

**THE
NWA
DIES**





**ANA PESCKETTOALEJANDRA VESPAJOSÉ OLIVERAELIANE IGNACIOANA RESBANIMANUEL OROÑO
MARCELA DA COLISABEL RODRÍGUEZ-CARVALHOMACARENA CASTROPABLO MACEDOANA SANTI
MÓNICA BERTOLETTIVIVIANA RODRÍGUEZMARIO BANGOLUIS MARTÍNEZ**

Artículos:

*Rescatando la figura de Artigas en
la lectura de la realidad regional e internacional*
“Artigas y la Patria Grande”

Julio A. Louis

*“Elecciones nacionales,
partidos políticos y
educación pública”*

Walter Fernández Val

*“Evaluación Nacional e
Internacional de estudiantes:
qué, cómo, para qué”*

Juan Arancibia Córdova

“Presupuesto y educación”

Comisión de Presupuesto, Salario y Condiciones de Trabajo de FeNaPES



ARTIGAS Y LA PATRIA GRANDE

RESCATANDO LA FIGURA
DE ARTIGAS EN LA
LECTURA DE LA
REALIDAD REGIONAL
E INTERNACIONAL

JULIO A. LOUIS

Esta fue la base de la exposición del 18 de setiembre en Paraná. Reitera algunos conceptos de "Una interpretación del Bicentenario" (número 1 de esta publicación).

(I) Historia e ideologías

La Historia (como ciencia social) es interpretada por mentes del presente. Siempre se renueva, al conocerse nuevos hechos y al haber valoraciones diferentes. Nunca se olvide que el pensar está determinado por el ser, por la manera de vivir del ser pensante. Piensa distinto el amo y el esclavo, el patrón y el asalariado, el explotador y el explotado, el miembro de la etnia o nación dominante del de la etnia o nación dominada. Por eso, la Historia es escenario de la lucha ideológica en tanto las ideologías son visiones relativamente coherentes, que abarcan las conductas y los

juicios políticos, las actitudes y las obligaciones frente a la producción o la distribución de la riqueza, los valores, las relaciones hacia otros seres humanos y hacia la naturaleza, el sentido de la vida. Ningún sujeto individual o social (clase, partido, iglesia) puede separar lo que ha sido y lo que pretende ser. Todos estamos "atados" por el pasado y nadie puede ser plenamente objetivo. Este abordaje se hace desde la condición de trabajador, con la pretensión de acercarse a la verdad, conociendo que la Verdad absoluta es imposible, que nada es definitivo y que la acción del sujeto pensante sobre el objeto indagado (en este caso, las sociedades del pasado) genera continuas reinterpretaciones.

Internacionalismo y cuestión nacional

Para los trabajadores conscientes el internacionalismo es la aspiración

de superar el concepto de patrias que obstaculiza la hermandad de los pueblos. Esa conciencia les hace defender la dignidad de las naciones en pie de igualdad, la no intervención en los asuntos internos de otros países, la autodeterminación de los pueblos; y a apoyar a las etnias aborígenes de América contra la dominación colonial e imperialista, a los vascos contra la sujeción castellana, a los judíos contra la persecución nazi o a los palestinos contra el genocidio sionista. Sin embargo, en sentido histórico más inmediato, los trabajadores deben ser profundamente defensores de la Nación para afirmar y construir soberanía contra la presencia imperialista.

La cuestión nacional exige un análisis concreto, en tanto las naciones son hechos históricos. En el sistema capitalista es imprescindible diferenciar el nacionalismo de las metrópo-

lis y el de los países periféricos. Con el fortalecimiento de la burguesía mercantil se conforman las naciones modernas europeas -en torno de un mercado ampliado, superando los feudos medievales- como comunidades estables con territorio, idioma e identidad cultural- en cuya gestación y consolidación participan diversas clases sociales. Luego, cuando los Estados capitalistas se estructuran con un régimen constitucional y legal, la burguesía utiliza al nacionalismo como fuerza de agresión contra otras naciones (chovinismo), mientras los trabajadores conscientes defienden el internacionalismo.

En cambio, en los países y pueblos sojuzgados por las potencias coloniales, la reivindicación nacional legitima la aspiración de ellos. Empero, pronto se distingue el nacionalismo burgués dispuesto a pactar con la potencia colonial para explotar a su pueblo, del nacionalismo revolucionario de las clases o etnias oprimidas, dispuesto a la lucha intransigente por la liberación nacional. En la medida que el colonialismo y luego el imperialismo -cuando la exportación de capitales a la periferia se convierte en el rasgo dominante- organiza y combina la desigualdad entre las metrópolis y sus áreas dependientes y nutre su prosperidad gracias al atraso de la periferia, la oposición entre naciones opresoras y oprimidas es frontal y la cuestión nacional cobra relevancia.

Por eso importa distinguir entre la nación opresora y la oprimida, la grande y la pequeña. Precisemos que una nación puede ser grande sin ser opresora o pequeña sin ser oprimida. Pero en todas las situaciones es obligación

de los trabajadores conscientes si pertenecen a las primeras defender el derecho de las oprimidas y pequeñas y si pertenecen a las segundas combatir la estrechez, el aislamiento, el particularismo de pequeña nación.

(II) El Virreinato del Río de la Plata, Artigas y el futuro Uruguay

El Virreinato del Río de la Plata es el último en crearse (1776) y con él España apuesta a evitar la desintegración ante la amenaza inglesa en Patagonia y Malvinas y la portuguesa en la Banda Oriental. Su espina dorsal económica une Potosí (centro minero) con Buenos Aires (puerto). La decadencia minera y el auge de los cueros requeridos por Inglaterra para la Revolución Industrial invierten la importancia de esas regiones y vuelven a Buenos Aires y al litoral de los ríos Paraná y Uruguay la zona rica.

Buenos Aires es para los ingleses "la llave de América del Sur". Su clase dominante (latifundistas y comerciantes) de formación reciente, se vincula a Gran Bretaña como productora y exportadora-importadora, desentendiéndose de las necesidades y deseos de las provincias. Entre aquella y estas hay tres contradicciones antagónicas, por las que se enfrentan unitarios y federales: a) La lucha por la renta de la Aduana de Buenos Aires, cuya apropiación mantiene la clase dominante porteña contra la aspiración de su nacionalización y el reparto equitativo, reclamada por las provincias; b) el pasaje del comercio a través exclusivamente del puerto de la capital o la libre navegación de los ríos interiores reclamada por las provincias; c) el libre comercio defen-

dido por los porteños contra el proteccionismo a las manufacturas defendida por las provincias.

La Banda Oriental se convierte en rival de Buenos Aires, al poseer un puerto alternativo superior que ofrece salida y entrada comercial para las provincias del litoral. La posición geográfica privilegiada de la Banda Oriental le permite asumir el liderazgo de las provincias enfrentadas a la capital. Pero el radicalismo de su posición ideológica y política se explica por la composición social y las características del movimiento originado. Artigas conduce un movimiento policlasista con hegemonía del patriado, pero este pronto lo abandona y el caudillo termina expresando sólo a las clases-estamentos más desprotegidas.

Desde Buenos Aires -vencido Mariano Moreno- el radicalismo afirmado como democracia social cruza el Plata y se profundiza. "El pueblo de Artigas era real y visible: incluía a los pobres, los negros, los zambos, los gauchos y los indios" (Nicolás Shunway, "La invención de la Argentina"). Con desprecio escriben sus enemigos: "Su tropel es un ejército de ladrones, de homicidas y de delincuentes detestables" ("La Gaceta" de Montevideo).

El combate de Artigas contra el absolutismo español, la oligarquía porteña y el invasor portugués es heroico de principio a fin, hasta la derrota final frente al ejército portugués, muy superior en armamento y que lo duplica en número (Tacuarembó, 1820). Bajo su jefatura se alían diversas provincias en la mal llamada "Liga Federal" (es en verdad, una confederación sólo

unida por el reconocimiento a su jefe, sin verdadero poder central). Durante nueve años, se forma lo que Artigas denomina "mi sistema" elaborado con medidas y diversos documentos, entre los que sobresalen las Instrucciones (1813), el Reglamento Provisorio para la Campaña (1815) y el Reglamento Aduanero proteccionista (1815). Sus líneas rectoras son la organización de las Provincias Unidas como República independiente, pensada en dos etapas (Confederación y Federación), división de poderes, libertad religiosa; reforma agraria ("arreglo de los campos") que expropia a los "malos europeos y peores americanos" y concede la tierra en usufructo según el criterio que "los más infelices sean los más privilegiados" ; y un reglamento proteccionista de las manufacturas domésticas y artesanales frente a la competencia extranjera, pero que a la vez, exonera de impuestos a los bienes importados que facilitan al desarrollo. La firmeza de posiciones de Artigas le enajena las simpatías del patriado oriental que necesita la paz, y también del porteño, que negocia y facilita la invasión portuguesa; y en particular, de la conservadora Logia Lautaro masónica, que no le perdona su probable disidencia. Vencido por los portugueses (1820) y abandonado por aliados, se interna en el Paraguay y con él sucumbe el proyecto federal rioplatense, como después sucumbirá el de Bolívar.

Pero el patriado oriental -que lo abandona y recibe con honores el invasor, al percatarse de la contra-revolución agraria en provecho de los invasores- recobra el sentimiento patrio y recomienza la lucha libertadora con la Cruzada de los Treinta y Tres. A su pesar el gobierno porteño

le apoya a medias, y en una guerra de indefinición incierta entre las Provincias Unidas y Brasil sobreviene la "mediación británica" y con ella la creación del primer Estado Tapón pergeñado por su diplomacia.

Más de un siglo después, Nicholas Spykman ("EEUU frente al mundo", 1942) sostiene que EEUU hereda la política británica de equilibrio de poderes y que para su estrategia de dominación necesita aliados, satelizar naciones e impedir alianzas nocivas, en particular la de Brasil y Argentina. Por eso, EEUU y las oligarquías aliadas niegan la Patria Grande y predicen las Patrias Chicas, enfrentadas entre sí pero aliadas a potencias lejanas y poderosas, como fundamenta el Dr. Luis Lacalle Herrera.

(III) El presente del mundo, la región y la ofensiva norteamericana

Vivimos un complejo panorama mundial y de Nuestra América ante la feroz ofensiva imperialista; y es preocupante que a este aspecto exógeno, se agregue otro endógeno, la pervivencia del concepto de Patrias Chicas enfrentadas entre sí.

En un sistema capitalista en que pocos grandes Estados pesan en Nuestra América se precisan Estados fuertes al servicio de las clases populares y la integración. Para ambas conquistas hay que hablar de lucha de clases y de revolución liberadora, ya que el imperialismo implica explotación económica, opresión política y alienación cultural.

Debemos transformar el carácter de clase del Estado y convertirlo de un

Estado dependiente al servicio del bloque trasnacional a otro al servicio del bloque popular-alternativo, comandado por la clase trabajadora. Más todavía, conociendo que la institucionalidad del sistema capitalista ha creado organismos que controlan, regentean o mandan sobre los Estados Nacionales, como la ONU, las instituciones financieras de créditos, la OTAN, la OMC, las empresas trasnacionales. Es el Poder Trasnacional del capitalismo mundializado. Fidel Castro ha puesto de relieve la importancia del "Club de Bilderberg" (nombre del hotel en Osterbeck, Holanda, en que se reúnen los grandes capitalistas del mundo) del que emana las directivas que instrumentan esas instituciones encargadas de subordinar a los Estados Nacionales. Es más, el bloque dominante tiende a imponer conceptos tales como los de "soberanías compartidas", "estados fallidos", y valora la desintegración y proliferación de "regiones autónomas", demostrativos de la hostilidad hacia el Sur.

La oposición del 1% y el 99% de privilegiados y no privilegiados señalada por "OcupemosWall Street" es peor: los acaudalados del mundo (poseedores de más de un millón de dólares) son 32 en 7000 millones (0.5%) cuya riqueza asciende a 99 billones. El Norte manda aunque ese Poder trasnacional es cuestionado y complicando el panorama, China pronto será la primera potencia económica de un mundo que se vuelve multipolar. Los pronósticos para los países occidentales son sombríos: el PBI en 2014 aumentará 3% en EEUU, 1% en Europa y Japón y 7.5% en China. Nuestra lucha enfila contra el Sistema-Mundo capitalista.

Debemos defendernos unidos en términos económicos, frente al supuesto "libre comercio", llámese ALCA, TLC, Alianza del Pacífico o TLC Unión Europea-Mercosur conociendo que la inevitable integración puede ser para la servidumbre o para la liberación. Y también, en términos políticos y militares. La principal potencia militar (EEUU) espía hasta a los países "amigos", y sus servicios de inteligencia trampean el juego comercial y las relaciones internacionales; tiene presos en condiciones inhumanas (Guantánamo) que requieren de nuestra solidaridad; lanza ataques selectivos con drones (sólo en Afganistán hubo 2200 muertos en 2012), el negocio más floreciente del complejo militar-industrial; pululan las violaciones a la Carta de la ONU como las Israel contra los palestinos o el bloqueo de EEUU contra Cuba.

En 2012 el Departamento de Estado elabora el Documento Guía que reorienta la actividad militar enfocada hacia una nueva Guerra Fría contra China. A ella (y a Rusia) se le ofrece el sometimiento o la guerra. Sin expedirnos acerca de la problemática interna de China especialmente, sin idealizar su proceso, lo real es que es la potencia dominante comercialmente en América del Sur y su influencia es decisiva en el crecimiento económico regional. Y en el sentido expuesto por Bolívar, Lenin o Mao, los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sud África) son aliados tácticos para las batallas inmediatas.

Ese Documento-Guía exige de Nuestra América la cooperación para

la guerra de los drones, para la que EEUU necesita infinidad de bases "nenúfares" en galpones o barracones diseminadas por nuestro territorio (hay más de 75 bases militares de diverso tipo), y la cooperación militar como socios (las llamadas "Misiones de Paz" que se multiplican) y entre las que se destaca la presencia del "ABC" (Argentina, Brasil, Chile) en Haití seguida por Uruguay otras naciones, primera intervención política y militar coordinada de varios países del Cono Sur.

Simultáneamente, EEUU procura la renovación-continuación de Convenios Militares de la Guerra Fría, reanuda la actividad de la 4ª Flota de guerra (cuando Brasil encuentra petróleo en costas oceánicas), extiende golpes de Estado fallidos o triunfantes (Honduras, Paraguay), planea "golpes suaves" desestabilizadores (Venezuela), apuesta a dividir al Mercosur, Unasur, etc. El Presidente Correa advierte que se avecina una restauración conservadora y una desaceleración del proceso integrador. No se ha construido una estrategia común, un banco que conforme una moneda única, un programa de inversiones colectivas, una industrialización suficiente. Por eso recae sobre los trabajadores la responsabilidad que el proceso no se frustre como en el siglo XIX, que brilla en el Congreso de Panamá (1826) y naufraga en el de Tacubaya (1827)¹. Seamos conscientes que en el Cono Sur ya hay bases militares en Concón (Valparaíso), Malvinas y Paraguay y se busca quebrar la unidad, ahondando los enfrentamientos entre Argentina y Uruguay.

(IV) las Patrias Chicas enfrentadas entre sí

La mentalidad de Patrias Chicas se exterioriza en el canto de "matar argentinos, ahorcar peruanos y degollar bolivianos" del ejército chileno (2013) contestado en términos similares por el argentino. Recuerda guerras infames como las de la Triple Alianza (1865-70), la del Pacífico (1879-83) o la del Chaco (1932-36) promovidas por las grandes potencias.

En especial, vale reflexionar acerca de Uruguay, pergeñado como Estado Tapón, cuña divisionista situado entre grandes vecinos, ni muy grande, ni muy chico, limítrofe a un río conducente al interior del continente y con tradición autonómica, pretendido hoy por los círculos reaccionarios como "estado disuasor" al estilo de Israel. Primer Estado Tapón del mundo exitoso ideado por Gran Bretaña y ejecutado por sus semi-colonias, las Provincias Unidas (Argentina) y Brasil sin la presencia de los orientales en 1828, impuesto a Manuel Dorrego, y tan exitoso que Lord Ponsomby fue enviado a Europa a repetir el modelo creando Bélgica (1830).

La fragmentación forja las Patrias Chicas, las naciones actuales que tienen como elementos constitutivos mercado interno, territorio definido, tradición histórica separatista y comunidad de cultura.

Las relaciones entre Argentina-Uruguay preocupan sobremanera pues pueden ser claves para que EEUU rompa el Mercosur, involucrándose directamente como "aliado" del débil, Uruguay. La torpeza y prepotencia del

movimiento "ambientalista" de Gualeguaychú (desconociendo el peso de los Tratados Bilaterales de Inversiones firmados tanto por Argentina como por Uruguay (que firma uno con Finlandia bajo la presidencia del Dr. Jorge Battle), "la lucha de puertos" desatada por los intereses privados que dominan al puerto de Buenos Aires, las trabas al turismo, a la importación de bicicletas, etc. facilitan la campaña de la reacción uruguaya. Encuestas recientes señalan que la mayoría de los uruguayos es partidaria de una línea más dura con Argentina. Y en esa orientación están todos los partidos de la derecha mientras hay posturas de futuros gobernantes del Frente Amplio que apuestan a la Alianza del Pacífico, a "la integración abierta", a alejarse del Mercosur. Años atrás (gobierno del Dr. Vázquez) advertía la revista "Veja" que Uruguay asemejaba al ganado descontento que bordea el alambrado buscando un agujero por donde escapar. Lo confirma en su gira por EEUU Mujica cuando afirma que no vamos a pelearnos con nuestros socios y vecinos pero "siempre vamos a tener una pata afuera". Uruguay parece haber trasladado su política pendular clásica entre Argentina y Brasil a otra pendular entre la región y el imperialismo.

Ello nos exige a los uruguayos comprensión del rol de Estado Tapón, rechazar por indigna la petición al gobierno de Bush de declararse "amigo y socio" de Uruguay, o de instalar una base naval en Fray Bentos como reclama la Marina y el Ministro de Defensa.

