesa mucho poner el foco*" (María Medrano, comunicación personal, 10 de octubre de 2015).

En otra parte de la entrevista, afirma que es importante resaltar que no se puede ir a los talleres con la idea de que vas a "*salvar*" a alguien o a "*cambiarle la vida*", expresa que para ella eso fue muy importante, el dejar la soberbia que además no es real "*porque nadie le puede cambiar la vida a nadie, nadie puede transformar al otro en algo que no es*". Encontramos aquí dos virtudes fundamentales a cualquier práctica de enseñanza: la humildad y la empatía. Según Freire (2004), sólo con una actitud humilde podemos ver al otro, encontrarnos con él, dialogar, conmovernos. La humildad es la que te lleva a encontrarte con el otro sin buscar someterlo a una "única verdad", sin exigirle perder su alteridad. De la mano de la humildad viene la empatía, aquella que permite abrirte al otro, a escucharlo sin esperar que de su boca salgan las palabras pretendidas, con atención, con interés, con amor. María como maestra es un ejemplo de ese amor que permite resistir a la opresión, sostener espacios de encuentro y transformar historias vividas. En uno de los Paneles del II Encuentro Nacional de Escritura en la Cárcel, Liliana Cabrera[3], quien participó en el taller, comentó que la cárcel no la cambió, sino que la transformó; en el taller de poesía ella encontró herramientas para expresarse: "*La palabra me dio las alas que no tenía*" (Cabrera, 2015).

La potencia de la palabra poética, entre *estar siendo* presas y poetas.

Habiendo repuesto la actitud pedagógica con la que María trabajó desde aquella primera tarde en la Unidad Penitenciaria de Ezeiza, invitamos al lector a volver, por un instante, a ese primer encuentro e imaginar cómo pudo haber sucedido. Como en todo espacio educativo había estudiantes, veinticinco mujeres privadas de su libertad. Seguramen-

te había una propuesta didáctica previamente planificada, alguna poesía contundente prevista para ser leída en el momento adecuado. También sabemos que la inscripción al taller nada tuvo que ver con el respeto por el deseo a participar de las mujeres privadas de su libertad. Los servicios penitenciarios son quienes seleccionan a las participantes de los talleres educativos en función de criterios arbitrarios que pueden modificarse sin explicación y que por lo general tienen que ver con la preservación de sus propios intereses. Por nuestro posicionamiento político-pedagógico acordamos con María que a cualquier espacio educativo los talleristas deben ir abiertos al encuentro con otros, dispuestos a conocer e intercambiar experiencias de vida distintas, particulares, únicas. Sobre todo en espacios como la cárcel donde –según María nos cuenta– la desconfianza siempre es el primer sentimiento que emerge: "*La confianza surge con el tiempo, nunca se construye de inmediato. Al principio siempre hay desconfianza. Desconfío, me cuido, para saber de dónde venís, quién sos, por qué estás acá…*" (eso suelen pensar las asistentes al taller) (María Medrano, comunicación personal, 24 de abril de 2018).

Pero… ¿llevar poesía a la cárcel? ¿Para qué? ¿Qué posibilita? María sostuvo la docencia del taller de poesía durante más de diez años e identifica dos momentos distintos que generalmente transitan las mujeres participantes. Un primer momento donde descubren el papel en blanco como una posibilidad para desahogarse, un espacio de liberación que les permite "*exorcizar la angustia y la tristeza en poemas más catárticos...*" (Tinta Revuelta, 2015a: 14). Los vínculos que se generan en la medida en que van transcurriendo las clases son los que garantizan a las participantes que puedan expresarse libremente. Con un profundo respeto se asegura que lo expresado es propiedad de cada autora y cada una tiene la potestad de decidir qué hacer con ello. María dice:

> "*La escritura implica mucha exposición, por eso también la construcción de la confianza tienen que ser colectiva no sólo hacia los docentes que van a dar el taller, sino que se empieza a construir un grupo. Y en ese sentido, pasaron cosas muy copadas, hubo mujeres que participaron durante todo un año sin escribir nada u otras chicas que escribían, pero se lo guardaban y no lo mostraban*" (María Medrano, comunicación personal, 24 de abril de 2018).

Luego de este primer momento, se modifica el vínculo con la escritura, la palabra pasa de ser una herramienta para *sacar afuera* a ser un elemento lúdico, un arma punzante, la condición de posibilidad para crear otros mundos. Es el momento en el que algunas de las participantes se descubren como poetas porque comienzan a construir su *propia voz,* que se enriquece con otros discursos, que resulta estimulada por determinados ejercicios creativos, pero que por sobre todas las cosas se reconoce como propia y auténtica.

El respeto por los tiempos personales de cada participante, por sus procesos, forma parte del compromiso amoroso de la docente. María conoce la potencia de la poesía, pero también de la paciencia. El taller es un espacio libre pero organizado, es decir existe una propuesta didáctica para cada clase que consiste en un primer momento más teórico donde se leen textos y se analizan poemas y un segundo momento dedicado a la escritura y corrección. Este orden permite que las participantes no se estanquen en conversaciones monotemáticas acerca de las causas que las llevaron al encierro o acerca de la violencia cotidiana que las atraviesa. Toda esta información es recuperada en el taller, en tanto insumo, pero resulta enriquecida a partir de la lectura de otros poetas, del descubrimiento de la palabra como potencia liberadora, capaz de condensar sentidos, una posibilidad para ser y decir.

Además de sostener cierta estructura de clase, María descubrió, luego de dos años de dictar el taller, otra estrategia didáctica muy potente: la posibilidad de invitar autores en un ciclo que llamaron "Visitas" permitió consolidar un puente entre el adentro y el afuera. Estos dos mundos que inicialmente se presentaron como sideralmente desconectados, volvían a acercarse y a enriquecerse mutuamente. Además de lo formativo que resulta en sí el encuentro entre autores y lectores/escritores, la irrupción de la sociedad civil en la cárcel es una posibilidad para su transformación (Segato, 2003: 27).

Hay un aspecto más que nos interesa destacar del taller de poesía: sus producciones. La posibilidad de seleccionar colectivamente algunas poesías y publicarlas garantiza el derecho a la audibilidad de las mujeres poetas privadas de su libertad (Segato, 2003: 26). En un contexto donde la violencia estructural reduce la humanidad a su mínima expresión biológica (Tinta Revuelta, 2015c: 37) recuperar la capacidad de decir resulta un acto tan revolucionario como urgente. Publicar las poesías significa irrumpir en el discurso social con una voz plenamente autorizada. En la historia personal de María la escritura estaba vinculada a la militancia desde antes de comenzar con el taller de poesía en la cárcel. Su participación en la revista *Hecho en Buenos Aires*[4] y la publicación de su libro de poemas vinculado a su experiencia como visitante de la Unidad Penitenciaria 3 confirman que para ella la escritura es una forma de intervención y transformación del mundo. Publicar una antología de poesía como resultado del taller de la Unidad 31 (Yo No Fui, 2005) produce un acto político que moviliza un espacio abierto a un lenguaje que es común a todos, pero todavía desconocido por muchos. Por un lado, representa la valoración de la palabra de las personas privadas de su libertad (Parchuc, 2015: 7). Y, por otro, pone en circulación, inscribe, un discurso que enriquece la polifonía del coro societario (Segato, 2003: 26).

El taller como experiencia de encuentro

Los talleres de Yo No Fui no sólo buscan transmitir determinados conocimientos, sino que posibilitan el encuentro con otras personas, así lo afirma María: "*No es que vamos nosotros con un saber a transmitirlo, sino que vamos al encuentro con el otro, a ver qué tiene el otro para ofrecerme, qué ofrecer yo, y en ese intercambio ir tejiendo y construyendo*" (María Medrano, comunicación personal, 10 de octubre de 2015).