Y exige a los argentinos salir de la agresividad chovinista reflejado en el movimiento de Gualeguaychú. No es

cuestión de relocalizar la planta posiblemente contaminante corriéndola para que contamine en otros lugares; es cuestión de plantear la lucha unida contra el imperialismo y sus efectos, para que no se contamine Gualeguaychú ni que el Riachuelo contamine al Río de la Plata. Han errado los gobiernos llamando al Rey de España, y de hecho a la Unión Europea, o apelando al Tribunal de La Haya. Mientas peleamos con mezquindad en el Sur, el Norte ha decidido que América Latina sea la principal productora mundial de pasta de celulosa.

Los gobiernos deben plantear que el Mercosur asuma una postura conjunta sobre las plantas de celulosa, la soja transgénica u otras producciones peligrosas. Una resolución común, y gobiernos que planten con firmeza a los Estados frente a las transnacionales y al imperialismo, planificando su economía, solo garantizarán el futuro de nuestros pueblos. El espíritu de Patria Grande, brilla por su ausencia en el Cono Sur. José Carlos Mariátegui sostiene con lucidez: "Hispanoamérica, Latinoamérica o como se prefiera, no encontrará su unidad en el orden burgués. Ese orden nos divide, forzosamente en pequeños nacionalismos. Los únicos que trabajamos por la comunidad de esos pueblos somos en verdad los socialistas, los revolucionarios. El porvenir de la América Latina es socialista." ("Ideología y política")

Por último, también se llega al nacionalismo de Patria Chica en el tema Malvinas.

Afirma con acierto Ricardo Cámpora (docente e investigador de la Universidad Nacional de Rosario): "Esto es

una cuña más que muy sutilmente el imperialismo ha confeccionado para dividir a nuestros pueblos. No solo yo, sino mucha gente, consideramos que las Islas Malvinas son de Latino América, de Nuestra América, de la Patria Grande indoamericana. Por lo tanto, humildemente propongo que nosotros los argentinos y nuestros hermanos de la región, tomemos la bandera de la soberanía regional sobre islas Malvinas con mayor fuerza y el día que se retome la soberanía se establezca sobre las islas, un mandato multinacional regional. Debemos sacarnos la 'chiquita' idea de Patria que tenemos y comprender que la Patria lo es desde el río Bravo hasta Tierra del Fuego."

Cámpora en esencia, mantiene el enfoque del General Jorge Leal, adalid argentino expedicionario de la Antártida.

Ninguna cuestión de soberanía -en Malvinas, Puerto Rico, Crimea o Palestina- será resuelta sin la intervención de todos los implicados. Y el de Malvinas no es un problema exclusivo de Argentina y Gran Bretaña. Falta por lo menos, dos interlocutores en las conversaciones de la ONU, uno decisivo, el otro importante: los isleños -con derechos adquiridos por su extenso período de permanencia- sin que los sigamos empujando con torpeza a cobijarse en las garras de Gran Bretaña que los mantuvo como súbditos de segunda categoría hasta la Guerra de las Malvinas (1982); y Uruguay, porque fue desde la Gobernación de Montevideo y desde el Apostadero Naval del Río de la Plata con asiento en Montevideo, que España mantuvo la conexión comercial,

política y militar con Malvinas y así lo reconoce el Tratado Hispano-Uruguayo de 1842 y 1846, en que España cede a Uruguay todo lo que se dirigía desde ellos (Patagonia, Malvinas, el islario antártico y sus territorios y aguas adyacentes) como explican en su profundo trabajo "Las Malvinas ¿son uruguayas?" el uruguayo Juan Ackermann y el argentino Alfredo María Villegas Oromí. Dichos autores detallan que bajo el poder de Buenos Aires las Malvinas estuvieron 147 meses y bajo el poder de Montevideo 528 meses. En síntesis, Uruguay por sus históricas cordiales relaciones con los kelpers debiera ayudar a destrabar el conflicto, a buscar soluciones "nuestro-americanas", sin plegarse por ignorancia histórica o torpeza diplomática a los reclamos del patriotismo argentino.

(V) Conclusiones

Por lo menos, deben extraerse algunas.

Se trata de crear una Gran Nación Nuestra Americana, que tienda a la igualdad en el continente más desigual privilegiando a los más débiles, aprendiendo de experiencias fallidas (como el CAME o Consejo de Asistencia Económica Mutua) donde hubo un centro poderoso (la Unión Soviética) y una periferia. Y de nuestra historia pues Artigas intenta la igualdad provincial, mientras que ahora hay que intentar la igualdad de las naciones fragmentadas en la Patria Grande recompuesta. Por eso hay que cuidarse de la prepotencia de las Patrias Chicas más fuertes, con tendencia a ser opresoras y evitar especialmente que Nuestra América se

convierta en el glacis de un Brasil imperialista.

Se impone percibir etapas diferentes: Hispanoamérica es la denominación apropiada para la etapa independentista, pues Brasil invitado al Congreso de Panamá rehúsa la invitación y en buena medida, se auto-margina de esa lucha; Latinoamérica es la denominación producto de la influencia cultural francesa del siglo XIX que abarca a Haití y a Brasil; Nuestra América (nombre acuñado por José Martí, y reflatado por Hugo Chávez) es la denominación actual correcta, englobando a las etnias aborígenes y a otras influencias europeas: holandeses, ingleses, daneses, como en Guyana, Surinam y probablemente Groenlandia.

Al día siguiente de la asunción del primer gobierno del Frente Amplio en Uruguay (2 de marzo de 2005) Chávez explica que en Nuestra América ha llegado la hora de un Frente Anti Imperialista, a imagen del Frente Unido Anti Japonés. Explica que cuando la guerra civil china de clases (Partido Comunista contra el Kuomintang de Chian Kai shek) frente a la invasión japonesa a China (1937) se produce un cambio táctico: el enemigo de clase interno se convierte en aliado táctico. Hasta que vencido Japón, cuando Chiang se inclina a la alianza con EEUU, el PC acepta la ruptura de la alianza y recomienza la Guerra Civil.

Nos sumamos a la advertencia que el escenario es de INCERTIDUMBRE entre la dominación estadounidense y la independencia regional, nunca tan cercana ni tan amenazada. Mientras tanto la región no parece preparada

para afrontar la agresión y entre sus naciones prevalece la rivalidad. Solo Brasil y los tres países sudamericanos del ALBA (Bolivia, Ecuador y Venezuela) son conscientes del peligro. Chile, Perú, Colombia y Paraguay se alinean con EEUU. Uruguay y Guyana se mantienen en posición ambigua. Argentina es inepta para vincularse con sus vecinos. Pero los trabajadores, la intelectualidad avanzada y las fuerzas políticas y sociales populares tienen posibilidades de tomar en sus manos con decisión la antorcha de la integración liberadora.

Finalizamos reiterando que estamos obligados a defendernos unidos en todos los terrenos: económico, político, militar, cultural. Nos lo enseñaban ya los versos del Martín Fierro: "los hermanos sean unidos / que esa es la ley primera / mientras ellos se pelean / los devoran los de afuera".

¹ El Congreso de Panamá fue citado por Bolívar y a él concurren México, Centroamérica y la Gran Colombia firmándose un Tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua. Las resoluciones debían ser ratificadas y con tal fin se convoca en Tacubaya (México) la instancia proyectada, pero solo la Gran Colombia ratifica las decisiones.

ELECCIONES NACIONALES, PARTIDOS POLITICOS Y EDUCACION PÚBLICA

WALTER FERNÁNDEZ VAL

En las últimas décadas y con la excepción de un quiebre dictatorial que asoló a nuestro país en materia de derechos humanos y del cual seguimos reclamando verdad y justicia, cada 5 años la ciudadanía elige en un marco democrático un nuevo gobierno nacional. Esto implica un recambio de las autoridades de gobierno que en general trae aparejado como consecuencia el reemplazo de las autoridades de la Administración Nacional de Educación Pública con sus invariables rupturas en los desarrollos de políticas educativas.

Si bien está instalada en nuestra sociedad la convicción de que la educación es uno de los factores preponderantes en la construcción del futuro del país y que se debe otorgar la más alta prioridad a la educación pública, existen diferentes visiones e intereses de clase respecto a la temática entre los actores políticos de nuestro país, por lo que resultan previsibles los vaivenes

entre los períodos correspondientes a las distintas administraciones.

Las políticas educativas como elemento particular de las políticas públicas, son un producto político y social derivado de una compleja red de actores, que necesariamente comprende de manera privilegiada las acciones de los organismos estatales pertinentes. Queremos señalar que un aspecto no menor a la hora de elaboración de las políticas públicas sobre educación es el papel que se le otorga a la participación de los distintos actores del proceso educativo, en especial a los docentes. Su involucramiento asegura la legitimación de las políticas implementadas dado que son estos profesionales los que día a día ingresan a las aulas constituyéndose en sujetos protagónicos de las medidas que se adopten, además de darle legitimidad y permanencia a las políticas más allá de la rotación periódica de las autoridades. Sin embargo los partidos políti-

cos –salvo excepciones- no proponen dentro de sus programas de gobierno el involucramiento de estos actores protagónicos en la elaboración de las políticas educativas.

De esta manera los vaivenes electorales han determinado que nuestro país carezca de una cultura de planificación educativa a largo plazo.

En la actualidad, al inicio de cada período de gobierno se discute el presupuesto quinquenal para la educación. En un clima de tensiones entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, los Entes autónomos de la educación, los sindicatos de trabajadores y los gremios estudiantiles, finalmente se aprueba una ley presupuestal que regula los fondos que se destinan al sistema educativo en los 5 años siguientes. Particularmente en la ANEP, las nuevas autoridades de cada período de gobierno asumen en el mes de marzo y deben abocarse a

construir una planificación quinquenal del sistema educativo con su consecuente presupuesto en un lapso de tiempo menor que comprende pocos meses. Se suma al escaso tiempo disponible la tendencia de cada gobierno de innovar totalmente desconociendo lo realizado en el período anterior –aun entre diferentes gobiernos de la misma fuerza política- en una suerte de devenir a-histórico.

Por otra parte, el Proyecto de Presupuesto Quinquenal realizado por los entes de la educación en su primer año de gobierno debe ser presentado al Poder Legislativo que analiza en conjunción con el Proyecto de Presupuesto elaborado por el Poder Ejecutivo (de conformidad con lo previsto por el artículo 214 y concordantes de la Constitución de la República), la viabilidad económica del mismo. Finalmente es aprobada por el Senado y la Cámara de Representantes –reunidos en Asamblea General- una ley que establece el Presupuesto Nacional para el quinquenio, que en general destina menores recursos que los solicitados por los Entes de la Educación lo que resulta en un recorte y reformulación del proyecto original formulado por cada Ente.

En conclusión, las piezas presupuestales elaboradas por los organismos de la educación distan mucho de constituir un Plan Nacional de Educación, ya sea por la extensión de tiempo que abarcan, el modo de construcción y los recursos finalmente adjudicados que implican cambios sustanciales a la propuesta original. Como venimos afirmando nuestro país ha carecido en las últimas décadas de una cultura de planificación educativa a largo plazo. Podríamos citar como excepción la instalación

de la Comisión Interministerial de Desarrollo Económico (CIDE) a comienzos de la década de los 60. Su finalidad fue la de crear un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965 – 1974) que incluía un Plan de Desarrollo Educativo en clave desarrollista con un anclaje economicista y que plasmaba las teorías del capital humano vigentes en la época, tal como lo refleja uno de sus informes: “la vinculación cada vez más estrecha entre la educación y la economía aconseja tener presente, al programar a la educación, las características de la evolución económica del país, sus metas de crecimiento, las posibilidades ocupacionales y los requisitos planteados a la educación para influir sobre los propuestos aumentos de productividad.” (CIDE, 1965).

Entre los años 1995 y 2004 se implementó en Uruguay y en varios países de la región, un proceso que respondía a un programa neoliberal que trascendía la educación promovido por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Mundial del Comercio. Dentro de las medidas propuestas por estos organismos multinacionales se encontraban el redimensionamiento del papel del Estado, la privatización de las empresas estatales que manejan los recursos naturales, la energía y las comunicaciones, la flexibilización de las relaciones laborales, la reestructura de los sistemas de previsión social y una intervención en los sistemas de educación pública, que en palabras del economista estadounidense de la Escuela de Chicago, Milton Friedman, constituían en algunos países –incluyendo Uruguay- “una isla del socialismo en el mar de la libre

empresa”.

Es así que la planificación educativa se trasladó desde el Estado a través de sus organismos naturales hacia programas financiados por entidades financieras. En nuestro país el BID y el BM irrumpieron en la ANEP mediante la modalidad de programas de “mejoramiento” de sus distintos niveles y modalidades (MESyFOD, MECAEP, UTU-BID, MEMFOD). Para conducir su gestión se instrumentó un aparato paralelo ajeno a lo establecido en la ley orgánica N° 15.739 que pasó de hecho a planificar y ejecutar cambios educativos en el sistema. Resulta significativo que algunos de los connotados docentes que participaron de ese aparato, salgan hoy a proponer a la opinión pública los mismos modelos educativos neoliberales de entonces travestidos en modernas propuestas progresistas.

En lo que refiere a la planificación supra-nacional de los sistemas educativos, organismos internacionales una y otra vez proyectan agendas educativas regionales y aun mundiales, cuyas metas se reiteran, incumplen y postergan cíclicamente. Podemos mencionar en las últimas décadas: “Educación para Todos-EPT” (1990-2015). Iniciativa mundial aprobada en Jomtien y ratificada en Dakar, organizada por UNESCO, UNICEF, PNUD, FNUAP y Banco Mundial, coordinada por UNESCO; “Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe –PRELAC” (2002-2017); “Programa Interamericano de Educación” (1994-2010) acordado en la I y II Cumbres de las Américas (Miami 1994 y Santiago 1998) coordinadas por la OEA y lideradas por Estados Unidos; “Objetivos de Desarrollo del Milenio-ODM (2000-2015). Iniciativa mundial aprobada en

la Cumbre del Milenio (Nueva York, septiembre 2000), Naciones Unidas/OCDE/ FMI/ Banco Mundial.

Agregamos finalmente las “Metas 2021: “La educación que queremos para la generación de los bicentenarios” (2011-2021), OEI, SEGIB, CEPAL.

Con respecto a estas últimas formuladas en el marco de la Organización de Estados Iberoamericanos con el apoyo de agencias multilaterales de crédito que buscan incidir en los sistemas educativos de América Latina, se suman además empresas que trabajan en colaboración con la OEI “en pro” de la educación pública de nuestros países, entre ellas la multinacional TELEFÓNICA o el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria más conocido como BBVA. Resulta inadmisibles la alianza con instituciones bancarias privadas para generar modelos educativos públicos. Basta observar la actual página web de la OEI para verificar lo expresado¹.

No obstante los verdaderos actores del sistema educativo: docentes, estudiantes y comunidades educativas, permanecen ajenos a la formulación de estas metas y acuerdos que se firman en cumbres internacionales por jerarcas ministeriales.

Continúa primando la idea de que las políticas, y la política educativa específicamente, es reducto hermético y experto, reino de políticos y técnicos nacionales e internacionales que piensan y deciden “arriba”, y despachan “abajo” para ejecución, sin la consulta, la participación social y el debate público requeridos. (...) La fragilidad de “acuerdos” nacionales e internacionales es muy grande, al no contarse con la necesaria participación, validación y apropiación social, lo que resulta en los continuos vaivenes y la

histórica ausencia de “políticas de Estado” sólidas desde el punto de vista político, social y técnico².

Todo esto reafirma que la elaboración de políticas educativas debe necesariamente provenir de procesos de participación colectivos en donde los actores del sistema educativo y los ciudadanos se apropien de la formulación y el seguimiento de los objetivos de la educación pública en cada país.

De allí que nos parezca oportuno considerar qué papel juegan los Estados en la formulación de las políticas educativas y como se maneja la inserción internacional. El Estado, como elemento articulador y particularmente en nuestro país a través de los Entes autónomos de la educación debe promover piezas estratégicas de planificación educativa con carácter participativo- para luego interrelacionarse con los demás países en clave de cooperación y complementariedad. Creemos necesario que el sistema nacional de educación pública en el marco del respeto de la autonomía de los entes autónomos cuente con un Plan Nacional de Educación a mediano y largo plazo que permita superar el estado actual de la educación pública. Evidentemente un plan de estas características no es un acuerdo interpartidario ni una pieza estratégica delineada por las autoridades del sistema, sino que el mismo debe cimentarse sobre amplios pilares de participación ciudadana y organizaciones vinculadas al tema. Un buen ejemplo de plataforma para la formulación de este plan lo constituye el Congreso Nacional de Educación previsto en la ley 18.437. La experiencia del Debate Nacional sobre Educación y posterior Congreso del

año 2006 con 713 asambleas territoriales constituye un muy buen antecedente, aunque no se puede decir lo mismo del Congreso oficial realizado a fines del año 2013 que resultó un pálido reflejo del anterior.

En lo que refiere a los trabajadores organizados entorno al PIT-CNT y en particular a nuestra Federación Nacional de Profesores sería importante aportar a ese proceso nuestro proyecto de educación integral e integradora que vuelque su caudal para la transformación social y que prepare ciudadanos capaces de convertirse en sujetos históricos de los cambios.

Existirán en este proceso de participación tensiones dialécticas, claro está que no es lo mismo el proyecto educativo de los trabajadores basado en la solidaridad y la educación concebida como un derecho humano ajeno a las concepciones mercantilistas, que otros proyectos provenientes de diferentes estamentos de la sociedad.

En una sociedad de clases este tipo de tensiones están siempre presentes, por lo que nos parece adecuado avanzar dinámicamente en esta etapa histórica, de modo de registrar una acumulación de fuerzas del campo popular en el marco de un Plan Nacional de Educación cimentado en la democracia participativa.

¹ <http://www.oei.es/educacion.php>

² *II Encuentro de Firmantes del Pronunciamiento Latinoamericano y I Encuentro Presencial de Comunidad E-ducativa (Buenos Aires, 8-11 septiembre 2010)*

EVALUACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL DE ESTUDIANTES: QUÉ, CÓMO PARA QUÉ¹

JUAN ARANCIBIA CÓRDOVA²

Este documento tiene como objetivo analizar procesos de evaluación estandarizada de estudiantes que se vienen desarrollando en algunos países de América Latina desde hace poco más de dos décadas. Interesa conocer los objetivos explícitos e implícitos que estas evaluaciones persiguen y las maneras como ellas se realizan, teniendo en cuenta que estas evaluaciones están teniendo profundo impacto sobre muchos aspectos del proceso educativo, impactos que de manera general y desde la perspectiva de los trabajadores de la educación y sus organizaciones, son muy discutibles y no necesariamente positivos.

Para situar lo que viene ocurriendo es necesario decir que desde inicios de la década de los 80, y en parte significativa como resultado de la crisis económica mundial de los 70's, se dio un cambio muy sustantivo en la visión y en la política sobre educación a nivel mundial y América Latina no quedó al margen de este proceso. El cambio consistió en que el centro de

la política educativa pasó de la expansión del sistema a concentrarse en lo que ocurría dentro del sistema. Se planteó que se estaba pasando de un enfoque que perseguía la expansión, es decir, la cantidad, hacia uno cuyo centro sería la calidad, sin abandonar el punto de la cobertura.

Algunas de las políticas implementadas por los gobiernos para mejorar la calidad de la educación fueron y todavía son: más horas de clases, más días de clases, jornada extendida o escolar completa, descentralización, privatización, financiamiento compartido, privatización con financiamiento estatal, evaluación nacional e internacional (mucho evaluación estandarizada y centralizada), foco en los directores y su gestión, rankings y competencia entre escuelas, etc. En general, estas políticas³ no nacieron desde el seno de la educación y sus objetivos mayores parecen tener que ver poco y nada con ella. En realidad estuvieron referidas a la gestión

del sistema, a su financiamiento, a la privatización, la mercantilización y a la comercialización internacional y a la formación del "capital humano", misma que aparecía como un requerimiento fundamental para el funcionamiento y consolidación de la nueva forma capitalista neoliberal, global de creación ampliada de riqueza por los trabajadores y su apropiación por el capital transnacionalizado.

Dado que este último era el objetivo mayor de las nuevas políticas educativas, ellas no surgieron centralmente de las disciplinas que históricamente se han ocupado de la educación y sus fines, tampoco vinieron de organismos pertinentes como la UNESCO o la UNICEF. No tienen su origen en la filosofía, ni en la psicología, ni en la pedagogía, ni en la sociología, sino en la economía y la administración de empresas, ambas hegemónicas hoy día por la ideología neoliberal. Los organismos que han tomado el control de estos procesos son las Instituciones

Financieras Internacionales (de aquí en adelante IFI's), particularmente el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y organizaciones económicas como la Organización Económica de Países Desarrollados (OCDE por sus siglas en inglés). A nivel nacional el control pasó en buena medida a los ministerios de economía y/o hacienda.

En la perspectiva anterior y teniendo como un elemento ideológico central la medición, la cuantificación (que en esta visión sería lo científico), desde hace algunos años vivimos una verdadera avalancha de realización de pruebas estandarizadas de evaluación, tanto a nivel internacional como especialmente en los niveles nacionales. Adicionalmente y con el objetivo de preparar, realizar y evaluar dichas pruebas nacionales se han creado en todos los países organismos destinados a este fin.

A nivel internacional la OCDE ha diseñado y puesto en práctica entre sus miembros y con países que se incorporan al proceso, la prueba internacional estandarizada denominada PISA (Programme for International Student Assessment). De acuerdo a lo señalado por la OCDE: "el Programa⁴ ha sido concebido como un recurso para ofrecer información abundante y detallada que permita a los países miembros adoptar las decisiones y políticas públicas necesarias para mejorar los niveles educativos. La prueba se realiza cada tres años cubriendo las áreas de lectura, matemáticas y competencia científica". Entre 8 y 10 países de América Latina participan en la prueba, pero sólo México y Chile son miembros de la OCDE.

Países latinoamericanos han participado en las pruebas PISA

desde que estas se iniciaron en el año 2000, los resultados obtenidos los han ubicado en la parte baja del ranking, prácticamente en los últimos lugares. Estos resultados que podemos considerar normales, que sitúan a los países de América Latina en la parte más baja, han servido para que se desate una intensa campaña de algunos gobiernos, sectores empresariales y medios de comunicación que responden a los intereses dominantes, culpabilizando a los docentes y sus organizaciones de la "mala calidad" de la educación. A partir de esas campañas de estigmatización, vinculadas a resultados bajos, pero que pueden considerarse normales para países subdesarrollados y para las condiciones de operación de sus sistemas educativos, se vienen desarrollando también sistemas de evaluación para los docentes, asumiendo que estos son los responsables y que si los docentes son mejores la educación será mejor. De manera general la evaluación docente ha sido el resultado de imposiciones unilaterales de las autoridades de gobierno, con el apoyo y el aval de IFI's (BM; BID, OCDE). En pocos casos las evaluaciones han sido negociadas con los docentes y sus organizaciones y cuando ello ha ocurrido se ha dado en condiciones de relaciones de poder muy favorables a los gobiernos. La evaluación docente se viene utilizando principalmente como un mecanismo que tiende a la precarización de las relaciones laborales, de castigo a los trabajadores y secundariamente como mecanismo que pudiera dar lugar a cambios positivos en la formación docente y en las condiciones de trabajo. Es necesario *advertir* que en este

trabajo hemos incluido información cuantitativa y cualitativa de las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales dirigidas a los estudiantes de algunos países de América Latina. *Incluir las no supone de ninguna manera* que se reconozca la validez de ellas como instrumentos que *miden la calidad* (no definida explícitamente) e incluso como adecuados instrumentos para medir conocimientos. Se incluyen aquí en la medida que los gobiernos les reconocen capacidad diagnóstica y estarían tomando medidas de política educativa a partir de ellas. Nuestra visión es que los gobiernos que asumen los lineamientos educativos neoliberales siguen un guión predeterminado de reforma educativa y los resultados obtenidos en las evaluaciones, que ellos consideran insuficientes y que difunden, sólo se usan para justificar los cambios que se vienen introduciendo y no representan un integral, ni adecuado diagnóstico de la situación educativa.

1. PISA, la crónica de un "fracaso" anunciado y/o esperable.

La Internacional de la Educación (IE)⁵ a nivel mundial y la Internacional de la Educación de América Latina (IEAL) rechazan categóricamente las pruebas estandarizadas como medida *única e indiscutible* de la llamada "calidad de la educación" y tienen amplias dudas de su utilidad como proceso evaluativo y fuente de información sólida para tomar decisiones; de otra manera, como diagnóstico adecuado que permita levantar sobre ellas decisiones ciertas de cambio. Dicho lo anterior, ello no impide, ni invalida el que en este informe de investigación no ocupemos de analizar sus

resultados, sus tendencias y sus usos *en y por* los países de la región que participan en ella.

Los resultados de la Prueba PISA realizada en 2012 y que fueron anunciados a fines de 2013 y en la cual los países de la región aparecen en los últimos lugares, generaron y siguen generando escándalo y acusaciones en América Latina, especialmente por parte de los medios de comunicación en manos del sector empresarial, de actores políticos, sobre todo si hay elecciones cercanas y en algunos casos de parte de autoridades gubernamentales interesadas en

impulsar transformaciones hacia la mercantilización y la comercialización de la educación. Las acusaciones tienden a responsabilizar a los educadores y sus organizaciones de los resultados.

El que los países latinoamericanos tengan muy bajos resultados no supone una novedad para la región, desde que los países de la misma se fueron incorporando paulatinamente a la prueba, la situación no ha cambiado significativamente, siempre han quedado en los últimos lugares del ranking. Además, se puede afirmar que la prueba PISA termina siendo

una fotografía de los diferentes niveles de "desarrollo" de los países que participan en ella y de la división social (en clases) dentro de ellos, esto es particularmente cierto en relación con los rangos extremos de los resultados, es decir los países que quedan en el tope del ranking y los que quedan al final. En la prueba PISA 2012 que tuvo énfasis en matemáticas, todos los países latinoamericanos quedaron entre el lugar 51 y el 65, de los 65 países participantes, como lo muestra el cuadro siguiente.

CUADRO N° 1
PISA 2012: UBICACIÓN Y RESULTADOS DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS PARTICIPANTES

PAÍS	RANKING	MATEMÁTICAS	DIFERENCIA (B)	LECTURA	CIENCIAS
CHILE	51	423	-71	441	445
MÉXICO	53	413	-81	424	415
URUGUAY	55	409	-85	411	416
COSTA RICA	56	407	-87	441	429
BRASIL	58	391	-97	410	405
ARGENTINA	59	388	-103	396	406
COLOMBIA	62	376	-118	403	399
PERÚ (A)	65	368	-126	384	373
PROMEDIO OCDE		494		496	501

(A) ÚLTIMO LUGAR DE TODOS LOS EVALUADOS; DIFERENCIA CON EL PROMEDIO DE LA OCDE

Además, en las consideraciones que la propia OCDE hace en su informe, se plantea que a los países latinoamericanos les tomaría entre 35 y 65 años para alcanzar a los desarrollados si siguen avanzando al ritmo que lo han venido haciendo y que de manera general nuestros estudiantes de 15 años muestran un atraso de 2 años en sus niveles de

conocimientos y competencias con respecto a los de los llamados países desarrollados.

Dado que la prueba 2012 tuvo énfasis en matemáticas, el resultado que se toma como referente general para establecer el ranking de países es el obtenido en esta disciplina. Como se puede ver Chile obtuvo el primer lugar de la región en las tres disciplinas y

Perú el último lugar, no sólo de Latinoamérica sino de los 65 países que se evaluaron. Puede apreciarse que los resultados para todos los países son más bajos en matemáticas que en lectura y ciencias, esto tampoco es novedoso suele ocurrir lo mismo cuando se trabaja con evaluaciones en aula para diferentes disciplinas.

CUADRO N° 2

PISA 2012: PUNTAJE DE PAÍSES LATINOAMERICANOS EN MATEMÁTICAS Y ESTUDIANTES BAJO EL NIVEL 2 Y LOS QUE SE UBICAN EN NIVELES 5 Y 6

	MATEMÁTICAS	DEBAJO NIVEL 2*	NIVELES 5 Y 6	DESIGUALDAD EDUCATIVA
CHILE	423	51.5	1.6	1.65
MÉXICO	413	54.7	0.6	1.59
URUGUAY	409	55.8	1.4	1.77
COSTA RICA	407	59.9	0.6	1.54
BRASIL	391	67.1	0.8	1.66
ARGENTINA	388	66.5	0.3	1.67
COLOMBIA	376	73.6	0.3	1.66
PERÚ (A)	368	74.6	0.6	1.81
PROMEDIO OCDE	494	23.1	12.6	

- EL NIVEL 2 REPRESENTA UN NIVEL DE SUFICIENCIA, DE MODO QUE LOS QUE ESTÁN POR DEBAJO NO LA ALCANZAN
- ES EL ÍNDICE QUE MUESTRA LA DIFERENCIA QUE SE ESTABLECE ENTRE EL 10% DE ESTUDIANTES CON LOS MÁS BAJOS RENDIMIENTOS Y EL 10% CON LOS MÁS ALTOS.

Como se muestra en el cuadro N° 2, la mayoría de los estudiantes evaluados no logra obtener el nivel de suficiencia o de competencia básica que es el nivel 2 (en un rango de 1 a 6) y quedan por debajo de él. Los resultados van desde el 51.5 de Chile que es el mejor evaluado hasta Perú con 74.6% que es

el peor evaluado. Por otra parte, sólo Chile y Uruguay tienen más del 1% de los estudiantes en los niveles más altos (5 y 6). De otro lado, puede observarse que en ningún país el índice de desigualdad educativa alcanza el valor de dos que implicaría que los de mejores resultados duplican el de los

de menores. Con todas las reservas del caso respecto a la validez general de un índice específico, se aprecia que la menor desigualdad se encuentra en Costa Rica (1.54) y la mayor en Perú (1.81). Chile, el país mejor evaluado se encuentra en una situación intermedia (1.65).

CUADRO N° 3
PISA, EVOLUCIÓN DE LOS RESULTADOS DE LOS PAÍSES ENTRE 2006 Y 2012

PAÍSES/AÑOS	DISCIPLINAS								
	MATEMÁTICAS			LECTURA			CIENCIAS		
	2006	2009	2012	2006	2009	2012	2006	2009	2012
ARGENTINA	381	388	388	374	398	396	391	401	406
BRASIL	370	386	391	393	412	410	390	405	405
CHILE	411	421	423	442	449	441	438	447	445
COSTA RICA	*	*	407	*	*	441	*	*	429
COLOMBIA	370	381	376	385	413	403	388	402	399
MÉXICO	406	419	413	410	425	422	410	416	415
PERÚ	*	365	368	*	370	368	*	369	373
URUGUAY	427	427	409	413	426	411	428	427	416
MEDIA OCDE	498	496	494	492	493	496	500	493	501

El cuadro N° 3 muestra, como tendencia general, que entre 2006 y 2009 los países avanzan en sus resultados, pero que en 2012 hay estancamiento o retroceso, aunque los puntajes están levemente arriba del 2006; de otro lado, haciendo una afirmación generalizadora, se puede señalar que los países desde que participan en PISA fueron mejorando sus resultados hasta 2009. Hay que recordar que los primeros en incorporarse fueron México y Brasil, aunque hoy sólo México y Chile son miembros plenos del organismo, los demás participan como invitados y a propia solicitud. Entonces, *¿cuáles serían las razones para este estancamiento y/o descenso?*

Aunque las causas pueden ser múltiples, los reportes de Pisa vienen insistiendo en algunas interpretaciones que resultaría adecuado tener en con-

sideración. Por ejemplo:

- Confirman que las escuelas privadas no son más efectivas que las públicas cuando al hacer el análisis se toman en cuenta los niveles socio económicos de las familias, es decir que el proceso generalizado de privatización a diferentes ritmos que se está dando en casi toda la región, no tendría un efecto benéfico sobre la calidad (neoliberal) de la misma, hay que recordar que Chile es el ejemplo paradigmático de ese proceso;
- También se señala que los sistemas en el que se hace competir a las escuelas no se ha encontrado que esto se asocie con mejores logros, pero sí se asocia con más inequidad;
- Afirman que los sistemas segmentados, académicamente selectivos y socialmente segregados, tienden a alcanzar menores logros y a perjudicar adicionalmente a los alum-

nos con mayores desventajas;

- Se constata de manera muy visible que los logros de los alumnos en matemáticas dependen más de la situación socioeconómica y cultural de sus padres, que de otras razones.
- Otra cuestión muy importante es que ha crecido el porcentaje de jóvenes de 15 años en la escuela y que ellos provienen en su inmensa mayoría de sectores sociales en desventaja, lo cual "naturalmente" podría estar haciendo bajar los promedios en la prueba.

Por parte de este informe se puede aventurar la hipótesis de que el "efecto adiestramiento" está perdiendo dinamismo y tocando fondo. Veamos, en la primera etapa de acercamiento a la prueba opera un efecto conocimiento para todos los actores involucrados (alumnos, maestros,

directores, autoridades, ministerios, etc.) y eso explicaría en parte los avances logrados después del primer contacto. Luego la fetichización de la prueba (es decir, su endiosamiento y colocación como la medida suprema e indiscutible de la calidad educativa), los rankings de escuelas, las valoraciones y estigmatizaciones sociales e incluso las recompensas económicas, inducen fuertemente a los actores a prepararse para la

prueba, a esto es lo que le llamamos "adiestramiento". Pero todos esos efectos tienen techo, límites y es posible que en lo esencial ya se hayan alcanzado y por eso 2012 muestra estancamiento y algún retroceso. Parece claro que no se avanzará más en los resultados en esta discutible y controvertida prueba, especialmente situada como la medición de la calidad, sin la participación real de los actores involucrados en la tarea y

en las decisiones sobre los cambios educativos (especialmente de los educadores y sus organizaciones) y lo que es fundamental, sin la realización de transformaciones profundas de todos los elementos y aspectos que condicionan los procesos, incluidos procesos socio-políticos que disminuyan las inequidades y las desigualdades y generen inclusión y participación social.

CUADRO N° 4
PISA 2012: RESULTADOS DE PAÍSES LATINOAMERICANOS PARTICIPANTES
Y SU UBICACIÓN EN EL RANKING POR DISCIPLINA EVALUADA

2012 HABILIDAD LECTORA			2012 MATEMÁTICAS			2012 CIENCIAS		
LUGAR	PAÍS	PUNTAJE	LUGAR	PAÍS	PUNTAJE	LUGAR	PAÍS	PUNTAJE
51	CHILE	441	51	CHILE	423	51	CHILE	445
52	COSTA RICA	441	53	COSTA RICA	413	52	COSTA RICA	429
53	MÉXICO	422	55	MÉXICO	409	54	MÉXICO	416
55	URUGUAY	411	56	URUGUAY	407	55	URUGUAY	415
56	BRASIL	410	58	BRASIL	391	57	BRASIL	406
63	COLOMBIA	403	59	COLOMBIA	388	58	COLOMBIA	405
58	ARGENTINA	396	62	ARGENTINA	376	59	ARGENTINA	399
65	PERÚ	368	65	PERÚ	368	65	PERÚ	373
	MEDIA OCDE	496		MEDIA OCDE	494		MEDIA OCDE	501

FUENTE: MÉXICO -NOTA PAÍS- RESULTADOS DE PISA 2012

El cuadro siguiente N° 5, permite observar los resultados obtenidos por los estudiantes participantes en PISA 2009 según su pertenencia a escuelas públicas o privadas; como era de esperar, los resultados son favorables a lo privado. Panamá con 132 puntos y 16.9% de estudiantes provenientes de escuelas privadas es el que muestra mayor diferencial en lectura, que es el énfasis de 2009; Brasil que es el país con menos educación privada (8.4%) tiene una diferencia de rendimiento en lectura de 121 puntos, esto es lógico porque la educación privada en dicho país es más elitista. Los 35 puntos de diferencia de Chile, que es el más privatizado (52.7%), pero el que presenta menos diferencia, nos dicen que la educación privada no es mejor que la pública (la diferencia desaparece al introducir la desigualdad socioeconómica) y además, nos dice que la menor distancia refleja también el que la

educación privada está más extendida y por ello es normal que la distancia sea menor. El caso de México es llamativo, pues tiene un alto componente público y por ende uno bajo privado (10.6%), pero la distancia entre ellos es la segunda más baja de todos los latinoamericanos, sólo 50 puntos, y esto nos habla de una educación pública en este año con los segundos mejores resultados de todos los latinoamericanos y con una educación privada que queda en el cuarto lugar. Tanto Chile, como México desmienten claramente la tesis de que la educación privada (en este caso en lectura) es mejor que la pública. Siguiendo con lo anterior, la OCDE declara que en la mayoría de los países y economías que participan en PISA, el contexto socioeconómico medio de los alumnos de los centros privados es más ventajoso que el de quienes estudian en centros públicos

y en lo específico de Chile, México, Argentina, Brasil, Colombia, Panamá, Perú, Uruguay; la diferencia entre el contexto socioeconómico de estos dos grupos es importante y a partir de ello la organización agrega algo fundamental, pues nos dice que: "Una vez tenida en cuenta la ventaja socioeconómica, el rendimiento de los centros públicos y privados suele ser muy parecido" (OCDE, 2012, pág. 2). Antes había planteado que si a los alumnos: "...se les agrupa en centros públicos y privados, según el patrimonio familiar, las oportunidades y los resultados educativos pasarían a ser desiguales y se socavaría la cohesión social" (OCDE, 2012, pág. 1). Esto último resulta ser una perfecta descripción del proceso ocurrido en Chile, pues en 2004 la OCDE dijo que la educación chilena era de las más desiguales y segmentadas del mundo (OCDE, 2004).