La función de los talleres es, antes que nada, conocerse y acompañarse. Aquí, resulta importante señalar que, al hablar del encuentro con "el otro", nos referimos, no a ese otro que se encuentra encerrado por ser el "desviado", el "diferente", ese otro que es producido por la norma como el "anormal" y que, por lo tanto, debe ser encerrado y aislado; sino al otro, a través del cual nos encontramos con nosotros mismos. María habla de los talleres de Yo No Fui como esos espacios generadores de vínculos, donde hay lugar y tiempo para conversar. Nos encontramos, entonces, con una educación que no es transmisión, sino conversación; de este modo se la reconoce también como amistad y hospitalidad. Además, al ser conversación, la educación es también contradicción y así admite una "*tensión permanente entre diferentes modos de pensar y de pensarse, de sentir y de sentirse, de decir y de decirse, de escuchar y de escucharse* (…)" (Skliar, 2011: 66). Los talleres de Yo No Fui resultan el espacio donde prima esta experiencia que, a pesar del aislamiento, permite sentir la libertad en el encierro, encuentra lo que estaba dividido y abre un proceso de experiencia y de posibilidad, una travesía entre estar siendo mujeres presas y mujeres poetas. Ejemplo de ello son las afirmaciones de las compañeras que han participado en

el taller. María Ferreyra expresa: "*significó libertad ahí dentro, ahí era libre de pensar, de decir, de expresar lo que en realidad quería y sentía* (…)" (Tinta Revuelta, 2015a: 16). Así mismo, Ana María Rossel comenta que para ella significó "*renacer en música, libertad en el encierro y risa en el llanto*" (Tinta Revuelta, 2015a: 17).

La cárcel divide e individualiza, destruye subjetividades y vínculos y los servicios penitenciarios se ocupan de producir los conflictos entre las personas privadas de su libertad como un modo de gestión del orden carcelario. Sabemos que los talleres educativos no pueden quedar exentos de estas prácticas por lo tanto le preguntamos a María cómo se trabajó con esta conflictividad en los talleres:

> "*Fue muy difícil por momentos porque aparecían tensiones entre personas que venían de distintos pabellones enfrentados. Sin embargo, se lograba que en el espacio de taller no estallara nada, nunca pasó nada a nivel de pelea. Porque había un cuidado y un moverse estratégicamente, las talleristas explicitábamos que en ese lugar teníamos que romper con las reglas tumberas, es decir típicas del Servicio Penitenciario. Explicitar para qué es este espacio, que es un lugar al que venimos a estar mejor, no peor. No queremos seguir reproduciendo esos vínculos que nos hacen mal. Las tensiones estaban, pero nunca pasó nada porque estaban claras las reglas, sobre la mesa, constantemente hacíamos explícitos los conflictos y las tensiones y el deseo de construir otra cosa. Frente a un conflicto siempre decimos: sabemos que esto está pasando pero nosotros queremos construir otra cosa... no reproducir lo que el servicio quiere que reproduzcamos para no ser parte de ese juego*" (María Medrano, comunicación personal, 24 de abril de 2018).

Sin embargo, María también nos aclaró que esta posibilidad de reflexionar acerca de los conflictos durante el taller se reduce al momento en el que transcurre la experiencia educativa. Es decir, los talleres tienen un límite en su posibilidad de intervención porque los conflictos y la violencia estructural resultan inherentes al espacio carcelario y continúan cuando los docentes se van. Otra estrategia fundamental para sostenerse en estos espacios de extrema vulnerabilidad es la pareja pedagógica. María señala que después de un tiempo de haber impartido el taller sola, invitó una amiga poeta a trabajar con ella y en ese momento tomó conciencia de lo importante que es trabajar con otro que pueda ofrecer una mirada diferente. En este sentido el encuentro se da también entre maestras que ejercen el rol docente desde un lugar vocacional y comprometido. Enseñar desde este lugar invita a los estudiantes a responder de forma recíproca y habilita una suerte de entusiasmo permanente que nos vuelve creativos y potencia las posibilidades de acción conjunta.

Vemos pues que el taller cuenta con el potencial de ofrecer otras formas de pensar y de sentir, de crear otros espacios y otros tiempos. La palabra ocupa aquí un lugar fundamental pues es la herramienta a través de la cual el encuentro se hace posible. Trabajar inicialmente con las palabras de los poetas seleccionados genera un acervo común y esto se ve potenciado cuando son las mujeres participantes quienes expresan y comparten sus palabras y sus producciones artísticas con las demás compañeras. María nos cuenta cómo a veces a través de los textos se han podido hacer explícitos los conflictos entre las participantes. "Tirotearse" a través de los escritos en lugar de que se desate la violencia física, significó una nueva estrategia para poder poner en palabras el malestar. Como sostiene Skliar, El lenguaje puede ser una forma de detención, una pausa que sirva para habitar tiempos en paréntesis (2014: 20). En el transcurrir de la experiencia el taller se desarrolla como una posibilidad de conversación, tensa por momentos, donde la palabra funciona como una herramienta de distanciamiento y transformación y la poesía

como un modo de vinculación de vidas y de historias.

El taller permite pensar otras formas de vínculos pedagógicos. Vínculos que no busquen "borrar al otro" (Skliar, 2003), que no se pongan como objetivo último "(…) *mostrarle al otro que está mal ser aquello que se es o que se está siendo: corregirlo, normalizarlo, expulsarlo, medicarlo, silenciarlo, vociferarlo, producirlo*" (Skliar, 2003: 158). Por el contrario, generar pedagogías que nos permitan restablecer el vínculo con lo humano, con la alteridad.

Cómo funciona hoy la organización social Yo No Fui

Yo No Fui resultó el nombre elegido por María y las participantes del taller de poesía con motivo de su primera publicación. Yo No Fui sugirió una de las integrantes haciéndose cargo de que esta expresión es lo primero que las personas privadas de su libertad afirman cuando se presentan. Pero luego de las carcajadas, captaron la ironía. Yo No Fui es "*la respuesta a ese lugar común que piensa que si estás en la cárcel: fuiste*" afirma María Medrano en una entrevista realizada por un diario local (Halfon, 2013). Pero estas mujeres no fueron, estas mujeres son. Yo No Fui hoy es un espacio que rompe paradigmas, atraviesa muros, construye puentes; un espacio de construcción colectiva. Lo que comenzó como un taller dentro de la cárcel, terminó por constituirse como un enlace entre el adentro y el afuera. Además de sostener los talleres de poesía a medida que las mujeres fueron saliendo de la cárcel, Yo No Fui se convirtió en un lugar de acompañamiento extramuros. María cuenta que con la excusa de verse y continuar compartiendo comenzó a funcionar el taller de "liberadas". El abandono absoluto por parte del Estado que padecen las mujeres que han recuperado su libertad ambulatoria, el encuentro con "*la nada misma*", como lo expresó Liliana (2015) en el II Encuentro de Escritura en Cárceles al que nos referimos previamente, las obligó a reconocer sus necesidades más urgentes y a promover acciones concretas para sustentarse. Partieron de valorar sus conocimientos previos, se reunían de casa en casa, enseñándose lo que cada una sabía hacer: encuadernación, diseño textil, costura. Así se fueron armando los talleres de oficios. De a poco fueron comprendiendo el sentido de tantos encuentros. Lo importante era acompañarse y contenerse en ese momento tan anhelado como frágil.

Una estrategia fundamental de Yo No Fui es su capacidad permanente de articulación con otras organizaciones sociales. Busca generar encuentros con interlocutores válidos[5], espacios donde compartir momentos de reflexión, discusión y acción, que les permitan seguir pensando cómo acompañar y mejorar las estrategias de intervención en estos contextos. Es una organización que trabaja y suma a otros a trabajar en red y que demanda e interpela al Estado en su obligación por el reconocimiento de los Derechos Humanos. Es una organización que trabaja arduamente y que se supera cotidianamente, una organización que crece.

Yo No Fui es la renovación diaria del compromiso político que asumió María en el primer taller de poesía. Es la creación de vínculos auténticos entre dos mundos intencionalmente desconectados. Es un ejemplo de lo posible en la adversidad digno de conocer, difundir, aprender e imitar.

Conclusiones

Cuando escuchamos el relato de María por primera vez, leímos las múltiples entrevistas que le realizaron desde distintos medios de comunicación, vimos los vídeos de la organización colgados en su canal de YouTube, leímos los artículos de la Revista *Yo Soy*, conocimos las sedes ubicadas en Palermo y Flores y a las chicas del taller de periodismo, tuvimos la sensación de que nos encontrábamos ante una experiencia contundente y única. Tuvimos la sensación de que la organización y su enorme despliegue fue surgiendo *casi sin pensarlo,* de forma orgánica, como un espacio vital, un refugio, donde la vida crece y se expande llegando a lugares impensados, pero de forma natural.

Nos encontramos con mujeres libres, aún si leíamos narrativas y escritos de mujeres que todavía se encuentran privadas de su libertad. Las sentimos profundamente libres de pensar y de expresarse, de buscar estrategias individuales y colectivas para canalizar el dolor. Libres para hacerse preguntas e indagar sus respuestas. Nos encontramos con mujeres poderosas capaces de unificarse en un grito que exige justicia. Nos encontramos con mujeres sonrientes que atravesaron el infierno, sin metáforas ni eufemismos. El infierno literal. Y aun así hoy las conocemos alegres, unidas. Indudablemente no se puede conocer el trabajo de Yo No Fui y continuar indiferente. Porque estas mujeres fuertes, portadoras de sueños que construyen, sostienen y llevan adelante, necesariamente interpelan. Invitan a la reflexión y a la acción, a pensar cómo podemos sumar.