CUADRO N° 5 - PISA 2009, PUNTAJES POR PAÍSES DE ACUERDO A LA PROPORCIÓN PÚBLICA Y PRIVADA PARTICIPANTE*

PAÍSES	EDUCACIÓN PÚBLICA				EDUCACIÓN PRIVADA				**
	%	LECTURA	MATEMÁTICAS	CIENCIAS	%	LECTURA	MATEMÁTICAS	CIENCIAS	
CHILE	47.3	423	398	425	52.7	458	463	480	35
MÉXICO	89.4	420	414	411	10.6	470	458	457	50
URUGUAY	82.5	409	411	411	17.5	505	501	502	96
COLOMBIA	83.7	400	369	389	16.3	465	411	440	65
BRASIL	91.6	398	373	393	8.4	519	490	508	121
ARGENTINA	64.7	367	363	372	35.3	454	435	453	87
PERÚ	82.4	350	346	351	17.6	433	429	428	83
PANAMÁ	83.1	343	338	352	16.9	475	443	464	132
PROMEDIO OCDE	83.3	488	491	496	16.7	514	518	524	

PISA 2009, PROGRAMA PARA LA EVALUACIÓN INTERNACIONAL DE LOS ALUMNOS OCDE, INFORME EN ESPAÑOL

* LOS PORCENTAJES CORRESPONDEN A LA PROPORCIÓN PÚBLICA Y PRIVADA DE ALUMNOS PARTICIPANTES EN LA MUESTRA DE LA PRUEBA.

** DIFERENCIAL ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO EN COMPRENSIÓN LECTORA, QUE FUE EL ÉNFASIS DE PISA 2009 Y QUE ES LO QUE NORMALMENTE SE USA PARA CONSTRUIR EL RANKING DE PAÍSES.

En el 2013 el Sector Educativo del Mercosur, compuesto por los Ministros de Educación del organismo, y en el que participaron autoridades y representantes de los Ministerios de Educación de la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República Oriental del Uruguay y los aportes del Estado Plurinacional de Bolivia, que actualmente no participa del Estudio PISA⁶, reunido con el Sector Educativo de las Centrales Sindicales del Mercosur, CCSS⁷, y luego de debatir sobre la estandarización, evaluación educativa y la prueba Pisa, decidieron enviar una carta al responsable de la Prueba Pisa en la OCDE, donde se consulta y sostiene que:

“La evaluación a estudiantes de 15 años, en el caso de nuestra región, encierra diferencias significativas en relación a su trayecto educativo y a su escolaridad. Las recientes políticas de universalización de la educación básica y las estrategias para abatir la deserción, la inclusión y reinserción de los estudiantes generan rezago escolar. Sería deseable que, al informar los resultados, se considerara en forma separada la información de las siguientes poblaciones: a) población de 15 años que se encuentra en el grado/año correspondiente a su edad teórica y b) población de 15 años que presenta rezago escolar. Permitiría obtener más información en relación a los sistemas educativos y acotaría las diferencias con los países que tienen universalizada la educación obligatoria.”

Luego agregaban, “No compartimos la forma de presentación de resultados, poniendo el foco en los rankings de países. Es importante conocer las experiencias y los resultados de otros países para comprender mejor nuestra

realidad, no obstante el efecto de la difusión de los resultados presentados de esta forma no contribuye a generar un ámbito de análisis y debate reflexivo, promoviendo más bien la competencia. Se deberían buscar modalidades de divulgación que no se centren en la posición relativa de los países y que contemplen las diferencias estructurales de cada país. En todo caso, los ordenamientos a priorizar deberían ser aquellos que tienen en cuenta el contexto socioeconómico y cultural de los países, no sólo de los estudiantes. Estas tablas fueron incluidas, en el caso de PISA 2009, en el Volumen II, por lo cual pasan inadvertidas para la mayoría de los usuarios. Algo similar podría ocurrir en cuanto a la participación de países y de ciudades, estados o regiones que no podrán incluirse en las mismas tablas.”

“Dada la creciente participación de países que integran el MERCOSUR y la diversidad cultural de los pueblos, se debería asegurar que las pruebas incluyan situaciones apropiadas a los contextos de vida de los jóvenes de la región. Una de las preocupaciones constantes de nuestros representantes en las instancias técnicas y políticas de PISA ha sido atender la adecuación de las situaciones planteadas en las pruebas a los contextos socioculturales de nuestros estudiantes. Este es un aspecto que debería ser mejorado, para que los resultados que produce el estudio nos proporcionen mejor información sobre el desempeño de nuestros jóvenes.”

Finalmente señalaron: “Entendemos necesario que se permita la diversidad de software de aplicación de las pruebas en modalidad digital para que no constituya una limitación para los países, incluyendo el software libre

y abierto entre las posibles aplicaciones. Estas propuestas pretenden mejorar la aplicación de una prueba internacionalmente reconocida. Los países de la región que participan en las Pruebas PISA lo hacen con entera conciencia de su valor. Al mismo tiempo, deseamos a través de estas reflexiones, contribuir a un mejor aprovechamiento de los resultados de las pruebas para informar adecuadamente a la sociedad y para promover una reflexión constructiva en la búsqueda de una educación de calidad.”

El único resultado visible que parece haber tenido la carta es que Brasil ha sido invitado para ser parte del Consejo Directivo que maneja la prueba PISA.

2. Mediciones a través de Pruebas Nacionales Estandarizadas.

Desde hace tres décadas se ha generado en la región latinoamericana una creciente instauración de sistemas nacionales de evaluación educativa a través de pruebas nacionales estandarizadas, el sistema no se ha generalizado al mismo tiempo, ni de manera homogénea en los distintos países, pero esta es la tendencia dominante hoy día. No obstante lo señalado los procesos de evaluación arrancaron en la década de los 60 del siglo pasado comenzando como pruebas estandarizadas para ingreso a las universidades, aunque también se usaron y se siguen usando en algunos casos (Colombia) como exámenes de estado de finalización de la educación secundaria. A partir de esas experiencias de los 60 y 70, de manera paulatina se fueron desarrollando evaluaciones en educación básica y secundaria hasta

llegar a la fiebre evaluativa de los 90 y su ampliación y consolidación en los años 2000. Según el discurso oficial las pruebas estandarizadas miden la calidad de la educación y en función de sus resultados se estarían realizando las reformas y cambios diversos en los sistemas educativos de América Latina. Antes de hacer un análisis crítico del discurso sobre la calidad medida por las pruebas, será conveniente hacer un recorrido por sus características y resultados en pocos países de la región. Hay que recordar que Chile (dictadura de Pinochet) fue el primero que ajusto su sistema educativo y su medición a las propuestas de la globalización neoliberal, hace más de 30 años.

2.1. Chile⁹.

En el caso de Chile las pruebas estandarizadas se realizan desde hace muchos años, pero infortunadamente no son necesariamente comparables entre sí, pues han ido cambiando en el tiempo los contenidos, las metodologías, la población objetivo, algunas son muestrales, otras son censales, etc.

Una vez concluida la municipalización e iniciada la expansión del sector privado financiado por el Estado, se

estableció la necesidad de concebir el "Sistema de Medición de la Calidad de la Educación" (SIMCE) en 1988. El diseño del SIMCE fue hecho por la Pontificia Universidad Católica de Chile y se planteó elaborar una prueba *ajustada* al currículum nacional que como propósito tuviera entregar información para orientar a distintos agentes involucrados en la administración (Municipales y Privados), a los padres y la planificación del sistema educativo. Complementariamente, este sistema de medición se propuso estimar la calidad de cada establecimiento educativo, comparar dichos resultados, buscar los factores explicativos y evaluar los resultados de los programas pedagógicos. Por otra parte, buscaba también orientar la actividad de perfeccionamiento docente, las acciones de supervisión y la asignación de recursos, (Himmel, E. 1997)⁹.

A partir del año 1995, en pleno desarrollo de la transición democrática, comenzó a publicarse la información en medios de comunicación y, por esa vía, se materializó el propósito original del SIMCE de aportar información a los padres y apoderados para la toma de decisiones respecto de la educación de sus hijos. Además de pretender ser un indicador de mercado para la selección de

establecimientos educacionales por parte de los padres y madres, se esperaba que la publicación de resultados contribuyera también a mejorar la calidad de la educación, bajo el supuesto que se incentivaría a las escuelas a mejorar para conseguir la preferencia de los apoderados y a los docentes a "hacer bien su trabajo".

Vale la pena dar una mirada a los resultados de las pruebas SIMCE en los años 2000, pues ellos son básicamente comparables entre sí. Se ha tomado el II° medio por ser el que está más cercano a la prueba PISA (15 años de edad). Se puede apreciar que hay un avance de cierta significación en Matemáticas, pero ello ocurre particularmente a partir del 2010, hasta el 2008 hay un cuasi estancamiento. En lectura el avance es mínimo y él igualmente corresponde al 2010, estancándose en el 2012. Estos resultados del SIMCE 2012 son parecidos como tendencia a lo ocurrido en la Prueba PISA 2012 donde se aprecia que la mejoría se desacelera y se detiene a partir del 2009. En matemáticas el avance durante los 11 años transcurridos es del 6.7%, lo que da poco más de 0.5% por año y en lectura sólo alcanza al 2.7% en los 11 años, casi nada.

CUADRO N° 6
CHILE: RENDIMIENTOS PROMEDIO SIMCE DE II° MEDIO POR DISCIPLINA

DISCIPLINA / AÑOS	2001	2003	2006	2008	2010	2012	DIF. 2001 A 2012
MATEMÁTICAS	248	246	252	250	256	265	+17
LECTURA	252	253	254	255	259	259	+7

FUENTE: "RESULTADOS SIMCE 2012, II MEDIO Y 4° BÁSICO".
AGENCIA DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN, GOBIERNO DE CHILE.

El cuadro que sigue muestra los resultados por disciplina y propiedad de las escuelas (los informes oficiales hablan de administración y no de propiedad), ya sabemos que hay avances en matemáticas y estancamiento en lectura. Como

era de esperar los resultados de las escuelas privadas y de las privadas subvencionadas están por encima de las públicas municipalizadas y los de las privadas por encima de las privadas subvencionadas. No obstante las diferencias de resultados las

tendencias son similares, aunque el mejoramiento es un poco más alto en las escuelas privadas subvencionadas. Cuando se descuentan las ventajas socioeconómicas los resultados son muy similares entre los tres sistemas de propiedad y administración.

CUADRO N° 7
CHILE: RENDIMIENTOS PROMEDIO SIMCE II° MEDIO POR DISCIPLINA Y PROPIEDAD DE LAS ESCUELAS

DISCIPLINAS PROPIEDAD / AÑOS	MATEMÁTICAS				LECTURA			
	2006	2008	2010	2012	2006	2008	2010	2012
PÚBLICA	236	231	235	241	242	242	244	244
PRIVADA SUBVENCIONADA	256	254	261	270	257	258	262	262
PRIVADA	325	323	326	337	305	306	309	303

FUENTE: SIMCE 2012, SÍNTESIS DE RESULTADOS DE II° MEDIO. AGENCIA DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN, GOBIERNO DE CHILE.

Mirados los resultados por nivel socioeconómico el panorama se aclara y los resultados se transforman en una fotografía de la desigualdad social y la inequidad del país, que es de los más desiguales de la región. Es amplia-

mente conocido que grosso modo el grupo socioeconómico bajo y parte del medio bajo van a los colegios municipales; parte del medio bajo, del medio y del medio alto van a la educación privada subvencionada por el Estado

y con financiamiento compartido entre el Estado y las familias y una parte del medio alto y del alto van a la educación privada pagada por las familias.

CUADRO N° 8
CHILE: PUNTAJES PROMEDIO SIMCE 2012, 4° BÁSICO. SEGÚN GRUPO SOCIOECONÓMICO

GRUPO SOCIOECONÓMICO	COMPRENSIÓN DE LECTURA	MATEMÁTICA	HISTORIA, GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES
BAJO	248	238	234
MEDIO BAJO	254	247	242
MEDIO	268	262	260
MEDIO ALTO	284	279	278
ALTO	301	299	298

FUENTE: SIMCE, RESULTADOS REGIONALES Y NACIONALES. AGENCIA DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN. AGOSTO 2013.

En Chile y como parte de las políticas privatizadoras de los ochenta se comenzó a imponer la evaluación estandarizada hace treinta y un años. Tiempo suficiente para medir el verdadero impacto de la reforma educativa privatizadora. En la década de los 90 el magisterio chileno en su Congreso Nacional de Educación precisó su crítica a dicha modalidad señalando que las pruebas estandarizadas:

- a) omiten la diversidad cultural y las capacidades diferentes de los estudiantes, discriminando a los más pobres y menos integrados a la "modernidad";
- b) sancionan y estigmatizan a la educación pública, que es la que recibe en su mayoría a los alumnos/as con mayor atraso educativo, familias con bajos niveles escolares y socioeconómicos, y baja inversión por parte del Estado;
- c) se aplican de modo homogéneo, negando las necesidades educativas de los alumnos/as;
- d) promueven la competencia por alcanzar los premios de excelencia académica, en vez de instancias de intercambio y colaboración intra e interesuelas.

En términos generales, se rechazan estos instrumentos por ser: **restrictivos**, al medir sólo contenidos; **punitivos**, al establecer premios y castigos; y estigmatizadores o **segregadores**, al distinguir escuelas "buenas" y "malas". Este informe sostuvo también que los resultados de estas pruebas no pueden ser utilizados en la evaluación de los docentes. La evaluación estandarizada es

una forma de descontextualización educativa que beneficia a ciertos grupos privilegiados en el marco de un sistema educativo segmentado y segregador como el chileno, donde: "no puede parecernos que sea aceptable que el sistema esté dominado por esa escala homogénea. Un aspecto central aquí es identificar la emoción que nos guía: ella es la emoción de la angustia de no tener identidad, la angustia por saber dónde está ubicado nuestro país, dónde está ubicada nuestra escuela, nuestro hijo o hija, en relación a una escala única (...). Para que el alma humana pueda florecer es preciso darle importancia al contexto, pues es allí donde ella se nutre. La preocupación de la diversidad implica necesariamente la preocupación por el contexto. Por otro lado, el esfuerzo fundamental de la homogeneidad es la preocupación por descontextualizar (...). Una política basada en la evaluación descontextualizada, como lo que ocurre en nuestro sistema educativo, es en la realidad sólo parte del contexto del privilegio", (Casassus, 2009)¹⁰.

La experiencia chilena muestra que las escuelas y liceos se acostumbran peligrosamente a la evaluación estandarizada, perdiéndose el sentido del por qué y para qué se ocupan estos instrumentos. Todo parece restringirse a llenar formularios con metas azarosas, mientras los procesos escolares tienden a encerrarse en la validación que otorga un buen resultado en la Prueba Nacional (SIMCE). Las señales de la política amparan esta sobrevaloración, haciendo que estas evaluaciones estandarizadas sean aceptadas como un mal necesario. Esta "aceptación" incluye, también, a las pruebas rendidas al final de la

enseñanza escolar, como pruebas de selección universitaria (PAA y PSU), las que se inscriben en la lógica de seleccionar a los/as "mejores" candidatos/as para el ingreso a las universidades, no obstante que el debate sobre la legitimidad de estas pruebas se ha acrecentado estos últimos años¹¹. El hecho que un 43% de los jóvenes más pobres no alcance el puntaje mínimo para postular (PSU 2008), mientras esto le ocurra sólo al 5% de los jóvenes de las familias más adineradas, habla de la fuerte segregación socioeconómica que valida esta prueba.

Por otra parte, dada las críticas¹², entre otros aspectos, a la ausencia de contextualización de la medición y sus resultados, a partir del año 2000, se incorporó la publicación de resultados por grupos socioeconómicos, con el fin de introducir nuevos parámetros de comparación que ayudaran a discriminar entre variables internas y externas de los establecimientos en el desempeño que ellos muestran.

Respecto al reporte de resultados, los informes a los establecimientos comenzaron a incluir, además de sus puntajes y comparaciones relevantes, ejemplos de preguntas liberadas con los resultados específicos para el establecimiento. Lo que en el tiempo dio lugar, entre otros, a la emergencia de un nuevo mercado educativo, el de preparación y capacitación de los docentes para preparar a los estudiantes para la prueba SIMCE.

A lo anterior se suma, el que durante el Gobierno del presidente Piñera se incorporaron nuevas pruebas de TIC, inglés, Educación Física y se ha anunciado que se formularán pruebas para niños de 4 a 6 años.