Bibliografía

- Belausteguigoitia, M. (Ed.) (2013), *Pintar los muros: deshacer la cárcel*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cabrera, L. (17 de septiembre de 2015), II Encuentro Nacional de Escritura en la Cárcel. Palabras de apertura. Video disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=Z77v8IuMpmY
- Centro de Estudios Legales y Sociales (Comp.) (2011), *Mujeres en prisión. Los alcances del castigo*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Cravero Bailetti, C. (2012), *Mujeres, encierro carcelario y educación. El caso de los talleres universitarios en una cárcel de máxima seguridad para mujeres*. Tesis de maestría, Universidad Nacional de Córdoba. Disponible en: https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/485/Carolina%20Cravero%20Bailetti.pdf?sequence=1http://bailetti.pdf?sequence= (última entrada 18 de marzo de 2020)
- Freire, P. (2004), *Cartas a quien pretende enseñar*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Freire, P. (2014), *El grito manso*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Goffman, E. (1981), *Internados: Ensayo sobre la situación social de los enfermos mentales*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Greco, M. B. (2012), *Emancipación, educación y autoridad. Prácticas de formación y transmisión democrática*, Buenos Aires, Novedades Educativas.
- Halfon, M. (4 de agosto de 2013), Para la libertad. Suplemento RADAR. Página12. Disponible en: https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/radar/9-9035-2013-08-04.html (última entrada 18 de marzo de 2020)

- Hernández Castillo, R. A. (Coord.) (2010), *Bajo la sombra del guamúchil. Historias de vida de mujeres indígenas y campesinas en prisión*, México, CIESAS - IWGIA - Ore-Media.
- Lacey, C. (2007), "Art Education in Women's Prisons: Lessons from the Inside", en Smith, R. (Presidencia). *Annual meeting of the American Educational Research Association*. Congreso llevado a cabo en Chicago, Estados Unidos.
- Ley de estupefacientes 23.737/1989 y sus posteriores modificaciones. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=138 (última entrada 18 de marzo de 2020)
- Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad 24.660/1996 y sus posteriores modificaciones. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37872/texact.htm (última entrada 18 de marzo de 2020)
- Marina, S. (2014), "Lo colectivo como forma de resistencia", en *Atrapamuros. La cárcel en las mujeres*, núm. 6, pp. 8-9.
- Monfort, F. (18 de diciembre de 2015). El cielo tras la reja. Página/12. Disponible en: http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-10243-2015-12-18.html (última entrada 18 de marzo de 2020)
- Nari, M., Fabre, A., Hauser, N., Calandra N., Fraguas, N. y Friedman, J. (2000), "Me queda la palabra: estrategias de resistencia de mujeres encarceladas", en Nari, M. y Fabre, A. (Comps.) *Voces de mujeres encarceladas*, Buenos Aires, Catálogos.
- Parchuc, J. P. (2015), "La Universidad en la cárcel: teoría, debates, acciones", en *Redes de Extensión*, núm. 1, pp. 18-36. Disponible en: http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/redes/article/view/1463/1403 (última entrada 18 de marzo de 2020)
- Paz, O. (1990), "La otra voz", en Paz, O. (Ed.) *La otra voz: poesía y fin de siglo*, Barcelona, Seix Barral.
- Plemons, A. (2013), "Literacy as an Act of Creative Resistance: Joining the Work of Incarcerated Teaching Artists at a Maximum-Security Prison", en *Community Literacy Journal*, 7(2), pp. 39-52.
- Procuración Penitenciaria de la Nación (2019). *Informe Anual 2018. La situación de los derechos humanos en las cárceles federales de la Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Procuración Penitenciaria de la Nación. Disponible en: https://www.ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/Informe-anual-2018.pdf
- Rodríguez, A. (2009), "Recorrido, a modo de fragmentos", en Suárez, D. H. (Coord.) *Cuadernos de pedagogía y encierro. Documentación narrativa de experiencias pedagógicas en cárceles*, Buenos Aires, Proyecto Sutura. Indagación y documentación pedagógica en contextos de encierro, pp. 42-48.
- Rodríguez, A. y Varela, G. (2011). *Arte, Cultura y Derechos Humanos*, Buenos Aires, Ministerio de Educación.
- Rodríguez, A. (2016), "El arte como política de libertad", en *Revista Yo Soy*, 1(1), p. 13.
- Segato, R. (2003), "El sistema penal como pedagogía de la irresponsabilidad y el proyecto "Habla preso, el derecho humano a la palabra en la cárcel", en *Serie Antropología*, núm. 329, Universidade de Brasília, Departamento de Antropología. Disponible en: http://www.lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/cpa/spring03/culturaypaz/segato.pdf
- Skliar, C. (2003), ¿Y si el otro no estuviera ahí? Notas para una pedagogía (improbable) de la diferencia, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Skliar, C. (2011), *Lo dicho, lo escrito, lo ignorado. Ensayos mínimos entre educación, filosofía y literatura*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Skliar, C. (2014), *Desobedecer el lenguaje (alteridad, lectura y escritura)*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Tinta Revuelta (2015a), "Lo único irreal es la reja", en *Yo soy. Revista de Yo No Fui, asociación civil y cultural*, 1(1), pp. 14-17.
- Tinta Revuelta (2015b), "Infancia suspendida. De la cuna a la celda", en *Yo soy. Revista de Yo No Fui, asociación civil y cultural*. 1(1), pp. 24-30.
- Tinta Revuelta (2015c), "Entrevista a Abel Córdoba", en *Yo soy. Revista de Yo No Fui, asociación civil y cultural*, 1(1), pp. 37-41.
- Yo No Fui (2005), *Yo No Fui. Antología de poesía*, Buenos Aires, Voy a Salir y si me hiere un rayo.

Notas

1 En los últimos 15 años han sido numerosas las investigaciones que abordan el tema de la educación en contextos de encierro y el arte como herramienta pedagógica transformadora. Por motivos de extensión no se profundizará en ellas en el presente artículo, sin embargo para consultar al respecto sugerimos la lectura de: Lacey, 2007; Hernández, 2010; Rodríguez y Varela, 2011; Cravero Bailetti, 2012; Belausteguigoitia, 2013; Plemons, 2013.

2 Este estudio fue realizado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Comisión sobre Temáticas de Género de la Defensoría General de la Nación, la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN) y, en la primera etapa de la investigación, el Grupo Justicia y Género del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).

3 Liliana Cabrera participa del taller de poesía desde el año 2006 y luego de haber recuperado su libertad se sumó activamente al equipo de Yo No Fui volviendo a la cárcel como docente. Además, ya presentó su tercer libro de poesía autopublicado (*Tu nombre escrito en tinta china*) y creó su propia editorial (Bancame y punto) ocupándose del diseño, la impresión y el armado de cada ejemplar (Tinta Revuelta, 2015a: 16).

4 *Hecho en Buenos Aires* es una revista de interés general, actualidad, medio ambiente, enfoques sociales, arte, espectáculos y cultura, escrita por periodistas profesionales y vendida en las calles por personas en situación de calle y desempleados que a través de su venta obtienen un ingreso económico.

5 Nos referimos, por ejemplo, a las acciones conjuntas llevadas adelante con la Cooperativa Esquina Libertad, el Programa de Extensión en Cárceles dependiente de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, el Taller Reverdecer dependiente de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, la Organización Social No tan Distintas - Mujeres en situación de vulnerabilidad social, etc.

*

Nadia Patricia Gutiérrez Gallardo es Maestranda en Ciencias Sociales con orientación en Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina. Licenciada en Psicología por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Guadalajara, México. E-mail: gutierrez.nadiapatricia@gmail.com

Camila Pérez es Doctoranda en el Programa Interuniversitario de Doctorado en Educación en Universidad Nacional de Tres de Febrero / Universidad Nacional de San Martín / Universidad Nacional de Lanús. Profesora de Educación Media y Superior en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires. Becaria Doctoral Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín. E-mail: camilaperez8@yahoo.com.ar

Libros y alpargatas. La peronización de estudiantes, docentes e intelectuales de la UBA (1966-1974)

MARTÍN AVEIRO*

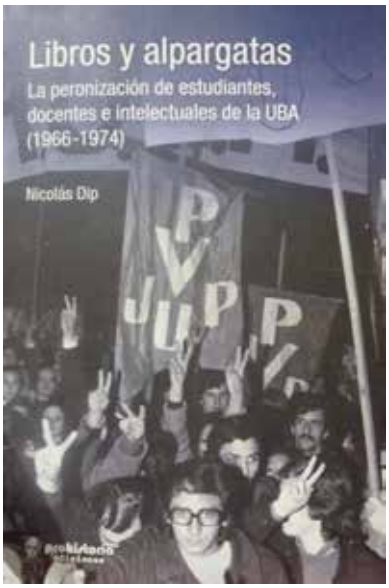
El libro de Nicolás Dip es el resultado de su tesis doctoral y de los aportes del jurado en su defensa: Claudio Suasnábar, Osvaldo Graciano y Claudio Panella. Su proceso de construcción para llegar a esa instancia se inscribe en el equipo de investigación que integra, dirigido por María Cristina Tortti, en el IdIHCS[1] de la Universidad Nacional de La Plata, denominado: "Las formas y los sentidos de la política y la militancia: la nueva izquierda argentina en los años sesenta y setenta". Lo cual nos marca un derrotero de trabajo que recurre al concepto de nueva izquierda para el análisis del enfoque socio-histórico dentro del campo de la historia reciente.

Una vez definido el encastre teórico, el autor pasa a delimitar el período histórico sobre el proceso de peronización universitaria, el cual abarca desde el golpe de Estado contra el gobierno constitucional de Juan Perón en 1955 hasta 1974, subdividido en tres etapas: 1955-1966, 1966-1973 y 1973-1974. Allí da cuenta del estado del arte y los contrastes entre los abordajes de Bonavena *et al.* (2007) o Pablo Buchbinder (2010), respecto de Aritz e Iciar Recalde (2007), por ejemplo. Además, los enfoques e interpretaciones de diversos investigadores, incluso, de quienes fueron partícipes. Enseguida, Dip establece las dimensiones de originalidad para su abordaje: el plano organizativo y los discursos sobre la cuestión universitaria para comprender el proceso de politización en perspectiva procesual, extensiva y específica de dicha experiencia. Así, a partir de una serie de interrogantes, ubica tres ejes para el estudio de la peronización en la UBA, entre 1966 y 1974: 1) el origen, trayectoria y perspectiva político-académica de las principales organizaciones estudiantiles que se identificaron con el peronismo; 2) las características más relevantes de sus proyectos universitarios; y 3) el papel de la JUP y ADUP[2] en la definición de las principales políticas y debates universitarios entre 1973 y 1974.

Pues bien, después de sus explicaciones introductorias, el libro se organiza en cinco capítulos y una conclusión, además de algunas notas ampliatorias. El primero, "Los inicios de la peronización", se afinca entre la caída del gobierno de Arturo Illia y la desaparición de la CGT[3] de los Argentinos en 1970. El segundo, "En busca de un relato para la universidad", se centra en el modo de abordar la cuestión universitaria

Recibido el 3 de junio de 2019 | Aprobado el 8 de julio de 2019

Reseñas
Libros



Dip, Nicolás
Libros y alpargatas. La peronización de estudiantes, docentes e intelectuales de la UBA (1966-1974), Rosario, Prohistoria ediciones, 2017, 224 pp.

y toma como referencia el lapso que va desde la aparición de la revista *Antropología del 3er. Mundo* hasta la última etapa de las denominadas Cátedras Nacionales. El tercero, "La peronización en los albores de la primavera camporista", se sitúa a principios de los setenta, entre el regreso de Perón en 1972, luego de su proscripción política, y la elección de Héctor Cámpora como presidente. El cuarto, "Un proyecto para la universidad", pone el foco en el debate porteño universitario, a través de las páginas de la revista *Envido* y la red conformada por el peronismo de izquierda en revistas, diarios, libros y editoriales que diagnosticaban la crisis universitaria. El quinto, "El auge y ocaso de la peronizacion porteña", examina los posicionamientos de los grupos universitarios identificados con el peronismo de izquierda, luego de la elección de Cámpora y de Rodolfo Puiggrós como rector interventor de la redenominada "Universidad Nacional y Popular de Buenos Aires"[4], para finalizar con el análisis de las controversias suscitadas por la sanción de la ley universitaria 20.654.

Las palabras de Risieri Frondizi, que se reverbera en el capítulo 1, nos inicia en el dramatismo de una época signada por la violencia, la proscripción y el autoritarismo en 1966: los militares habían "destruido con torpeza" la obra de modernización académica que ellos mismos habían iniciado a fines de los cincuenta. Tanto Frondizi, como muchos estudiantes y docentes, fueron adherentes de aquella iniciativa modernizadora, se desencantaron ante el primer avance privatista y transitaron por una sociedad marcada por represiones y exclusiones de sus opuestos hasta el día en que tocó las puertas de la universidad "a bastonazos". Aquella noche de 1966 no fue una noche más en los claustros de la UBA, la policía federal irrumpía en sus pasillos y machacaba la cabeza de docentes e investigadores. Muchos renunciaron y se fueron del país. Para Dip, aquí comienza el proceso de peronización de los universitarios que durante años renegaron de aquel "hecho maldito" y comenzaban a acercarse más decididamente al movimiento obrero organizado y a la "cuestión nacional". En ese sentido, se destaca el papel ejercido por la CGT de los Argentinos quien logró, con la conducción de Raimundo Ongaro, acercar tanto al movimiento estudiantil como a intelectuales y artistas del ámbito universitario al mundo sindical, mayoritariamente peronista, que confluían con militantes procedentes del marxismo y del cristianismo postconciliar.

Otra experiencia que remarca Dip en este proceso, a fines de los sesenta, es la organización de las Cátedras Nacionales con la llegada de Justino O'Farrell y Gonzalo Cárdenas a la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Si la CGT de los Argentinos brindaba, en el extramuros universitario, el soporte para pasar a la acción en la comprensión del fenómeno peronista, aquellas cátedras, en su interior, agrupaban a docentes, intelectuales, jóvenes graduados y estudiantes que desde la Sociología cuestionaban el academicismo, el cientificismo y la ajenidad universitaria ante los problemas nacionales. Vinculada a las mismas encontramos la revista *Antropología 3er. Mundo*, centrándose en el debate sobre la universidad y su pasado político desde la Reforma del 18 hasta su presente, de creciente incursión en el movimiento nacional.

El núcleo de los debates, justamente, era la relación entre política y universidad, el cuestionamiento a la tradición reformista y la elaboración de propuestas alternativas para un nuevo proyecto universitario. De modo que, si bien las discusiones se daban en Buenos Aires, las miradas se dirigían al centro del país, donde había surgido la primera reforma importante para la universidad argentina y donde, a 50 años de aquel acontecimiento, habían hecho crujir a la dictadura con el Cordobazo y sellado la unidad obrero-estudiantil. Toda aquella amalgama de discursos, en uno u otro sentido, se abrían y definían en

múltiples direcciones para recibir la "primavera camporista" y el rectorado de Puiggrós. Es en ese contexto que se conforma la JUP, como un intento de unificar a los militantes estudiantiles que apoyaban al nuevo gobierno electo, si bien no dejaron de existir otros agrupamientos, como el FEN[5] que se diferenciaba de la JUP, por los vínculos que esta tenía con Montoneros y su inclinación a la lucha armada.

Como sabemos, uno de los sectores más reactivos a los primeros gobiernos peronistas habían sido los universitarios procedentes de las clases medias. Este debate y los modos de comprender la etapa de peronización de aquellos mismos sectores para la construcción de un proyecto de universidad, que respondiera a los lineamientos de liberación nacional lanzados por el presidente entrante, se daba en la revista *Envido*. Los posicionamientos eran sostenidos, principalmente, por la JUP y por su equivalente en la planta docente ADUP, en base a tres pilares: planificación del Estado, reorganización de la política académica e ingreso irrestricto. La finalidad era superar la desconexión generada, después de la Reforma de Córdoba, entre la universidad y la clase trabajadora, representada bajo la consigna "alpargatas sí, libros no", vitoreada por el movimiento sindical para responder al "no a la dictadura de las alpargatas" del movimiento estudiantil, durante el primer gobierno peronista.