La lógica de la rendición de cuentas ha provocado una sobrevaloración de

instrumentos de medición como el SIMCE y PISA, estableciendo con ello una imagen de supuesta realidad sobre la calidad educativa. Esta sobreexposición a mediciones psicométricas ha provocado una perversión expresada en la reducción de lo que se enseña a lo que se mide y la construcción de rankings arbitrarios y discrecionales en el nivel nacional de escuelas y a nivel de países. En este sentido la profesora Premio Nacional de Educación 2011, Erika Himmel Köning, una de las creadoras del SIMCE, señaló lo siguiente:

“Las pruebas dan solo una parte de la historia, la parte que las personas son capaces de reproducir en un momento dado frente a unas preguntas dadas. Pero mucho más importante es que una persona sea capaz de darse cuenta de qué información maneja y cómo la organiza. Y la que no maneja, cómo y dónde la busca (...) Como calidad métrica el SIMCE es excelente. Ahora, como uso, el SIMCE es pésimo. Siendo parte del equipo que gestó el SIMCE y antes el PER, nosotros lo hicimos con una intención bien definida: proporcionar información externa principalmente a los profesores y directores, para que tuvieran un elemento más para identificar sus fortalezas y sus debilidades (...) Es una forma de proporcionar información y punto. No es calidad de la educación (...) nunca estuvo en la mente de nosotros hacer rankings de escuelas” (Himmel, 2011¹³).

Por otra parte Bárbara Figueroa¹⁴ ha señalado que las reformas y políticas seguidas:

“pretenden consagrar un modelo educativo cuya lógica de mejoramiento es la competencia, el voucher, el estímulo económico de mercado e insisten en la igualdad de trato entre

las instituciones públicas y privadas, desestimando contexto, diversidad de misiones y responsabilidades, lo que continúa deteriorando la educación pública que históricamente en Chile fue referente de buena educación y acentúa la culpabilización de los docentes por los magros resultados.”

La energía estandarizadora y homogenizante, que utiliza como principal instrumento la evaluación estandarizada no se detiene y parece haberse convertido en un fetichizado sentido común, especialmente presente en aquellas personas no familiarizadas con la realidad de las aulas. No es de extrañar, en este sentido, que algunos propongan que para mejorar la educación debe aumentarse el número de pruebas estandarizadas que se aplican en el sistema educativo, e incorporando otras más para los docentes. Las tendencias tecnocráticas (capitalistas-globalizadoras) parecen avanzar en la línea de intensificar las evaluaciones estandarizadas, las cuales tienden a indicar en cada uno de sus informes que la educación es “mala”, y es especialmente mala la pública.

2.2. Colombia.

En Colombia hay un sistema de pruebas estandarizadas que desarrolla y aplica el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) a las que se denomina Pruebas SABER (comenzaron en 1991), las cuales tienen aplicaciones periódicas en los grados quinto y noveno (para medir la calidad de los niveles de básica primaria y secundaria, respectivamente), y en el grado undécimo, antes llamada Examen de Estado para el Ingreso a la Educación Superior, la cual es una

de las primeras pruebas realizadas al igual como ha ocurrido en otros países de la región y sirve como instrumento para seleccionar a los que quieren ingresar a ese nivel educativo. Desde 1980 las pruebas nacionales eran obligatorias para el ingreso a las universidades y desde 1985 se definió que este examen se practicaría por tiempo indefinido (decreto 1219), recientemente a esta prueba se le ha denominado SABER ICFES 11 (decreto 869 del 2010). También se aplica la prueba SABER PRO (antes llamada ECAES), a estudiantes que están culminando el ciclo técnico, tecnológico o profesional y cuya finalidad es evaluar la calidad de la educación superior en Colombia.

Desde 2002-2003 se ha definido la implementación de las pruebas SABER en los grados 5° y 9° básico y estaba prescrito que se realice cada 3 años. Sin embargo, desde 2012 se están realizando pruebas censales todos los años.

Como se puede apreciar Colombia es uno de los países que más pruebas estandarizadas realiza en distintos niveles y para distintos fines, aunque el objetivo declarado es obtener información para mejorar la calidad de la educación, pero ¿ha mejorado la calidad de acuerdo a las concepciones y mediciones oficiales? El cuadro siguiente nos muestra que en los cinco años considerados y en la medida que esta información es comparable entre sí, no hay ningún progreso, la situación está estancada en todas las disciplinas evaluadas y es igual en la educación pública y privada, tanto en el medio urbano como en el rural.

La selección que se toma de la prueba SABER ICFES 11 para hacer un análisis sobre el punto no es aleatoria, se trata de la medición que refleja un pro

ceso escolar que tiene como mínimo 11 años de antecedentes a los cuales incluso se podría agregar alguna educación inicial.

CUADRO N° 9
COLOMBIA: EXAMEN DE ESTADO DE EDUCACIÓN MEDIA (SABER ICYES 11). RESULTADOS PROMEDIO EN NÚCLEO COMÚN, MATEMÁTICAS, LENGUAJE, CIENCIAS NATURALES Y SOCIALES

	AÑOS	NÚCLEO COMÚN	MATEMÁTICAS	LENGUAJE	CIENCIAS NATURALES	CIENCIAS SOCIALES	
OFICIALES	URBANOS	2005	46.6	49.6	49.7	49.6	49.6
		2006	46.8	49.6	49.7	49.7	49.7
		2007	46.7	49.5	49.8	49.8	49.8
		2008	47.0	49.8	49.9	49.9	49.9
		2009	46.9	49.8	49.9	49.9	49.9
	RURALES	2005	44.2	48.0	46.0	47.4	47.4
		2006	44.7	47.8	46.7	47.4	47.4
		2007	44.8	48.2	46.9	47.8	47.8
		2008	44.8	47.3	47.2	47.8	47.8
		2009	44.4	46.9	47.3	48.0	47.6
PRIVADOS	URBANOS	2005	50.3	52.7	54.2	53.2	53.2
		2006	50.5	53.2	53.9	53.6	53.6
		2007	50.1	53.0	53.7	53.1	53.1
		2008	50.3	53.3	53.5	53.2	53.2
		2009	50.6	54.3	53.6	53.1	53.7
	RURALES	2005	50.3	52.9	53.7	53.2	53.2
		2006	51.2	53.9	54.3	54.2	54.2
		2007	50.3	53.5	53.5	53.3	53.3
		2008	50.7	53.7	53.9	53.5	53.5
		2009	49.9	53.5	52.7	52.6	53.0

FUENTE: ICYES, "EXAMEN DE ESTADO DE LA EDUCACIÓN MEDIA. RESULTADOS DEL PERIODO 2004 - 2009". BOGOTÁ, AGOSTO 2011.

La falta de avance en lo educacional va acompañada de otra característica muy relevante, en efecto, cuando se ajustan los resultados teniendo en cuenta los grupos de control socio

económico, no hay diferencias entre la educación pública y privada, esto es válido para los grupos 1, 2 y 3. Es más, para los grupos 1 y 2 que son los referidos a los de menores ingresos

familiares, la educación pública tiene mejores promedios que la privada.

CUADRO N° 10
COLOMBIA: PUNTAJE PROMEDIO EN EL NÚCLEO COMÚN POR SECTOR Y ZONA,
SEGÚN GRUPOS DE CSE. CALENDARIO A-2009

	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3
URBANOS PÚBLICOS	45.6	45.9	49.6
URBANOS PRIVADOS	42.1	44.6	49.3
RURALES PÚBLICOS	44.6	44.3	...
RURALES PRIVADOS	44.0	44.5	...

FUENTE: ICES, "EXAMEN DE ESTADO DE LA EDUCACIÓN MEDIA. RESULTADOS DEL PERIODO 2004 - 2009". BOGOTÁ, AGOSTO 2011. PÁG. 49
GSE= GRUPOS DE CONTROL SOCIOECONÓMICO

La FECODE (Federación Colombiana de Educadores) ha manifestado reiteradamente que no se opone a los procesos de evaluación, pero que estos tienen que estar dirigidos a mejorar las condiciones educativas y no deben tener un carácter punitivo. Los procesos de evaluación actuales tienden a estigmatizar a la educación pública y empujan a los padres hacia la educación privada, en la medida que intentan convertir a esta en un imaginario de la calidad. Calidad que no es definida o que simplemente es vista como buenos resultados en las pruebas estandarizadas, esto es un claro empobrecimiento conceptual y real de lo que es una educación inte-

gral de calidad.. Además, los maestros y sus organizaciones son marginados de los procesos de diseño y toma de decisiones y se les transforma en operadores de decisiones tomadas por otros. Se desconoce a la escuela, a los maestros, se desperdicia la experiencia acumulada. Hoy la evaluación tiene un fin meramente instrumental.

2.3. Costa Rica

Costa Rica tiene escasos procesos de evaluación estandarizada de sus estudiantes. En realidad puede decirse que son más los de carácter internacional en los que participa que los

que se aplican a nivel nacional. Esta presencia modesta de evaluaciones nacionales, no impide que el país obtenga buenas calificaciones en el concierto de Latinoamérica, siendo que su educación no universitaria es fundamentalmente pública. Lo cual desmiente la idea neoliberal de que la educación pública es intrínsecamente mala.

La evaluación estandarizada existente es la llamada prueba de bachillerato, que se produce al finalizar los estudios previos a la educación superior. Los resultados desde 1999 al 2013 muestran un moderado crecimiento de los aprobados.

CUADRO N° 11
COSTA RICA: PRUEBA DE BACHILLERATO, PORCENTAJE DE APROBACIÓN, 1999-2013

1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
60.5	66.5	66.7	64.4	62.1	63.1	62.7	67.2	64.6	68.4	68.0	66.9	69.8	69.8

FUENTE: MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA, "BACHILLERATO 2013".

En relación a las materias evaluadas los resultados son diversos como se puede apreciar en el cuadro siguiente,

en efecto, mientras en matemáticas en 2013 aprobó el 75.2% de los que presentaron el examen, en español lo

hizo el 97.2% y en inglés el 90.1%.

CUADRO N° 12

COSTA RICA: PRUEBA DE BACHILLERATO, PORCENTAJE DE APROBACIÓN POR ASIGNATURA, 2006-2013

ASIGNATURA	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2006-13
MATEMÁTICA	72.2	80.6	79.4	80.1	79.3	74.6	76.1	75.2	+3.0
ESPAÑOL	96.0	96.3	93.7	90.4	92.1	93.8	95.9	97.2	+1.2
INGLÉS	86.0	87.7	88.3	85.7	87.0	93.8	87.8	90.1	+4.1
FÍSICA	86.4	77.5	76.6	84.9	89.3	91.2	94.6	91.3	+4.9
QUÍMICA	86.1	82.3	86.2	83.7	86.0	89.0	91.2	92.6	+6.5
FRANCÉS	96.4	93.4	92.7	92.2	91.3	91.6	93.7	92.8	-3.8
BIOLOGÍA	87.2	86.2	86.2	90.3	89.2	89.5	93.6	93.6	+6.4
EST. SOCIALES	94.4	92.4	89.4	91.4	93.9	90.1	96.1	96.4	+2.0
EDUC. CÍVICA	95.7	94.1	92.5	93.7	93.2	97.9	97.8	98.7	+3.0
PROMOCIÓN NACIONAL	62.7	67.2	64.6	68.4	68.0	66.9	69.8	69.8	+7.1

FUENTE: MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA, "BACHILLERATO 2013".

Desde hace algunos años se vienen introduciendo cambios en la perspectiva de la evaluación en Costa Rica, en el documento del Ministerio de Educación Pública titulado "*Memoria Institucional 2006-2014. La educación subversiva: Atreverse a construir el país que queremos*" se plantea la línea estratégica N° 8 denominada "Lograr que la evaluación no sea una autopsia, sino un instrumento de cambio". Dice el MEP que en ese sentido se trabajó en mejorar y aprovechar plenamente los procesos de evaluación como instrumentos de cambio para el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la educación costarricense, de manera que la evaluación funcionara como una de

las herramientas más poderosas para garantizar mejoras permanentes en la calidad de los procesos educativos. Dado lo anterior, se reformó el Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes, y se aprovecharon los resultados de las pruebas diagnósticas de sexto y noveno años para generar cambios. De igual manera se fortalecieron y mejoraron las pruebas de Bachillerato y se continuó participando en las pruebas LLECE a nivel latinoamericano y en las pruebas PISA de la OECD. (MEP, 2013, 24). Un paso importante para utilizar la evaluación como instrumento de cambio fue la decisión del CSE (Consejo Superior de Educación) del 2007 de acoger la propuesta del MEP

para transformar el carácter de las Pruebas Nacionales correspondientes al segundo ciclo –conocidas como las "pruebas de sexto grado"– y las correspondientes al tercer ciclo –conocidas como las "pruebas de noveno"– y convertirlas en pruebas de carácter diagnóstico que se aplicaran en forma aleatoria. Esto implicaba abandonar el carácter promocional y universal que hasta entonces las había caracterizado, para orientarlas al diagnóstico educativo. En razón de ello –además de sustituir las pruebas de II y III ciclo por evaluaciones diagnósticas– también se estudió cómo mejorar la calidad de las pruebas de bachillerato. Con base en las recomendaciones de un

estudio realizado por la Universidad de Costa Rica en el 2006 sobre estas pruebas –así como en los propios análisis de la División de Control de Calidad del MEP– se procedió a incorporar gradualmente una serie de cambios con el fin de mejorar su comparabilidad en el tiempo, su confiabilidad y su validez.

Entre las medidas técnicas aplicadas destaca la creación de un banco de ítems que se comenzó a utilizar en el 2006. Ya en el 2013 un 50% de las preguntas de las pruebas nacionales provinieron de este banco, lo que significó que las mismas mostraran una validez mayor en cuanto a la confiabilidad de los resultados.

Asimismo, desde el 2011 se implementó en el Bachillerato Formal el pilotaje de ítems con el fin de obtener unidades de evaluación con estadísticas técnicamente apropiadas que permitan que sean utilizadas en las pruebas nacionales de los años siguientes. Respecto al proceso de aplicación de las pruebas, se reforzaron las medidas de seguridad en la impresión, empaque y distribución.

Las críticas que se hacen a las evaluaciones por parte de las dirigencias de las organizaciones de los trabajadores de la educación son similares a las de otros países del continente, así, algunos entrevistados señalan que aplicar el concepto de calidad a la educación responde a una política de los organismos financieros internacionales (BID y BM) que los utiliza para evaluar los procedimientos y a las y los profesionales que trabaja en educación. La calidad, en el neoliberalismo, es vista como una medición, se refiere a índices, números, cobertura, cantidad de estudiantes por sección, exámenes, rendimiento en pruebas, lo que lleva nota, cantidad

de dinero, cantidad de servicios de las instituciones educativas. Además sólo se califica el conocimiento y se deja de lado todo lo socio afectivo y lo demás, la evaluación es el centro del proceso educativo, se pone atención al producto final, sin importar cómo se llega ahí, y se pierde la esencia misma de la educación como proceso de formación integral del ser humano. Se parte de una visión de la realidad fragmentada y reduccionista y, más que las mejoras educativas, se evalúa la gestión del educador y del centro educativo.

El concepto de calidad está vinculado a una visión mercantilista, empresarial, junto con la eficiencia y la eficacia. Esto es porque la educación se ha dejado de ver como un derecho al que debemos tener acceso todos/as, para verse como algo con sentido lucrativo. Antes no se hablaba de calidad de la educación, sino de buena educación, de educación integral, pero no de la calidad. El término se aplica a la educación porque quieren convertirla en un mercado, se quieren manejar los colegios como una empresa, ya no va a importar la formación de los directores como docentes, sino como administradores, como sucede con el proyecto (que fue aprobado en el Consejo Superior de Educación) del “Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense”. En éste los requisitos para los subdirectores incluyen los estudios de administración de empresas.

Por eso las organizaciones tienen otro concepto de calidad. ANDE ha tratado de salirse de ese concepto, que se traslada a la educación desde los productos, las fábricas, y considera que la educación no es eso. El proceso educativo es muy complejo para tratar de ponerlo en números, en califica-

ciones, en pruebas estandarizadas. Esos números son importantes, pero son sólo una parte del proceso educativo. Se ha propuesto cambiar la terminología y hablar de una educación integral, diferenciándose del BM, más que tener que interpretar el concepto de calidad.

Otra postura señala que debería hablarse de mejoramiento permanente de la educación, porque cuando se acuña el término calidad se usa como un neologismo pedagógico o como un fetiche. No debería ponerse el ojo en el rendimiento, sino en lo que acontece en el aula, en las relaciones en el aula, en lo que el docente hace para que haya aprendizaje, etc. Hay una imprecisión en la conceptualización de la calidad de la educación.

En definitiva, los/as sindicalistas y expertos/as consideran que mejores diagnósticos no necesariamente mejoran la educación, y el único perjudicado es el/la estudiante que se queda sin poder ingresar a la educación superior.

2.4. Honduras

En Honduras se ha venido realizando evaluaciones con pruebas estandarizadas para matemáticas y español desde el año 1997 con el propósito de tener un diagnóstico sobre el qué y cuánto están aprendiendo los niños y jóvenes en los centros educativos.

A partir del año 2003 se elaboró y aprobó un Currículo Nacional Básico (CNB), además, se desarrollaron herramientas de apoyo para la implementación de este CNB en matemáticas y español de 1° a 9° grado. Las herramientas fueron: Estándares Educativos,

Programaciones Mensuales, Libros de Texto y un sistema de evaluación centrado en estándares concretizado con Pruebas Diagnósticas para el inicio del año escolar, Pruebas Formativas Mensuales y Pruebas Fin de Grado con sus respectivos manuales e instructivos.

En el año 2011 Honduras participó por primera vez en dos estudios internacionales de Calidad Educativa. Debido a que los dos estudios coincidían en tiempo, el país y la IEA, decidieron realizarlos paralelamente. El estudio; Tendencias Internacionales en Matemáticas y Ciencias (TIMSS) el otro; Progreso Internacional de la Comprensión Lectora (PIRLS) en ambos estudios, de acuerdo a lo concluido por las autoridades, Honduras obtuvo resultados que evidenciaron una baja calidad educativa. En este estudio las pruebas de 4º grado fueron contestadas por los de 6º y las de 8º por los de 9º, a pesar de ello en una muestra de 52 países Honduras ocupó el lugar 51 solo superando a Yemen en Matemáticas de 4º grado. En Matemáticas de 8º grado, Honduras ocupó el último lugar entre los países, reiterando que los alumnos de 9º grado fueron los que contestaron lo correspondiente a 8º grado. Solo en lectura se obtuvieron mejores resultados comparados con los de Matemática, el país quedó en el lugar 39 de 49 países, con la salvedad que se participó con alumnos de 9º grado.