Las condiciones de posibilidad de poner en marcha un nuevo proyecto para la UNPBA fueron dispuestas a partir de los primeros decretos del presidente Cámpora, 35 de intervención de las universidades nacionales y 37 para el nombramiento de Puiggrós como rector interventor. No obstante, aquello fue un breve lapso, pues Cámpora se vio en la obligación de entregar el primer mando a Raúl Lastiri, yerno del siniestro José López Rega, y al poco tiempo Puiggrós renunció al rectorado. Intervalo en el cual se había desatado la interna peronista, Perón ganaba su tercera presidencia y a los dos días caía asesinado José Rucci. Enseguida, nombró al frente de la casa de estudios porteña al joven Ernesto Villanueva. Y, para comienzos de 1974, se sancionaba, mediante un acuerdo entre Perón y Ricardo Balbín, la ley 20.654 impulsada por el ministro de educación Jorge Taiana que generó algunas controversias con la JUP y con ADUP, específicamente por la pretendida despolitización de los claustros, a pesar de que la normativa expresaba una adecuada síntesis de las distintas posiciones en pugna. Luego de sancionada la ley, asumió como rector normalizador Vicente Solano Lima, en medio de las pujas de poder, aunque renunció el mismo día en que murió Perón. Enseguida, se desencadenó la bataola con la llegada de Oscar Ivanissevich al ministerio de educación y la designación del fascista Alberto Ottalagano como rector interventor, luego del brevísimo paso de Raúl Laguzzi. Aquello fue el prolegómeno del ocaso y el fatal desenlace que concluyó en la dictadura cívico-militar. Así, Dip nos aporta un interesante panorama de la trama política-universitaria en la historia reciente argentina, a partir de la comprensión de la peronización de estudiantes, docentes e intelectuales desde la perspectiva de la nueva izquierda argentina.

Bibliografía

- Bonavena, P., Califa, J. S. y Millán, M. (Comps.) (2007), *El movimiento estudiantil argentino: historias con presente*, Buenos Aires, Ed. Cooperativas.
- Buchbinder, P. (2010), *Historia de las universidades argentinas*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Reclade, A. y Recalde, I. (2007), *Universidad y liberación nacional*, Buenos Aires, Nuevos Tiempos.

Notas

1 Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias de la Educación

2 JUP: Juventud Universitaria Peronista. ADUP: Agrupación Docente Universitaria Peronista.

3 Confederación General del Trabajo.

4 UNPBA.

5 Frente Estudiantil Nacional.

* Martín Aveiro es profesor-investigador de Teoría Educativa, Filosofía de la Educación y Perspectivas Pedagógicas del Nivel Superior en el Departamento de Humanidades de la Universidad Nacional del Sur. Doctor en Humanidades y Artes con mención en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Rosario. E-mail: martin.aveiro@uns.edu.ar

Cuadernos de Pedagogía y Educación Popular. Diálogos entre educadores del norte argentino

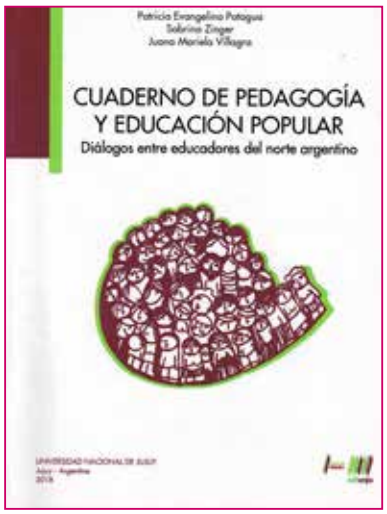
GRACIELA DEL ROSARIO WAYAR*

Este libro se inscribe en la tradición de la pedagogía crítica latinoamericana y la "investigación acción participativa". Desde la opción del título *Cuaderno de pedagogía y Educación Popular. Diálogos entre educadores del norte argentino*, la elección de la palabra "cuaderno" remite a una herramienta educativa, en la cual se registran experiencias, conocimientos y/o saberes que son objeto de reflexión para ser comunicados. Otro concepto es "diálogos"; refiere a una relación horizontal, un proceso de ida y vuelta, en términos de Paulo Freire como acción dialógica. Por último, la idea "entre educadores", remite a pensar quiénes son los educadores; las autoras del libro consideran como tales a los responsables de talleres, a los estudiantes universitarios y a ellas mismas.

Esta obra recupera las investigaciones dirigidas, desde el año 2006 hasta la actualidad, por Luis Rigal, docente investigador de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Jujuy (UNJu) y los integrantes de la cátedra de Educación No formal, miembros del equipo de investigación del Programa Movimientos Sociales y la Educación Popular.

Desde este encuadre institucional, las autoras del libro se proponen visibilizar reflexiones teóricas y empíricas a partir de la problematización de la realidad socioeducativa en Jujuy desde el campo de la educación popular latinoamericana y la "investigación acción participativa", dejando al descubierto el gran desafío de poner en diálogo las funciones inherentes y sustantivas de la Universidad pública: docencia, investigación y extensión.

En esta dirección, el texto invita a pensar y reflexionar sobre el campo de la educación popular, cuestión que inicia el análisis señalando la división tripartita del concepto de educación, a saber: Educación Formal, Educación No Formal y Educación Informal. Distinciones muchas veces totalmente naturalizadas, sin poder vislumbrar la carga ideológico-política que contiene esta división. Es un aporte a distintas áreas de conocimiento: pedagogía, sociología de la educación y otros campos. En el mismo se realiza un interjuego entre teoría y realidad, y posibilita mirar la educación popular en Jujuy en estos últimos años.



Patagua, Patricia Evangelina, Zinger, Sabrina y Villagra, Juana Mariela *Cuadernos de Pedagogía y Educación Popular. Diálogos entre educadores del norte argentino*, Buenos Aires, San Salvador de Jujuy, Ediunju, Libros de cátedra, 2018, 78 pp.

Recibido el 2 de mayo de 2019 | Aceptado el 10 de mayo de 2019

Tanto en la introducción como en el desarrollo del trabajo, se observa una rigurosidad epistémica y se reconoce una preocupación política, tal como lo expresan las autoras en el texto que aquí hoy se presenta. En el mismo se observa que el saber pedagógico se va recreando y resignificando a partir de las prácticas educativas, y que la Universidad es capaz de producir un conocimiento colectivo.

El libro está estructurado en tres apartados principales, que a continuación se exponen:

El primer apartado, "Cuestionando conceptos: Introducción al análisis del campo de la Educación No Formal", realiza una aproximación conceptual a los interrogantes ¿cuándo surge el concepto de Educación No Formal?, ¿cuál es el contexto histórico y de disputa ideológica en su surgimiento?, ¿cómo se vinculan las nociones de poder con la división de Educación Formal - No Formal?, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de Educación No Formal en el contexto educativo jujeño? y ¿qué prácticas educativas se consideran incluidas en este concepto? Si bien estos son los interrogantes planteados por las autoras, en el desarrollo aparece otro que nos interpela: ¿cuál es la relación entre Educación No Formal y Educación Popular?

En este apartado es muy interesante el trabajo realizado en la reconstrucción histórica del desarrollo del concepto de Educación No Formal en América Latina desde fines de los años 60. Si bien en una etapa inicial esta educación fue considerada superadora ya que visibilizó a un conjunto de experiencias educativas "no tradicionales", las críticas surgieron rápidamente, ya que el concepto de Educación "No Formal", tiene una génesis desvalorizante: al emplear el adverbio "No", marca lo que "no es", o bien lo que "no contiene". También se reconoce que los aportes de las teorías críticas, de Paulo Freire y la educación popular interpelan a la Educación No Formal.

Se opta por una posición teórica a partir de los trabajos de María Teresa Sirvent en el cual se reconceptualizan las nociones de Educación Formal - No Formal - Informal, a partir del concepto de "educación permanente", reconociendo las prácticas educativas más allá de la escuela, que serán analizadas desde un contínuum de grados de formalización y desde la noción de "espacios educativos" de la Educación Popular.

Se hace un recorrido de las prácticas educativas más allá de la escuela en la provincia de Jujuy y se identifican y se reconocen tres campos diferenciados cuando se habla de "Educación No Formal": el primero, lo "No Formal" en el campo de la educación ministerial; el segundo, lo "No Formal" como espacio curricular en el ámbito de "Educación Superior" (en el ámbito universitario y en los Institutos de Educación Superior) y, el tercero, lo "No Formal" en lo diverso como universo de experiencias y prácticas en espacios educativos comunitarios, desarrollados por movimientos y organizaciones sociales, sociedades de fomento, entre otros.

En el segundo apartado, "La educación permanente de Jóvenes y Adultos en la provincia de Jujuy (EPJA). Principales marcos de referencia y análisis de datos estadísticos", se amplía uno de los puntos del apartado anterior sobre las formas de organización y administración a partir de la legislación provincial y nacional de la educación permanente de jóvenes y adultos. Se aclara que la caracterización de la EPJA está diferenciada del campo educativo de la Educación No Formal, que en muchas ocasiones y en diversos contextos se asocian y confunden.