En el año 2012 el ministerio de educación decidió incorporar dos acciones de importancia en el tema de la evaluación de estudiantes:

- Evaluación de rendimiento académico a nivel censal y a nivel muestral de 1º a 9º grado.
- Evaluación de Escritura (español,

área de Comunicación) de 1º a 9º grado.

En el boletín de prensa de la secretaría de educación del 23 de octubre de 2012 y firmado por el secretario de la misma, se señala que:

"La Secretaría de Educación Realizará por primera vez en la historia del país una Evaluación de Rendimiento Académico en las Áreas de Español y Matemáticas de Primero a Noveno Grado de forma Censal... Cabe mencionar que esta actividad está orientada a la Evaluación de Rendimiento Académico para los Estudiantes de Primero a Noveno Grado y no es una Evaluación de Desempeño del Docente".

Como puede apreciarse el secretario de educación se apresura a señalar que no se pretende evaluar a los docentes con cuyas organizaciones ha desarrollado e impulsado un permanente y creciente conflicto desde que asumió el cargo.

En el 2012 se aplica una prueba censal y una muestral, esta última con el objetivo de poder hacerla comparable con años anteriores en las que se aplicaban pruebas nacionales estandarizadas, pero muestrales. Siguiendo con la "moda" implantada en Latinoamérica por las reformas neoliberales, los estándares de contenido no son suficientes para avanzar hacia la pedagogía de las competencias por la cual se incorporan los de dominio. La secretaría señala que tanto los Estándares de Contenido como los de Desempeño o Dominio están vinculados al currículo, libros de texto, guías didácticas, formación y capacitación docente, evaluaciones formativas, así como a evaluaciones externas. Seguramente un análisis más detallado de estos aspectos y sus

relaciones no mostraría la coherencia que se presume en las declaraciones oficiales.

Por otra parte, es importante señalar que en la evaluación de estudiantes se manejan dos perspectivas lo que llaman *evaluaciones de alto riesgo*¹⁵ y las de bajo riesgo, en Honduras se ha optado hasta ahora por la de bajo riesgo, lo cual implica que sus resultados tienen una función únicamente informativa y formativa, pero no conllevan consecuencias de sanción directa.

En el proceso de evaluación en Honduras se han establecido formas de presentar y analizar los resultados, así los estudiantes quedan agrupados en 4 niveles de desempeño que se definen de la siguiente manera:

1. Avanzado: los estudiantes en este nivel demuestran un desempeño excepcional en los temas evaluados.

2. Satisfactorio: los estudiantes en este nivel han cumplido con el objetivo educativo. Tienen los conocimientos, habilidades y destrezas necesarios para tener éxito en el siguiente grado.

3. Debe Mejorar: los estudiantes en este nivel tienen los conocimientos mínimos de los temas evaluados. Sus conocimientos, habilidades y destrezas son suficientes para justificar su avance al siguiente grado.

4. Insatisfactorio: los estudiantes en este nivel no tienen los conocimientos mínimos de los temas evaluados. Sus conocimientos habilidades y destrezas no son suficientes para justificar su avance al siguiente grado.

Para la realización de la prueba nacional estandarizada de 2012 aplicada desde 1º a 9º grado, se tomó una muestra del 9.4% de los estudiantes matriculados en dichos grados. Los resultados más bajos estuvieron en los grados 3º a 6º,

mejoraron en 7mo y bajaron en 8vo y 9vo. Como es lugar común en los resultados de pruebas estandarizadas los más bajos son en matemáticas.

Como puede apreciarse los resultados en lectura son insuficientes en la medida que más del 50% de los estudiantes se ubican en debe

mejorar e insatisfactorio. Los mejores resultados corresponden a 1°, 2° y 5° grados y los peores en 6°, 7° y 9° grados.

CUADRO N° 13

LECTURA. PORCENTAJE ESTUDIANTES POR NIVEL DE DESEMPEÑO POR GRADOS EN EDUCACIÓN BÁSICA

NIVELES/GRADOS	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°
AVANZADO	25	11	13	6	18	7	6	7	10
SATISFACTORIO	42	48	28	41	46	23	32	34	25
DEBE MEJORAR	21	34	42	46	29	49	51	49	52
INSATISFACTORIO	11	8	16	8	7	20	12	9	12

FUENTE: INFORME NACIONAL RENDIMIENTO ACADÉMICO. 2012, ESPAÑOL Y MATEMÁTICAS 1RO A 9NO GRADO

En lo que se refiere a matemáticas ocurre algo parecido a lectura los mejores resultados corresponden a 1°,

2° y 5° grados con el 60% o más de estudiantes en los niveles avanzado y satisfactorio y los peores son en

6°, 7° y 9° grados con el 60% y más de estudiantes en los niveles debe mejorar e insatisfactorio.

CUADRO N° 14

MATEMÁTICAS: PORCENTAJE ESTUDIANTES POR NIVEL DE DESEMPEÑO POR GRADOS EN EDUCACIÓN BÁSICA

NIVELES/GRADOS	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°
AVANZADO	25	11	13	6	18	7	6	7	10
SATISFACTORIO	42	48	28	41	46	23	32	34	25
DEBE MEJORAR	21	34	42	46	29	49	51	49	52
INSATISFACTORIO	11	8	16	8	7	20	12	9	12

FUENTE: INFORME NACIONAL RENDIMIENTO ACADÉMICO. 2012, ESPAÑOL Y MATEMÁTICAS 1RO A 9NO GRADO

2.5. Algunas conclusiones sobre PISA y las pruebas nacionales estandarizadas

Partiendo desde un análisis crítico del tema que nos ocupa hay que señalar que el primer punto a considerar sería el hecho mismo de que las pruebas sean estandarizadas, iguales para todos y que se pretenda que todos tengan la misma formación y sean sometidos a los mismos estándares de aprendizaje, lo cual es contradictorio, con la realidad social, con la de la escuela y la del aula, en efecto, la realidad motivo de análisis, está marcada profundamente por la diversidad.

- Diversidad de los sujetos individuales, como personas, como seres humanos.
- Diversidad de inteligencias, no está presente solamente aquella que se mide por el IQ, las hay múltiples y son parte de la riqueza de la sociedad y cada una encuentra su lugar y su "éxito" si lo permitimos y estimulamos. Esta homogenización se parece a la exigencia que existió para que todos fueran diestros, en la escuela no se podía escribir con la izquierda. También se parece al intento de hegemonía ideológica neoliberal, todos deben ser de derecha, conservadores.
- Diversidad geográfica, no es lo mismo el campo que la ciudad, la sierra que la costa, la selva que el altiplano, esas diversidades se refieren a experiencias de vida, de sentido común, de formas de pensar y sentir, diferentes aprendizajes y formas de educar por parte de la comunidad.
- Diversidades étnico-culturales tan presentes en muchos países de América Latina y creciendo por los procesos migratorios en todas partes del mundo. Estas diversidades suponen diferentes cosmovisiones

y formas de entender, aprender y aprehender el mundo.

Cada trabajador de la educación se enfrenta a esas diversidades y tiene que trabajar con ellas, tiene que sacarles el mejor provecho para los sujetos involucrados y para el colectivo del aula y la escuela; especialmente es tarea del docente reconocer esas diversidades, estimularlas y potenciarlas como subjetividades y creatividades diferentes. Las pruebas estandarizadas desconocen la diversidad y tratan de destruirla, aunque no sea necesariamente esa su finalidad. La escuela no es una fábrica, con cadena de montaje, que tiene la obligación de producir en masa sujetos-resultados similares para poder pasar los filtros de una calidad estándar, calidad que a su vez no ha sido sometida a ninguna prueba de calidad que nos demuestre que es tal.

Los estándares educativos y su correlato las pruebas estandarizadas generan un currículo oculto, en realidad muy visible, pues de lo que se trata es que los estudiantes desarrollen sus capacidades lógico-matemáticas y lingüísticas, esto más ciencias, es lo que se examina y eso es lo que los estudiantes deben saber y deben desarrollar como habilidades que los conducen a las competencias. Con esto se genera en el ámbito educativo y en la sociedad, la idea de que esto es lo importante y lo único que importa; el arte, la filosofía la historia y demás ciencias sociales, la educación física y nutricional, el cuidado del medio ambiente, la convivencia armónica y de solidaridad (en tiempos de competencia y de bullying) no son importantes, ni valiosas o por lo menos, no se evalúan y ojalá que ello no ocurra si se va hacer a través de pruebas estandarizadas. Hay una

profunda transgresión a la ciencia y a la inteligencia individual y colectiva, cuando se pretende que buenos resultados en pruebas estandarizadas, significan buena educación, buenos ciudadanos y darán origen a una buena sociedad.

Otra importante distorsión se produce cuando los resultados de las evaluaciones son de conocimiento público y dan origen a procesos de comparación entre escuelas, entre lo público y lo privado, peor es el caso si los gobiernos y/o los medios de comunicación dan origen o proporcionan ranking de escuelas, con la supuesta intención de que el "cliente" padre de familia tenga la oportunidad de escoger la mejor educación para sus hijos. En primer lugar, esto supone que los padres de familia están recibiendo una información sobre la calidad de las escuelas, lo cual no es cierto, tienen apenas un indicador de entre los muchos que deberían ser tomados en cuenta. En segundo lugar las escuelas que resultan peor en los ranking son las rurales, las que están destinadas a las comunidades indígenas y afrodescendientes, las que se ubican en las poblaciones destinadas a los pobres y la clase media baja (si es que este sector existe y no es un invento sociológico) de las ciudades, etc., con esto se estigmatiza y discrimina lo que ya ha sido discriminado y excluido durante siglos.

La situación anterior empeora más si beneficios diversos, incluidos los económicos, están ligados a los resultados de las pruebas, entonces las escuelas mejor evaluadas y sus docentes reciben recompensas y las otras, que deberían ser las apoyadas para ayudarles a tener mejores condiciones de trabajo quedan

marginadas y el círculo vicioso de segmentación y desigualdad crece.

Frente a los ranking y las recompensas, los directores y los docentes vuelcan sus esfuerzos a tratar de que mejoren los resultados y por lo tanto, la escuela y el aula comienzan a girar, a orientarse en torno al contenido de las pruebas, tanto en el fortalecimiento de esos contenidos de matemáticas, lenguaje y ciencias, como en lo relativo a generar metodologías de respuesta a los ítems de selección múltiple y dedicar muchas horas a practicar cómo contestar pruebas anteriores, a usar libros que traen muchos ejemplos de ese tipo, etc.

El problema se hace mucho más grave si los resultados son ligados a compensaciones económicas directas para los docentes, pues es natural que un sector profesional en general mal pagado, quiera mejorar sus ingresos logrando que sus estudiantes tengan buenos resultados. En el párrafo anterior señalamos métodos lícitos, aunque distorsionantes que se pueden usar, pero también pueden presentarse otros no tan lícitos, como parece haber ocurrido en México y que llevó a la cancelación definitiva de la prueba estandarizada ENLACE.

La escuela y los docentes trabajan entonces para contestar test y se pasa de procesos educativos más o menos integrales a procesos de instrucción hacia los estudiantes, podríamos decir, de capacitación para obtener buenos resultados en las pruebas estandarizadas. Eso que describimos está muy lejos de la "educación de calidad" o como prefieren llamarle los trabajadores de la educación organizados, la "buena educación". Lo que se está viviendo es la orientación hacia una escuela que instruye para formar el "capital humano" necesario

para los tiempos de la globalización transnacional.

Hoy, PISA es la prueba reina de los que detentan el poder económico y político en muchos países, es el instrumento por excelencia que cada tres años los provee de municiones-resultados para atacar a los trabajadores de la educación, especialmente a los docentes, y a sus organizaciones. También sirve de manera muy eficaz para atacar a la educación pública y seguir fortaleciendo e impulsando a la educación privada y además, consolidar en el sentido común de la opinión pública que lo privado es mejor que lo público. Esa idea no sólo es útil para el plano educativo sino que fortalece a toda la estructura privatizada de los países, la idea central que buscan transformar en sentido común, es que el Estado es un mal educador y un mal empresario y todo puede solucionarse con la privatización y mejor aún si se trata de propiedad extranjera, de transnacionalización.

Como prueba reina PISA sintetiza los problemas de la estandarización. Ya no se trata de igualar a los habitantes de un país, ahora todos los niños y jóvenes del mundo deben ser el resultado de un proceso de instrucción homogéneo, se trata de la operación de la fábrica educativa mundial cuyo producto estrella es el "capital humano" con capacidades globalizadas, útil en cualquier parte del mundo, y a propósito de ese interés no hay que olvidar las migraciones y las necesidades de fuerza de trabajo en los países llamados desarrollados. PISA supone y en la práctica exige, que todos las/os jóvenes de 15 años de cualquier país del mundo, de cualquier pertenencia étnico-cultural, de cualquier clase social,

con cualquier tipo de inteligencia, deben saber lo mismo y desarrollar las mismas "competencias". Toda la diversidad del mundo queda reducida a una decena de preguntas generadas en un país desarrollado, por una ONG o una empresa, en 2015 lo será Pearson. Ese intento de eliminar la multiplicidad de lo diverso es *irreal* y representa un atropello cuasi colonial a las identidades, historias y demás circunstancias que nos hacen ser parte de la humanidad, pero diferentes y únicos, como personas y como pueblos. Por eso PISA es una aberración, no sólo por su incapacidad para medir lo que dice que mide, la "Calidad" de la educación, sino porque es un proceso en curso que expresa un sofisticado dispositivo de dominio, hegemonía y homogenización del mundo, un intento de clonación en medio de una catastrófica e inaceptable desigualdad y de una crisis civilizatoria en curso.

Es más, la evaluación estandarizada internacional no puede ser evaluación de la "calidad", pues no se trata de evaluaciones vinculadas a una educación pertinente, es descontextualizada, no está históricamente situada, no está geográficamente situada, no respeta ni las identidades, ni las cosmovisiones, no responde a los modelos de desarrollo propios de cada país y por lo tanto, pasa por encima de la autodeterminación y la democracia y es parte de una propuesta que pretende que todas las sociedades sigan el mismo camino educativo, social, político y económico.

Mientras más importancia y espacio se dé a la evaluación a través de pruebas estandarizadas, mayor será el distorsionamiento de ésta y más se alejarán los procesos de enseñan-

za-aprendizaje de la educación como proceso integral de formación de personas. Hasta ahora, no existe ninguna evidencia empírica que demuestre que las evaluaciones estandarizadas han contribuido a formar mejores estudiantes, mejores trabajadores, mejores ciudadanos y una mejor, más justa e inclusiva democracia. Por el contrario, las tendencias de abierta introducción de la competencia entre estudiantes, docentes y escuelas por obtener mejores resultados en las evaluaciones, conducen al individualismo, la no cooperación, la ausencia de solidaridad, etc.

La evaluación estandarizada favorece a los estudiantes y familias con mejor situación económica y cultural, favorece a la educación privada y perjudica a la pública, es un instrumento que se utiliza para impulsar los procesos de privatización decididos directamente por el poder o que ocurren silenciosamente por la creación de un sentido común, de un imaginario social, que la favorece en la mirada del grueso de la población.

Para cerrar esta parte de la reflexión vale la pena rescatar lo que sobre el tema de la evaluación estandarizada señaló CTERA en el informe que elaboró para esta investigación:

"En términos generales, se cuestionó a estos instrumentos así como al uso que se les dio por ser: restrictivos (al medir sólo algunos contenidos y de manera superficial), punitivos (al establecer premios y castigos), y estigmatizadores o segregadores (al distinguir escuelas "buenas" y "malas", establecer un ranking arbitrario y/o índices de calidad). Asimismo por fomentar métodos que privilegiaban resultados como "eficiencia", "productividad", "mérito" y "rendimiento de los alumnos"

en detrimento de la formación de ciudadanos y ciudadanas conscientes y plenos de derechos.

En esa clave también se denunció que al construir ranking de estudiantes, escuelas y países, se desconoce el carácter de bien público y derecho social que tiene la educación, lo cual nada tiene que ver con competir sino con incluir a todas y todos en el derecho a aprender. Se planteó que era necesario discutir desde qué concepto de calidad producir la evaluación y qué, cuándo, cómo, por qué, para qué, con quiénes y a través de qué procesos evaluar. En este mismo sentido, se cuestionó la validez de dejar en manos de "tecnócratas" la construcción de los instrumentos en vez de elaborarlos a través de procesos colectivos con la participación de las y los docentes, estudiantes y familias" (CTERA, 2013, pág. 1).

BIBLIOGRAFÍA

Arancibia, Juan

"Economía Política de la Reforma Educativa en América Latina".

Incluido en el Tomo I del libro:

Desafíos de la Ciencia, la tecnología y la innovación. Desarrollo, educación y trabajo. Coordinado por María Carmen del Valle y editado por el IIEc-UNAM. México D.F., en febrero del 2013.

Casassus, Juan (2009)

"Actuales escenarios educativos: una mirada desde la democratización de la educación, en Otra escuela es posible, La Educación puede cambiar", Documento de Trabajo, Colegio de Profesores de Chile A.G., Santiago, Chile.

- *"El precio de la evaluación estandarizada: la pérdida de calidad y la segmentación social"*.

<https://es.scribd.com/doc/115347230/Juan-Casassus-Evaluacion-1>

- *"La Política de Reforma Basada en Estándares aplicada a Chile. Otra mala idea"*

<http://guillemobastias.wordpress.com/2010/11/05/la-politica-de-reforma-basada-en-estandares-aplicada-a-chile-otra-mala-idea/>

- *"Lenguaje, Poder y Calidad de la Educación"*. BOLETIN 50, diciembre 1999 / Proyecto Principal de Educación. Santiago, Chile.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001191/119117s.pdf>

CTERA (2014)

"Acerca de la Evaluación en la Argentina". Trabajo inédito. Buenos Aires, Noviembre 2013

IBarrenechea, Ignacio (George Washington University (GWU)).

"Evaluaciones Estandarizadas: Seis Reflexiones Críticas. En Revista: Archivos Analíticos de Políticas Educativas". Arizona State University. Volumen 18, Número 8, 10 de abril 2010

Barber, Michael y Mona Mourshed

"Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos". PREAL N° 41. Santiago de Chile, julio 2008.

www.preal.org/publicacion.asp

OCDE

"El programa PISA de la OCDE Qué es y para qué sirve", París, documento sin fecha, consultado el 8-2-2012 en: www.oecd.org

"PISA INFOCUS N° 13". 02/2012 (Febrero)

¿Se compran con dinero los buenos resultados en PISA?