Se presenta una reconstrucción histórica de la educación de jóvenes y adultos, la polisemia del concepto y la diversidad del campo, a nivel latinoamericano, nacional y provin-

cial. Se analizan las tensiones-contradicciones en cuanto a sus finalidades educativas, la legitimización del ingreso, la acreditación, la no terminalidad educativa, entre otras. Se reconocen dos hitos: el primero con el cambio de denominación de "Educación de Adultos" por "Educación de Jóvenes y Adultos", y el segundo con el reconocimiento internacional del paradigma de educación permanente en el campo educativo. Se exponen y analizan los datos estadísticos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa sobre la EPJA de la provincia en relación con el contexto nacional.

A manera de reflexión es muy interesante cómo se entreteje el desarrollo del apartado, desde la evolución del concepto "Educación de Jóvenes y Adultos", los modelos de estados, las normas reguladoras y el análisis de los datos estadísticos para comprender la realidad en el contexto.

El tercer apartado, "La formación de educadores populares: Aportes al campo pedagógico desde investigaciones realizadas en movimientos sociales de la provincia", recupera los aprendizajes de la cátedra de Educación No Formal y los procesos formativos de las autoras en investigación; se explicita una posición y opción política pedagógica y ética por las pedagogías críticas latinoamericanas. Se retoman tres preocupaciones teóricas empíricas: la vinculación entre docencia e investigación en la universidad, el análisis de prácticas educativas en movimientos sociales desde la educación popular y las distintas dimensiones del componente educativo de los movimientos sociales emergentes, sus tensiones y contradicciones en la práctica.

En este apartado también se da cuenta del trabajo realizado en forma conjunta entre educadores-docentes (docentes de la cátedra de Educación No Formal), educadores-estudiantes (estudiantes del Profesorado de Ciencias de la Educación) y educadores-militantes (de movimientos sociales de Jujuy), dando cuenta de la horizontalidad en el diálogo y de un posicionamiento ideológico político.

A manera de cierre, en el desarrollo del libro hay referencias teóricas articuladas y coherentes con un posicionamiento teórico. El texto invita a los lectores a problematizar en forma permanente lo que supuestamente está establecido, preguntas tales como ¿la Educación No Formal fue una propuesta superadora o fue una herramienta ideológico-política para ciertos sectores?, ¿tan sólo se aprende en las escuelas?, ¿cómo se va configurando la EPJA?, ¿qué sentidos se les otorga a la educación de jóvenes y adultos y a la educación popular desde los distintos actores y sectores del sistema educativo provincial y/o nacional?, ¿cuál es el papel de las instituciones formadoras frente a la Educación No Formal o a la Educación Popular?, ¿cómo se logra un compromiso social de la universidad para la transformación?, entre otras.

Cada uno de los apartados tiene una especificidad temática, pero todos ellos están articulados a la educación popular, campo que en los últimos años es referenciado a los movimientos sociales. Hay numerosos estudios sobre el tema, entre ellos se retoma a Rigal (2011), en el que expresa que los movimientos sociales tienen distintas tensiones y/o contradicciones, que muchas veces se transforman en desafíos político-pedagógicos; en estos espacios educativos, se favorecen a fortalecer su papel como actores protagónicos en la lucha por la hegemonía. Asimismo, propone que los desafíos de la educación popular pueden ser: desarrollar prácticas cotidianas coherentes a un discurso político, formar intelectuales-educadores del movimiento, recuperar saberes y memorias colectivas, promover el diálogo y la reflexión crítica orientada a la transformación de la realidad y al fortalecimiento de la organización.

En todo el trabajo están presentes los siguientes principios de la educación popular: el diálogo, la realidad como punto de partida, la desnaturalización de lo dado y el cuestionamiento acerca del por qué, la circulación de la palabra de todos y la construcción colectiva de conocimiento a partir de la investigación participativa y la rigurosidad epistémica.

Bibliografía

- Rigal, L. (2011), "Gramsci, Freire y la Educación Popular: A propósito de los nuevos Movimientos Sociales", en Hillert, F., Ouviña, H., Rigal, L y Suárez, D. *Gramsci y la Educación. Pedagogía de la praxis y políticas Culturales en América Latina*, Buenos Aires, Novedades Educativas..

* Especalista en Planificación y Gestión en Políticas Sociales y Profesora en Ciencias de la Educación, de la Universidad Nacional de Jujuy. Doctoranda en Educación, Universidad Nacional de Tucumán. E-mail: graciela.wayar@gmail.com

Desigualdad y educación: la construcción de experiencias escolares en contextos de pobreza. La Plata, 2015-2017

MARÍA LAURA CREGO*

Esta tesis se inserta en la intersección de los campos de la sociología de la educación y los estudios sobre la desigualdad. Si bien la producción científica en torno a estas áreas es prolífera, la persistencia de desigualdades y el lugar que la escuela ocupa en la estructura social y en la trayectoria de vida de quienes la transitan, hace a la insistencia en la investigación de estos temas. En este marco el propósito de esta investigación es actualizar la pregunta por la relación entre desigualdad y educación a partir de la comprensión de cómo los y las jóvenes construyen sus experiencias escolares en contextos de pobreza.

Con esta inquietud llevamos adelante una etnografía entre los años 2015 y 2017 en la Escuela Secundaria Básica Nro. 54[1] ubicada en un barrio periférico de la ciudad de La Plata caracterizado por condiciones de pobreza estructural. El análisis del diario de campo llevó a la incorporación de la categoría de experiencia debido a su riqueza analítica en tanto permite articular las dimensiones subjetiva, relacional y estructural que se encuentran en la escuela.

Definimos las experiencias como construcciones sociales que constituyen maneras de ver, hacer y sentir, de construir lo real y al mismo tiempo de constituir socialmente una subjetividad propia en el marco de un inventario cultural disponible. Partir desde este lente permite tender puentes entre las trayectorias biográficas y los procesos sociales más generales como la polarización, la fragmentación y la desigualdad, todas expresiones sociales de los diversos procesos de acumulación de desventajas.

Desde este marco conceptual la tesis se organiza siguiendo una "lógica de embudo": comenzamos por un repaso por las políticas públicas que funcionan como marco de posibilidad de las experiencias escolares y también de las prácticas y experiencias profesionales de los docentes y auxiliares de la institución. Luego revisamos datos estadísticos sobre la juventud y su relación con la escolaridad que contribuyen a la comprensión de las posiciones desiguales en que los y las jóvenes de la ESB 54 se encuentran. La persistencia de desigualdades tensiona

Recibido el 31 de julio de 2019 | Aceptado el 20 de septiembre de 2019

Reseñas
Tesis

Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Argentina.

Autora: María Laura Crego

Directora: María Eugenia Rausky (IDIHCS - CONICET)

Co-directora: Amalia Eguía (IDIHCS - CONICET)

Miembros del jurado:
Patricia Redondo
(UNLP - FLACSO Sede Argentina)
Mariana Chaves
(UNLP - CONICET)
Sandra Ziegler
(FLACSO Sede Argentina)

Fecha defensa: 10 de diciembre de 2018

los enunciados de las políticas que pregonan la igualdad. Esto no invalida su potencial pero deja al descubierto la necesidad de que sean acompañadas por otras medidas hacia la igualdad así como de construir estrategias de acción que la vuelvan efectiva. A continuación, describimos el barrio y la escuela para desde allí pasar al análisis de los modos en que los y las jóvenes y docentes habitan la escuela. Finalmente, se introduce la idea de movimiento como categoría que permite captar el dinamismo de las jornadas, las relaciones y experiencias.

Deteniéndonos particularmente en la cotidianeidad escolar, encontramos que estar en la escuela no responde necesariamente a la obligatoriedad sino que tiene como sustento negociaciones permanentes de cuyo éxito depende el permanecer allí y el modo en que se lo hace. Los y las jóvenes hacen un trabajo constante por construir sus propios modos de estar en la escuela en diálogo con otras esferas de la vida, con sus propias temporalidades –entendidas en la doble dimensión tiempo/espacio que configura toda práctica y experiencia con códigos y pautas específicas. De este modo, sintetizamos cinco modos de estar en la escuela. La *escuela pausa* corresponde a aquellos casos en que la temporalidad escolar es elegida como un tiempo propio, refugio de otras temporalidades y sus exigencias. La *escuela obstáculo* hace referencia a aquellas negociaciones en que la escolaridad es puesta en tensión por el trabajo doméstico y extradoméstico así como con la conformación de un hogar y/o familia propias, que vuelven al tiempo escolar una imposición incómoda –a veces insostenible– frente a esas otras esferas y necesidades de la vida cotidiana. En tercer lugar, la *escuela interrumpida* da cuenta de un modo particular de estar en la escuela adoptando solo por momentos, arbitraria y estratégicamente, el rol del alumno esperado alternándolo con lógicas que irrumpen en la temporalidad escolar de manera más o menos conflictiva. Por su parte, la *escuela inevitable* corresponde a los y las jóvenes que aprenden el oficio de ser alumnos y adoptan la temporalidad escolar tramitando el estar en la escuela sin mayores dificultades. Finalmente, encontramos un vínculo particular con la institución y sus actores a la que llamamos *escuela que permanece* para dar cuenta de aquellas negociaciones en que la temporalidad escolar insiste en ser parte de las biografías de jóvenes que están allí pero que no están escolarizados o no participan de la totalidad del acto educativo.