"PISA INFOCUS N° 7". 2011/7 (Agosto)

Centros privados: ¿A quién benefician?

www.oecd.org/pisa/infocus

Ravela, Pedro (2008).

"Evaluación y profesión docente en Uruguay. Problemas y propuestas".

Publicado por Punto.edu, Año 4, N° 14, Montevideo, setiembre de 2008.

Centro de Investigación y Promoción Educativa y Social (CIPES)

Scherping V. Guillermo (Colegio de Profesores de Chile) (2014)

"CHILE: Las Pruebas Estandarizadas (PISA y Procesos Nacionales de Evaluación) y Evaluación Docente". Documento inédito, Santiago de Chile, 2014.

Torres, Rosa María

"12 tesis para el cambio educativo".

Editado por Fe y Alegría. Julio del 2005. www.feyalegría.org

Trucco, Daniela

"Educación y desigualdad en América Latina". CEPAL - Serie Políticas Sociales N° 200. Santiago, Chile, junio de 2014.

<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/53313/P53313.xml>

¹Este texto es parte de un trabajo inédito mayor realizado para la Internacional de la Educación de América Latina (IEAL)

²Profesor de Historia, Doctor en Economía. Colaborador de la Internacional de la Educación de América Latina. Profesor e Investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.

³Recordemos que los grandes impulsores y responsables de estas políticas en América Latina han sido y son el Banco Mundial, El Banco Interamericano de Desarrollo, la propia OCDE y ciertamente los gobiernos nacionales al servicio del gran capital transnacional y nacional.

⁴OCDE: "El programa PISA de la OCDE Qué es y para qué sirve", París, documento sin fecha consultado el 8-2-2012 en: www.oecd.org

⁵La Internacional de la educación agrupa a los más importantes sindicatos de trabajadores de la educación a nivel mundial y lo mismo hace la IEAL en América Latina

⁶Los representantes de los Ministerios de educación de Colombia y Chile señalaron expresamente no firmar la carta.

⁷Centrales Sindicales que se hacen representar por Sindicatos docentes. CTERA y SADOP, Argentina; CNTE, Brasil; FUM-TEP, Uruguay; UNE, Paraguay y Colegio de Profesores de Chile.

⁸La mayor parte del contenido sobre Chile está tomado del trabajo realizado por Guillermo Scherping, del Colegio de Profesores de Chile, para esta investigación (ver bibliografía).

⁹Himmel, E. (1997). "Impacto social de los sistemas de evaluación del rendimiento escolar: el caso de Chile". En B. Álvarez y M. Ruiz-Casares (eds.), *Evaluación y Reforma Educativa. Opciones de política*. PREAL.

¹⁰Casassus, J. (2009): *Actuales escenarios educativos: una mirada desde la democratización de la educación, en Otra escuela es posible, la Educación puede cambiar*, Documento de Trabajo, Colegio de Profesores de Chile A.G., Santiago, Chile.

¹¹Por ejemplo el informe Pearson sobre la PSU

¹²Entre otros del Colegio de Profesores de Chile.

¹³Himmel, E. 2011, *Revista Docencia* N° 45.

¹⁴Entrevista para este estudio a la Dirigente Nacional Encargada del Departamento de Educación del Colegio de Profesores de Chile y Presidenta de la Central Unitaria de Trabajadores, CUT, Chile.

¹⁵En las evaluaciones llamadas de Alto Riesgo sus resultados tienen consecuencias directas para individuos y/o instituciones, lo cual significa que conllevan algún tipo de sanción positiva o negativa, por ejemplo los exámenes de acreditación al finalizar cierto nivel educativo, los de ingreso a la educación superior, establecimiento de incentivos económicos a centros educativos o a docentes (afectación del ingreso, pérdida del empleo), la publicación de los resultados de cada centro educativo en los medios de comunicación con la finalidad de que las familias juzguen la calidad de los centros.

PRESUPUESTO Y EDUCACIÓN

COMISIÓN DE PRESUPUESTO, SALARIO Y CONDICIONES DE TRABAJO DE FENAPES

INTRODUCCIÓN

Este documento es elaborado en el marco de la Comisión de Presupuesto, Salario y Condiciones de Trabajo de FENAPES, es un aporte para enriquecer la discusión presupuestal, el salario docente y dar insumos para pensar el presupuesto en torno a un programa educativo popular en continua elaboración por el sindicato.

Comienza con una mirada histórica del presupuesto utilizando algunos indicadores claves para comprender el proceso que nos ha llevado a la situación actual del sistema educativo. Para ello, se analiza el gasto de la ANEP y de la UdelaR desde el año 1961 hasta el 2013, mirando la prioridad fiscal y se lo compara con otros incisos de gasto con el fin de mostrar prioridades de gasto de los sucesivos gobiernos. También se analiza el gasto en relación al PBI, también se lo compara con otros incisos de gasto y se muestra este

indicador para otros países del mundo. Asimismo, desde que se avanzó en la lectura presupuestal por Área Programática -idea que en sí misma no es mala- existen algunos componentes que se computan como gasto en educación que no son ejecutados en los incisos específicos de la educación. Algunos de estos gastos son históricos, como la Escuela Militar o Policial. Otros, podrán ser incluso muy deseables como el boleto estudiantil gratuito, que se asigna al Ministerio de Transporte. Lo cierto, es que en los últimos años, se han incrementado mucho este tipo de gasto por fuera de los incisos tradicionales, ganando peso programas ejecutados en incisos con mayor peso en el poder ejecutivo, dando mayor discreción al gasto según la voluntad del jerarca de turno. Por tanto, se estudia brevemente el peso de estos programas y el origen de su ejecución.

Por otra parte, en ANEP-Udelar existen gastos que difícilmente puedan calificarse como educativos. En particular, existe en dichos incisos un subsidio indirecto a la Seguridad Social debido a los altos aportes patronales, por lo tanto, los indicadores presentados en la parte primera deberían matizarse con esta transferencia al interna del Estado. En una segunda instancia se realizan algunos cálculos que dan cuenta de la magnitud de este monto.

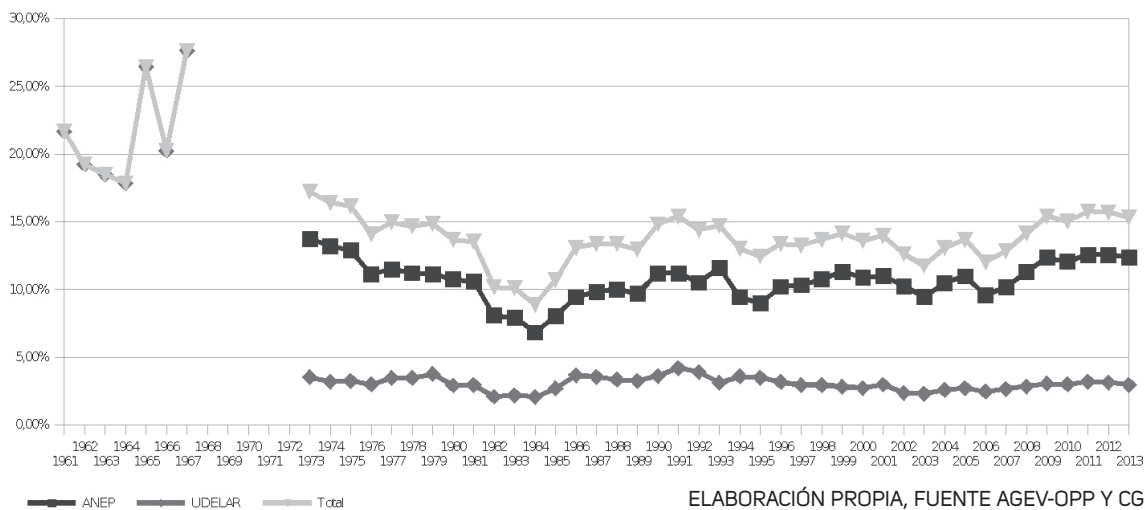
Por último, con los datos administrativos que FENAPES obtuvo del CES sobre la situación laboral de los docentes, con la Encuesta Continua de Hogares y con información brindada por área de estadísticas de CODICEN en el marco de la comisión de seguimiento presupuestal. Se analiza la situación salarial de los docentes y se discute sobre la pertinencia de luchar por más y mejor salario.

PRESUPUESTO

Prioridad fiscal

Uno de los indicadores utilizados para visualizar la importancia que el gobierno le asigna a determinado sector específico del Estado es la prioridad fiscal. Este indicador relaciona el monto presupuestado para la educación (entendiéndola como la sumatoria entre lo destinado para ANEP y UdelAR), con el total del monto presupuestario del Estado.

GRÁFICO 1. PRIORIDAD FISCAL EN EDUCACIÓN. SERIE 1961-2013.



ELABORACIÓN PROPIA, FUENTE AGEV-OPP Y CGN

En el gráfico 1, puede verse un descenso en la prioridad fiscal de todo el sistema, teniendo como un primer mojón los últimos años de la década del 60. Es en este período, que se da la mayor asignación presupuestal con respecto al resto de los incisos, llegando a su pico en el año 1968 con un 27,62% del total del presupuesto. Vale resaltar, que antes de la década del 70, el gasto en educación se computaba todo en el inciso de la UdelAR. Por problemas de los datos, no se cuenta con información del

período que va desde 1968 hasta 1972, volviendo a contar con información a partir del año 1973 hasta la actualidad. En este año que comienza un período de enorme significación para la vida política y social del país, pero que además tuvo una gran repercusión en el ámbito educativo. Es en la última dictadura donde se comenzó un proceso de reducción en el gasto educativo, sumado a un aumento sustantivo en la matrícula en educación media y superior. Mirando el indicador de prioridad fiscal, en

este período se da un descenso muy importante del esfuerzo fiscal destinado a la educación pública. La asignación presupuestal a la educación como porcentaje del presupuesto total en el período pre-dictadura con datos disponibles (1961-1967) fue del 21,64%, mientras que el promedio para todo el período de duración del gobierno dictatorial (1973-1984) fue del 13,73%, donde también se dió un mínimo histórico de una asignación del 8,89% del presupuesto en el año 1984.

Luego de esta fuerte caída del gasto público en educación como porcentaje del presupuesto total, esta relación se mantuvo bastante estable, el promedio del ratio fue de 13,52% para el período que va desde la restauración democrática a la década del 2000 (1985-2000), y de 13,92% en el período que va desde el 2000 al 2012.

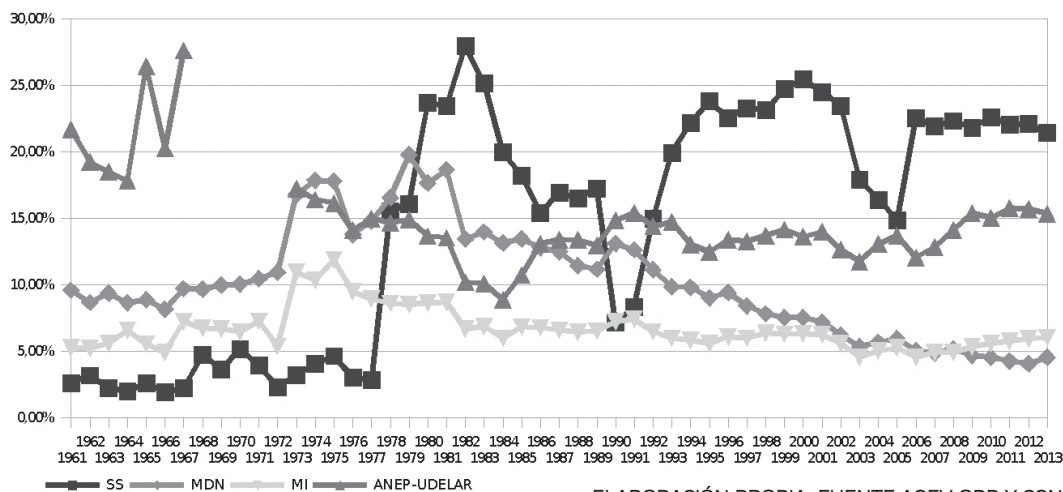
Si se mira a lo largo de todo el período se puede ver la alta correlación entre la prioridad fiscal del gasto en educación pública y el estado de situación de la economía uruguaya como conjunto, especialmente en los momentos de crisis. Es así que hay mínimos parciales en el período en los momentos que hubo crisis. Se evidencia un mínimo parcial en el año 1976 donde el ratio estudiado fue de 14,10% cuando el promedio en la época (1972-1979) era de 15,48%. En el año 1984, asociado a los resabios de la crisis de la "tablita", el monto asignado a la educación fue de un 8,89% del total presupuestal cuando el promedio para

la época (1982-1987) era 11,05%. En el año 2003 el monto asignado fue de 11,75% cuando el promedio en la época (2000-2006) fue de 12,96%.

El presupuesto universitario por su parte, dentro de todo el período en que se diferencia de lo asignado a la ANEP, presenta un comportamiento más homogéneo. Esto se puede ver por ejemplo, en el hecho de que para el período que va desde el año 1973 al año 2013, el promedio del porcentaje asignado ha sido de un 3,05%, siendo el nivel máximo asignado en ese período el 4,2% (en el año 1991) y el mínimo 2,06% (en el año 1984), es decir, ha tenido poca variabilidad. Esto queda más evidente si se hace el mismo análisis para lo asignado a la ANEP. El promedio del presupuesto asignado para el mismo período es de 10,67% del presupuesto, siendo el nivel máximo de asignación presupuestal el 13,73% (en el año 1973) y el mínimo histórico de 6,82% (en el año 1984).

El deterioro presupuestal queda manifestado por dos efectos, por un lado lo que se ve en la gráfica debido al descenso de peso relativo de la educación pública en el total del presupuesto. Por el otro, durante el período de "estancamiento" en el nivel relativo de asignación presupuestal (a grandes rasgos no hay grandes variaciones), existe un deterioro en el porcentaje presupuestal por estudiante, es decir, el porcentaje relativo de la educación en el presupuesto permanece estable, pero al aumentar la matrícula de estudiantes la prioridad fiscal relativa cae. Este fenómeno tiene una importancia política considerable, porque indica que el esfuerzo fiscal relativo por estudiante desciende cuando el sistema educativo quiebra una lógica elitista (sobre todo a nivel universitario) y comienza a masificarse -esto será mostrado más adelante-.

GRÁFICO 2. PRIORIDAD FISCAL EN ANEP-UDELAR, MDN, MI Y TRANSFERENCIAS A LA SEGURIDAD SOCIAL. SERIE DEL AÑO 1961 AL 2013.



ELABORACIÓN PROPIA, FUENTE AGEV-OPP Y CGN

En la gráfica anterior se puede comparar cómo ha sido la prioridad fiscal de la educación pública, en contraposición a otros tipos de gastos influyentes en la sociedad. Por un lado, se puede ver un comportamiento esperable de la asignación de recursos fiscales al Ministerio de Defensa Nacional. La misma crece durante el período dictatorial (movimiento opuesto al que presenta la asignación a la educación pública), y posteriormente al período de facto tiene un descenso tendencial

hasta nuestros días. Comportamiento diferente tiene el presupuesto asignado a la organización de la seguridad y el orden interno, es decir el Ministerio del Interior que desde 2006 en adelante han aumentado el peso relativo con respecto al total del presupuesto.

Cuando comparamos este indicador hay que tener la precaución que no puede analizarse sin tomar en consideración todo el "régimen fiscal", sobre todo cuando se realizan

comparaciones internacionales. La prioridad fiscal tiene que enmarcarse también en el "peso" del Estado para poder analizarla con mayor precisión. De hecho, si analizamos los países con mayor prioridad fiscal en educación del mundo según datos del Banco Mundial encontraremos que países como Kenya o Ghana que tienen una prioridad fiscal en el gasto en educación mayor a países como Suecia, Finlandia o Nueva Zelanda (ver Cuadro 1).

CUADRO 1. PRIORIDAD FISCAL DE ALGUNOS PAÍSES DEL MUNDO

PAÍSES	2009	2010	2011
ETIOPÍA	21,7	24,4	
GHANA	22,7	21,2	33,1
NEPAL	24,4	22,7	
KENYA		23,1	
SUECIA	13,2	13,3	
FINLANDIA	12,1	12,3	12,2
FRANCIA	10,4	10,4	10,2
NUEVA ZELANDA	18,1	14,5	17,9

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DEL BANCO MUNDIAL

¿Cómo puede explicarse esto? La razón es relativamente sencilla. Que Etiopía tenga una prioridad fiscal mayor que Suecia no implica que gaste más en educación, sino que lo prioriza más en su gasto total. Pero puede pasar (y de hecho sucede) que lo que gasta el Estado en relación a su capacidad productiva sea menor en Etiopía, y por

lo tanto, de ese gasto más reducido la mayor parte lo dedique a educación. Por esto, es necesario complementar la prioridad fiscal con la "prioridad macroeconómica", es decir, cuantos recursos se destinan a educación en comparación con el valor que se genera en cada esfuerzo productivo anual medido a través del PBI. Si

hiciéramos ese esfuerzo veríamos que para el año 2009, Etiopía destinaba un 4,6% del PBI en educación y Suecia un 7,3%.

PRIORIDAD MACROECONÓMICA

Para poder comprender qué grado de importancia tiene la inversión destinada a la educación pública en el total de la economía y no solamente dentro de las cuentas públicas, es que comparamos el monto asignado a la educación pública (ANEP-UdelaR) con respecto al total del PBI.

La evolución histórica tiene elementos similares con el análisis hecho anteriormente sobre prioridad fiscal. Es a partir de la dictadura donde se evidencia un gran deterioro en cuanto a la asignación presupuestal a la educación tomada como porcentaje del PBI. La diferencia es que luego de ese descenso, se perciben dos tendencias más o menos claras. Una que va desde el año 1973 hasta el año 1995 donde se ve una tendencia al descenso de la inversión en educación como porcentaje del PBI, y otra que va desde el año 1996 hasta el año 2013. En el primer período se puede ver, tomando las dos puntas del período, una caída de un 0,56 puntos porcentuales. A su vez, el promedio en cuanto a inversión en educación sobre el PBI fue de 2,53%, teniendo su mínimo en el año 1995 cuando fue

2,04% del PBI, y su máximo en el año 1982 cuando fue 2,93%.