En suma, esta clasificación dada por la noción de temporalidad y su abordaje a través de la lente del oficio y la negociación que implica, permite atender el cómo hacer para estar en la escuela a partir de un trabajo que es diario y muta, donde el encuentro entre temporalidades y subjetividades da forma a esos modos de estar y, con ello, a la escuela.

Ahora bien, estos modos de ser estudiante y habitar el tiempo y espacio escolar solo son posibles por la intervención de otros actores escolares. Esta dimensión relacional exigió reflexionar acerca del modo en que los y las docentes habitan la escuela en un contexto de inestabilidad de los sentidos en torno a su labor. Desde aquí reconstruimos tres grandes modos de estar y hacer escuela por parte del plantel docente: Un *estar intenso* caracterizado por la personalización del vínculo, el compromiso y el "poner el cuerpo"; un *estar presentes* pero regulando el vínculo pedagógico entre la atención, el compromiso y la normativa; y, finalmente, un *estar como ausentes* donde aparentemente se abandona el vínculo pedagógico como síntoma de malestares que la profesión docente acarrea producto de procesos de desprestigio, fragmentación.

Lo interesante de esta caracterización es recuperar la centralidad de la acción docente en la construcción del vínculo pedagógico, pilar de las experiencias escolares. Captar la com-

plejidad del modo en que las y los profesores habitan la escuela y sus prácticas y recorrer los vínculos pedagógicos que proponen y sustentan hizo visibles la multiplicidad de relaciones posibles entre jóvenes y adultos de una escuela, así como la centralidad que las mismas tienen en las experiencias escolares, cuyo límite lo representan aquellos casos en que la escolaridad es sostenida justamente por esas relaciones. A su vez, arroja puntas de reflexión acerca de las condiciones de trabajo docente y abre interrogantes acerca de las posibilidades de acción en pos de la democratización del conocimiento que, por empezar, no debe depender únicamente de la acción individual de los y las docentes.

La columna vertebral de este recorrido analítico que busca visualizar el entramado de las dimensiones subjetiva, relacional y estructural de la experiencia se encuentra en la idea de *movimiento*, dando cuenta de que las tipologías construidas no son estancas ni definitivas sino que van mutando en función de cómo se vinculan entre sí. A su vez, esta categoría rescata la capacidad de acción de los y las actores y sus sentidos en contexto sin poner a la escuela en el banquillo de los acusados de todos los males ni tampoco como la panacea de todas las soluciones sino, por el contrario, reconociéndola en su potencial como espacio de encuentro entre subjetividades, historias de vida, expectativas recíprocas y condiciones de desigualdad. La escuela es en sí misma un *entre*, una frontera porosa que le permite ser puente entre escalas y lógicas diferentes, entre trayectorias teóricas y reales, entre momentos de la trayectoria biográfica, entre generaciones.

Sin desconocer que el movimiento entendido de este modo es un rasgo común a todas las escuelas, esta investigación busca aportar a la comprensión de la dinámica de las escuelas de sectores populares. La apuesta es pensar como movimiento aquello que entre los y las adultos de la escuela así como en el sentido común aparece como desorden o "caos" en tanto se distancia del ideal de escuela moderna y lo que se supone que allí acontece. Lejos de esto, visibilizar el movimiento permite pensar todas esas otras escuelas posibles cuyo color y forma están dados por quienes la habitan y sus relaciones. Abordar la cotidianeidad y experiencias escolares exige dar lugar al caos con el esfuerzo analítico de reponer la complejidad de dimensiones que se superponen y enredan para evitar lecturas simplistas respecto de los jóvenes y su supuesto desinterés, de las funciones y debilidades de la escuela así como de las políticas públicas. En cambio, el análisis desde la idea del movimiento visualiza modos de estar en la escuela que denotan intereses y esfuerzos por permanecer en ella, así como nuevos y múltiples sentidos legítimos y de suma importancia para los jóvenes; evidencia que en la escuela sí suceden cosas y se actúa al respecto ya sea con relación a los jóvenes, adultos o a la comunidad; y repone la subjetividad de los docentes y sus propias contradicciones.

Para finalizar vale recuperar una pregunta que recorre la tesis: ¿por qué otra tesis sobre la escuela habiendo tanta bibliografía al respecto? Al calor de la investigación respondemos que es por su dimensión política. La tesis que aquí se reseña es un esfuerzo por conocer lo que efectivamente acontece en las escuelas por el lugar que las experiencias escolares tienen en la trayectoria de vida de los jóvenes y también por el modo en que allí se traducen múltiples dimensiones de la desigualdad. Es decir, por el modo en que en la escuela se condensa la relación entre las biografías y procesos generales. La evidencia de la complejidad de lo que en la escuela acontece aporta y renueva el desafío de pensar qué posibilidades tienen las experiencias escolares en trayectorias marcadas por la desigualdad y qué puede hacer la escuela con ello. Este desafío se renueva en cada escuela pero al mismo tiempo exige construir puentes en vistas a caminos colectivos a favor de la igualdad. Esta investigación no es sino un manojo de preguntas y respuestas tentativas en esa dirección.

Notas

1 ESB 54 de ahora en adelante. Cabe señalar que el nombre de la escuela ha sido modificado con el fin de resguardar el anonimato.

* Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Sociología, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. E-mail: mlauracrego@gmail.com

La política estudiantil en movimiento. Un estudio sobre las agrupaciones políticas en una escuela secundaria de la Ciudad de Buenos Aires

ESTEFANÍA OTERO*

Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación, FLACSO Argentina.

Autora: Estefanía Otero

Director: Dr. Pedro Núñez (CONICET-FLACSO)

Miembros del Jurado:
Dra. Myriam Southwell (CONICET-UNLP)
Dra. Marina Larrondo (CONICET-UDESA)
Dra. María Emilia Di Piero (CONICET-UNLP)

Fecha de Defensa: 4 de diciembre de 2018

El objeto de estudio de esta tesis se enmarca en el análisis de los modos de hacer política estudiantil en una escuela tradicional de la Universidad de Buenos Aires. Los objetivos propuestos están relacionados con la identificación de las trayectorias, el análisis de las demandas y la exploración del repertorio de acciones de las agrupaciones estudiantiles. Desde un enfoque cualitativo, que recupera la perspectiva sociológica y politológica del estudio del movimiento estudiantil secundario, se considera a la juventud como una categoría construida socialmente donde prima la idea de sujeto que se referencia en el contexto histórico.

Desde una estrategia metodológica cualitativa se tomó como estudio de caso (Stake, 1999) una escuela tradicional para comprender las formas de hacer política de las agrupaciones del centro de estudiantes: quiénes lo integran, cómo lo integran, qué hacen sus integrantes y cómo son sus trayectorias. Se realizaron entrevistas en profundidad a referentes de las agrupaciones y observaciones no participantes de la vida cotidiana dentro de la institución escolar. Se analizaron las formas comunicacionales de las agrupaciones estudiantiles, accediendo de manera pública a las redes sociales que utilizan los/as estudiantes. Sumado a ello, se revisó el material de la revista estudiantil *Bola*, cuya edición en papel se encuentra en la biblioteca de la institución. Además, se construyó una técnica que denominamos *georreferencia* para ubicar en una grilla a las/os militantes de las agrupaciones estudiantiles según: (a) agrupación, (b) curso, (c) división, (d) turno y (e) género. Esta grilla fue elaborada en base a las boletas electorales de las siete agrupaciones estudiantiles para comprender quiénes militan, cómo se organizan, cómo evolucionan, qué reclaman y de qué manera visibilizan las demandas.

En los últimos años, tanto la escuela secundaria como la participación de la juventud se constituyeron en objeto de estudio para las Ciencias Sociales. En este contexto, la participación política de la juventud se expresa en el movimiento estudiantil secundario que se ha constituido a lo largo del siglo XX, entre aquellas viejas estructuras escolares y las generaciones juveniles que variaban su fisonomía al calor de las transformaciones nacionales e internacionales. En este sentido, es necesario pensar las relaciones existentes entre jóvenes y política por-

Recibido el 15 de agosto de 2019 | Aceptado el 22 de septiembre de 2019

que las escuelas también son lugares de disputa y tensión permanente entre estudiantes, docentes y autoridades y su vinculación con los diferentes gobiernos y sus políticas educativas, en las que toman partido por acción u omisión (Oszlak y O´Donnell, 1981). Los conflictos que ocurren entre los diferentes actores de las esferas educativas y políticas se deben a nuevas formas de relacionarse la ciudadanía con sus representantes, poniendo en discusión las maneras tradicionales de vincularse en el plano democrático (Rosanvallon, 2008). Esto, en el plano educativo, lleva a repensar la representación estudiantil y las formas de organización política de las/os estudiantes que participan políticamente sin olvidar que sus prácticas son parte de un orden en el cual "*el poder es constitutivo de lo social porque lo social no podría existir sin las relaciones de poder mediante las cuales se le da forma*" (Mouffe, 2007: 25).

En la última década, las/os estudiantes secundarias/os de la Ciudad de Buenos Aires se organizaron con el propósito de reclamar cuestiones referidas a las decisiones políticas del gobierno porteño: problemas en la infraestructura, solicitud de becas, modificación en los códigos de vestimenta, oposición frente a las reformas en los planes de estudios, entre otros. Estas/os estudiantes suelen ser militantes que, en la mayoría de los casos, forman parte de agrupaciones estudiantiles que componen, a su vez, los centros de estudiantes de sus escuelas y, en términos macro, forman parte de las coordinadoras o federaciones más amplias. En estos ámbitos la sociabilidad política es transmitida generacionalmente y presenta dos ramas principales: la formación política de las familias y la relación con los partidos políticos. Sin embargo, en la diversificación de escuelas que existen se observan distintas maneras de hacer política estudiantil: los centros de estudiantes ya no son los únicos espacios orgánicos, sino que también las/os estudiantes se organizan en cuerpos de delegadas/os, comisiones temáticas, asambleas. En todos estos métodos se puede observar la representación y la participación como fundamentos legítimos de hacer política.

Estos procesos de politización que atraviesan las/os jóvenes a lo largo de su estadía en la escuela provocan mecanismos de sociabilidad política como forma de vida mientras son estudiantes. La temprana militancia estudiantil, los enfrentamientos con las autoridades, la movilización en las marchas, la formación de comisiones temáticas, las acciones tradicionales o novedosas ilustran un clima político en el cual pareciera ser que lo que prima es un compromiso colectivo y una retribución de la militancia basada en el encantamiento (Gaxie, 2015).

Para el año 2016, al conjunto de agrupaciones estudiantiles que se habían presentado en las elecciones las podemos dividir en dos grupos: las que mantenían una vinculación con un partido político, *partidarias*, y las que no mantenían relación partidaria, *independientes*. Las primeras son orgánicas porque responden a las líneas de los partidos por los cuales se crearon, con referentes claros y militantes de base que suelen ser los de los primeros cursos y por eso presentan una jerarquía en su interior, que se exterioriza en la manera de hacer política. Las segundas son espacios más autónomos en cuanto a su organización ya que suelen tomar decisiones por sí mismas, sin responder a mandatos externos.

Respecto de las características, las listas reunían un total de ciento setenta y cuatro estudiantes: ciento cuatro varones y setenta mujeres, resultando ser aproximadamente el 10% de la matrícula total de la escuela. Este dato se obtuvo mediante la contabilización de la cantidad de estudiantes en cada una de las boletas que cada agrupación diseñó para la campaña electoral. Cada boleta está compuesta por tres cuerpos: candidatos/as al centro de estudiantes (presidencia, secretaría general, nueve vocales titulares y nueve

suplentes), candidatos/as al consejo de escuela resolutivo (cuatro consejeros/as titulares y cuatro suplentes) y candidatos/as al consejo de convivencia, a pesar de que las autoridades de la escuela no lo convoquen (cuatro consejeros/as titulares y cuatro suplentes). La ubicación de estos/as militantes en las divisiones de los cursos varía según cada agrupación. El análisis de esta distribución que denominamos georreferencia ayuda a pensar la composición de las agrupaciones y también a pensar qué tipo de agrupación es, qué tipos de objetivos tienen y cómo es la distribución de los/as integrantes de las listas. El tipo de agrupación lo vimos arriba: partidarias o independientes; el tipo de objetivos pueden ser *estables* (que mantienen la militancia a lo largo del año) o *efímeros* (que se presentan solamente para las elecciones) y el tipo de distribución de los/as integrantes puede ser *amplia* (es decir que se encuentran en diferentes cursos) o *concentrada* (es decir que muchos de ellos están en el mismo curso). En cuanto a la composición por géneros, se observa que todas las listas presentan mayoría de varones o de mujeres, es decir, ninguna de las agrupaciones presentó una lista con paridad de género o que cubriera algún porcentaje. Del total de las listas, cuatro presentan mayoría de varones y tres tienen mayoría de mujeres. Sumado a ello, de las siete agrupaciones, solamente una de ellas tiene dos mujeres como candidatas a ocupar la presidencia y la secretaría general del centro de estudiantes; del resto de las listas, cinco tienen varones como candidatos para presidente y secretario y una de las listas tenía una candidatura mixta. En cuanto a la distribución de las/os militantes según las divisiones de los cursos y los turnos, se muestra una preponderancia de estudiantes de tercero, cuarto y quinto año. Esta ubicación se debe al desarrollo de la trayectoria militante ya que, aunque comiencen a militar en primero o en segundo año, empiezan a ocupar cargos en las listas a partir de tercer año mayoritariamente. La distribución también se debe a los diversos lazos que existen entre los/as estudiantes. Cuando se observan muchas/os militantes en un mismo curso hace pensar que es una agrupación constituida en base a la amistad o al compañerismo. Y cuando la distribución está menos concentrada significa que la agrupación lleva adelante una política de aglutinamiento específica para atraer militantes independientemente de la amistad. Por último, los objetivos de constitución de las agrupaciones varían de acuerdo con la función que cumplan dentro de la escuela y, como señalamos, pueden ser *efímeros* o *estables*. Esto puede deberse a una relación directamente proporcional entre el tipo de objetivos y la distribución de sus militantes. Cuanto más estables son los objetivos, más amplia es la distribución de las/os militantes de las agrupaciones partidarias. Las agrupaciones independientes pueden tener objetivos efímeros y una distribución concentrada de militantes. Una agrupación que se constituye únicamente con fines electorales puede concentrar sus militantes en un mismo curso, a partir de lazos de amistad. También existe la posibilidad de que una agrupación partidaria tenga objetivos efímeros y militantes concentrados; en realidad, esta situación depende de la permanencia en la institución.

Los estudios de juventud, política y escuela más recientes y novedosos indican que las prácticas políticas de los/as estudiantes no radican únicamente en los centros de estudiantes tal como lo imaginamos. No todos los establecimientos cuentan con uno, no se puede presuponer que es la única manera de participar y no necesariamente existe una identificación con la ideología de los grupos políticos representados (Núñez, 2013). Considerando este diagnóstico, en esta tesis pretendimos analizar qué sucedía con las prácticas políticas de las agrupaciones estudiantiles de una escuela tradicional a través de las relaciones con las identidades de las organizaciones políticas y la socialización juvenil en los diferentes cursos, para lo cual aplicamos una georreferencia que nos indicó las tendencias a la hora de agruparse políticamente.

Bibliografía

- Gaxie, D. (2015), "Retribuciones de la militancia y paradojas de la acción colectiva" en *Intersticios*, vol. 9, pp. 131-153.
- Mouffe, C. (2007), *En torno a lo político,* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Núñez, P. (2013), *La política en la escuela*, Buenos Aires, La Crujía Ediciones.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Centro de Estudios de Estado y Sociedad*, Documento G.E. CLACSO N° 4.
- Rosanvallon, P. (2008), *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Paidós.
- Stake, R. (1999), *Investigación con estudio de casos*, Madrid, Ediciones Morata.

* Doctoranda en Ciencias Sociales, FLACSO Argentina; Mg. en Ciencias Sociales con orientación en Educación, FLACSO Argentina; Profesora de enseñanza en nivel medio y superior en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires; Lic. en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. E-mail: estefania_otero@hotmail.com