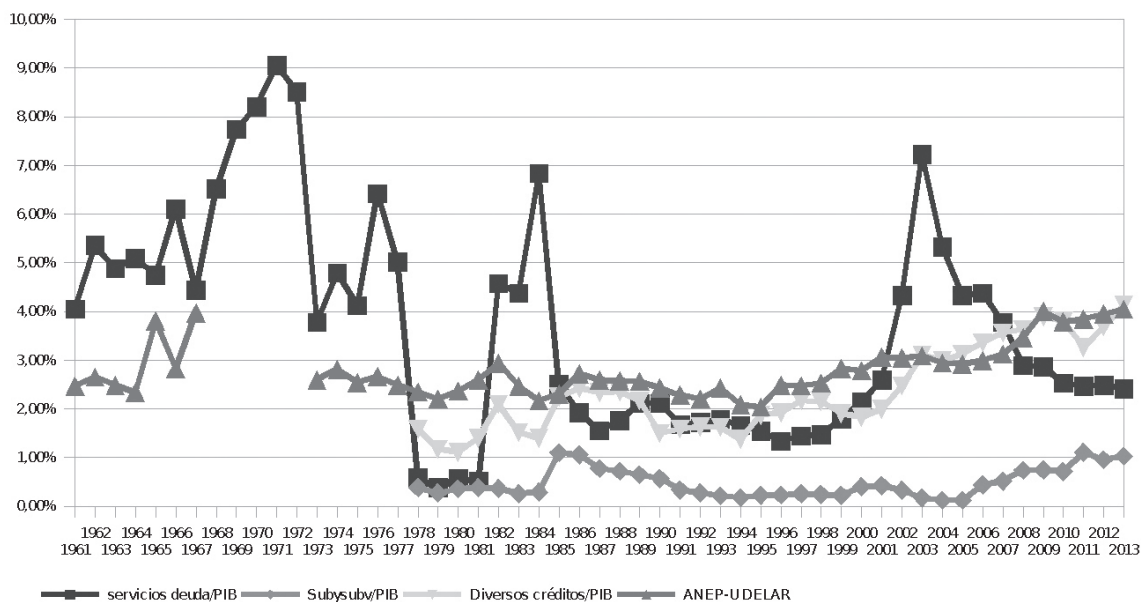
En el segundo período mencionado, se puede observar un continuo ascenso en el peso relativo de la inversión en educación pública con respecto al total del PBI. Esto se puede ver por ejemplo, en que la comparación punta a punta en el período fue de 1,57 puntos porcentuales, el promedio de la asignación presupuestal con respecto al PBI fue de 3,19% (0,66 puntos porcentuales más que en el período anterior).

El comportamiento tanto de la prioridad fiscal como de la prioridad macroeconómica de la educación pública muestra una alta volatilidad. Hay al menos tres razones que ayudan a explicar dicha dinámica. En primer lugar, las economías del continente son muy volátiles, más que los capitalismo centrales (Bértola y Ocampo, 2013). En segundo lugar, la recaudación necesaria para poder habilitar gasto también es sumamente volátil, principalmente porque depende mucho de impuestos al consumo que es aún más volátil que la producción (Gómez Sabaini, 2012). Y por último, tras los ajustes fiscales,

la educación es uno de los rubros del gasto que primero se reduce.

La evolución descrita en el párrafo anterior, es similar a la señalada por Azar y Fleitas (2012), quienes muestran que las economías latinoamericanas tienen una mayor volatilidad (a pesar de que pueda tener niveles altos o bajos en promedio) en el gasto en educación, en contraposición de los países de ingreso medio y alto, donde hay un comportamiento mucho más estable (Azar y Fleitas, 2012). El sentido de la volatilidad del gasto en inversión educativa conlleva un carácter procíclico, aumenta en períodos de auge económico, y se retrae en momentos de crisis. Según los autores, "una de las razones que puede explicar las diferencias en los niveles de gasto público social entre países se vincula a la propia gestión de la política fiscal. La recaudación de impuestos, el endeudamiento, el pago de intereses y los resultados fiscales pueden incidir en la asignación de recursos presupuestales al gasto social" (Azar y Fleitas, 2012).

GRÁFICO 3. PRIORIDAD MACROECONÓMICA DE LOS SERVICIOS DE DEUDA, DEL INCISO SUBSIDIOS Y SUBVENCIONES, DIVERSOS CRÉDITOS Y DE ANEP-UDELAR. AÑOS 1961-2013



ELABORACIÓN PROPIA, FUENTE AGEV-OPP Y CGN

Los anteriores gráficos, muestran un comportamiento contrario entre lo asignado a servicios de deuda pública (pago de amortizaciones más intereses) y lo asignado a educación pública a nivel macroeconómico, como también entre lo destinado al rubro de desembolsos financieros del Estado y Educación Pública. Esto marca una característica que nunca puede ser dejada de lado en la comparación internacional sobre la importancia que el Estado le da a la educación. Es necesario ubicarla

siempre dentro del propio contexto de la economía, en este sentido siempre es necesario tener presente las características estructurales (como lo es el endeudamiento público en una economía pequeña, abierta, primarizada y dependiente como la uruguayana) que determinarán la cantidad bruta de dinero destinado a cada uno de los rubros del presupuesto, así como las "obligaciones" del Estado que le marcarán qué sectores debe atender con mayor fuerza.

COMPARACIÓN INTERNACIONAL

En el Cuadro 3, aparecen sintetizados los descriptivos básicos del gasto en educación en algunos países del mundo. Las comparaciones son complicadas porque no todos los años se tienen datos para los mismos países y más allá de los esfuerzos por unificar criterios que poseen las estadísticas del Banco Mundial, hay cierto hilado fino que amerita un mínimo de cautela.

CUADRO 2. COMPARACIÓN INTERNACIONAL DEL GASTO EN EDUCACIÓN EN RELACIÓN AL PBI.

PAÍSES	2009	2010	2011
ALEMANIA	5,1	5,1	
ARGENTINA	6	5,8	6,3
BOLIVIA	8,1	7,8	6,9
BRASIL	5,6	5,8	
CANADÁ	5	5,5	5,4
CHILE	4,2	4,2	4,1
COREA DEL SUR	5		5,2
COSTA RICA	6,3		
CUBA	13,1	12,6	
DINAMARCA	8,7		
ESPAÑA	5	5	
ESTADOS UNIDOS	5,2	5,4	
FINLANDIA	6,8	6,8	6,8
FRANCIA	5,9	5,9	5,7
NUEVA ZELANDA	6,4	7,2	7,1
REINO UNIDO	5,5	6,2	
SUECIA	7,3	7	

ELABORACIÓN PROPIA, FUENTE BANCO MUNDIAL

De todas formas, hay varias lecturas interesantes que pueden realizarse. En primer lugar, para 2009 y 2010, el país del mundo que tiene un mayor gasto en educación por PBI es Cuba, para el 2011, no hay datos en la base de datos del Banco Mundial, por eso el que aparece como mayor gasto es Timor del Este. Por otra parte, los registros de gastos mínimos corresponden a Mónaco o Myanmar según el año.

Un segundo dato bien importante, es que asumiendo que el gasto en Uruguay es del 4,5% del PBI¹, más allá de la discusión sobre qué gastos incluir o no, nuestro país tiene un gasto en educación que dista de ser "alto". De hecho, en las bondades

que suelen destacarse de otros países, o incluso algunos que se asumen como "modelos" a seguir, no siempre se tiene en cuenta el gasto educativo que realizan. A modo de ejemplo, tanto Finlandia como Nueva Zelanda tienen niveles de gasto que rondan el 7% del PBI. Otros países de fuerte impronta desarrollista con avances tecnológicos importantes como Corea del Sur superan el 5% del PBI. Y por último, también en la región, donde podríamos esperar una situación diferente tanto Brasil como Argentina hacen esfuerzos superiores al nuestro².

Si profundizamos el análisis, continuando con el supuesto de que el gasto en educación es efectiva-

mente el 4,5% también podemos observar nuestro país está por debajo del promedio mundial de los países relevados (ver Cuadro 4). Esto podría pensarse que se debe a que hay un conjunto de países (pongámosle Cuba y los países de la OCDE) que invierten mucho en educación y elevan el promedio. Sin embargo, Uruguay aparece por debajo de la mediana, o sea, se encuentra entre el 50% que menos invierte en educación respecto al PBI en los países registrados en el mundo. En tercer lugar, gastar un 6% del PBI para la educación implicaría ubicar a Uruguay en el 3er Cuartil, o sea, el 25% de países que gastan más³.

**CUADRO 3. DISTRIBUCIÓN DE LAS PRIORIDADES
MACROECONÓMICAS DE TODOS LOS PAÍSES DEL MUNDO.**

	2009	2010	2011
MÍNIMO	1,304	1,205	0,7861
PRIMER CUARTIL	4,123	3,676	3,417
MEDIANA	5,123	4,982	4,507
PROMEDIO	5,152	4,956	4,553
TERCER CUARTIL	5,937	5,939	5,675
MÁXIMO	13,13	12,84	9,419

ELABORACIÓN PROPIA, FUENTE BANCO MUNDIAL

El gasto por Área Programática: lo que no es ANEP ni UdelaR. Cuando se estima el gasto destinado a la educación, suele contabilizarse algunos conceptos de gasto que no son ejecutados en los incisos dedicados en exclusividad a la educación -ANEP y UdelaR-, ejemplo de estos son la educación militar y policial, los boletos para los estudiantes, etc. En los últimos años se ha instaurado un debate en torno al presupuesto

educativo, el gobierno afirma que ha alcanzado el 4,5% del PBI, cifra que fue la meta histórica de los reclamos sindicales. Pero es sabido que a ese número se le ha computado mucho gasto que no son los incisos tradicionales del gasto en educación y tampoco el 4,5% que reclamaban los sindicatos. Como vimos en los apartados anteriores el déficit en inversión en educación por tanto tiempo, hace que el esfuerzo que se

necesita en la actualidad para lograr transformaciones profundas sea cada vez mayor.

Más allá del debate, de que se contabiliza o no en el gasto en educación, es necesario resaltar cuales son los incisos en que se ejecutan ese gasto⁴. En el cuadro 4 puede verse los incisos, la ejecución que realizan en programas computados en educación y el peso en relación al PBI.

	EJECUCIÓN	EJECUCIÓN / PIB EN PORCENTAJE
INAU	1.529.000.332	0,13
MDN	731.277.537	0,06
MIDES	56.511.239	0,00
MEC	361.868.220	0,03
MRE	7.062.778	0,00
MTOP	959.650.075	0,08
MTyD	9.859.929	0,00
MI	139.066.899	0,01
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	29.471.608	0,00
SUBSIDIOS Y SUBVENCIONES	1.489.637.371	0,13
DIVERSOS CRÉDITOS	360.000.000	0,03
TOTAL	5.673.405.988	0,50

CUADRO 4. EJECUCIÓN DE GASTO CONTABILIZADO EN EDUCACIÓN POR FUERA DE ANEP-UDELAR Y EL PESO EN EL PBI. AÑO 2013, PESOS CORRIENTES.

ELABORACIÓN PROPIA, FUENTE AGEV-OPP

Cabe resaltar, que en los últimos períodos de gobiernos el gasto en educación que no se ejecuta en ANEP-UDELAR ha incrementado considerablemente representado el 0,5% del PBI. Los incisos "Subsidios y subvenciones" y en "Diversos créditos" es donde se destaca un incremento del gasto pesando ambos un 0,16% del PBI. Estos programas dependen directamente de la presidencia lo que los hace más dependientes del "poder político" de turno, volviéndose muy volátiles y excluyendo la discusión y participación de los órdenes que componen la educación⁵.

Los aportes a la seguridad social como subsidio indirecto al BPS

Todos los incisos de la administración central aportan una tasa 19,5% de aporte patronal a la seguridad social, mientras que la tasa genérica del resto de la economía es de 7,5%. A su vez, desde el año 1990 los patrones del sector privado no aportan al Fondo Nacional de Vivienda, aporte que si realiza la administración pública. La intención de este apartado no es plantear la falsa dicotomía entre disputar recursos a la interna del Estado, sobre todo cuando se trata de gasto social, pero si poner en evidencia que este gasto no es estrictamente gasto en educación.

Estos aportes se incrementaron con la Ley 18.083 que fijó aportes patronales

progresivos sobre las partidas de alimentación a partir del 2009 en un 2,5%, luego en el 2010 pasó a un 5% y desde el 2011 es un 7,5%.

Cabe aclarar que la enseñanza privada por el artículo 69 de la Constitución, está exenta de todo tipo de aporte e impuesto.

Con el fin de obtener el verdadero gasto en educación, se realizan dos simulaciones. Por un lado se quitan los aportes patronales y los aportes al FNV, y por otro, se realizan los cálculos suponiendo que aporta lo mismo que el resto de la economía, 7,5%.

CUADRO 5. GASTO EN EDUCACIÓN SIN APORTES A LA SEGURIDAD SOCIAL NI AL FNV. AÑO 2013

	ANEP	UDELAR
EJECUCIÓN (MILES DE PESOS)	37.262.225	8.892.216
EJECUCIÓN / PBI	3,27%	0,78%
EJECUCIÓN SIN SS NI FNV / PBI	2,68%	0,68%
EJECUCIÓN CON SS AL 7,5% Y SIN FNV / PBI	3,07%	0,74%

ELABORACIÓN PROPIA, FUENTE CGN, BCU.

Como se muestra en el cuadro anterior, el gasto que ejecutó la ANEP en el año 2013 quitando los aportes patronales, bajan el peso de la educación en el PBI de 3,27% a 2,68%. A su vez, si se

considera el mismo aporte que realiza el sector privado, este gasto sería un 3.07% del PBI. El mismo cálculo para la Udelar da que el gasto pasa de 0,78% a 0,68% del PBI en caso

de no contabilizar el aporte patronal, y a 0,74% en caso de contabilizar el aporte de 7,5%.

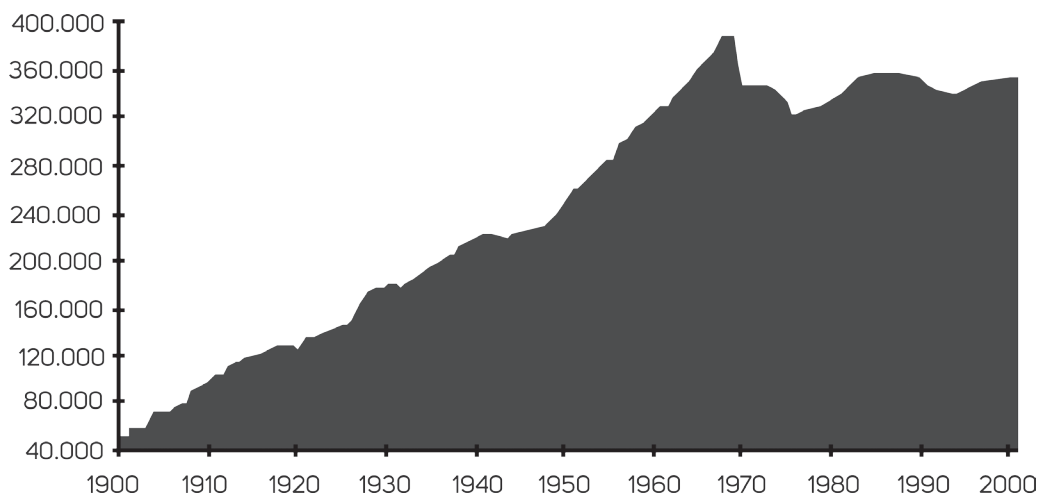
COBERTURA Y MATRICULACIÓN

La tasa de cobertura da cuenta de cuántas personas están matriculadas del total de quienes están en edad de asistir al sistema educativo. Más allá de las dificultades metodológicas que existen para hacer comparaciones internacionales y más desde una perspectiva histórica, donde los datos no abundan y los criterios estadísticos de registro distan de ser uniformes, Bértola y Bertoni (2000) estimaron la brecha en la educación primaria entre Argentina, Brasil y Uruguay y cuatro países "desarrollados": Francia, Alemania, Estados Unidos y Gran Bretaña.

En el estudio, destaca que para comienzos del siglo XX el rezago en cobertura es significativo en los tres países del cono sur, siendo Brasil el país con mayor rezago inicial con apenas un 20% de la cobertura promedio de los países industriales seleccionados. Asimismo, el caso uruguayo da por tierra con el "mito vareliano" de la universalización de la escuela pública en épocas tempranas. Los autores argumentan que "La obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria pública no parecen haber sido argumentos suficientes, hasta bien entrado el siglo XX, para reflejarse en altos niveles de cobertura, al menos

si los comparamos con los de los países desarrollados". A modo de ejemplo, para la primera década del siglo pasado, la cobertura en nuestro país era cercana a un promedio del 30% comparado con un 80% en las 4 economías centrales y sólo llegó a tasas de cobertura similares para la educación primaria una vez avanzada la década del 50 (Bértola y Bertoni, 2000). Según el INE, desde mediados de dicha década la educación primaria tenía una cobertura cercana al 100%.

GRÁFICO 4. NÚMERO DE MATRICULADOS EN EDUCACIÓN PRIMARIA. AÑOS 1900-2000



EXTRAÍDO DE EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN INE

Con la Constitución de 1967, se impone la obligatoriedad de la enseñanza hasta el Ciclo Básico de Secundaria inclusive, lo que suponía 9 años de escolarización obligatoria, superando el umbral previo establecido en la Constitución de 1952 que tenía como objetivo normativo la finalización de primaria. Este cambio implicó, junto con otros, un crecimiento de singular magnitud en la matrícula en el nivel secundario. De hecho, en la enseñanza media, en sólo 13 años el crecimiento superó al 110%⁶.

El trabajo de la CIDE, estimaba que la matriculación en la educación pública y privada media (no técnica) ascendió de 34.226 en 1950 a 79.510 en 1963. Según el informe de la CEPAL (1990), para 1970 la matrícula ya había ascendido a 132.145, completando un crecimiento del 286% para un total de 20 años.

Las estimaciones de Bértola y Bertoni (2000) mencionadas anteriormente ilustran de buena forma la génesis de lo que hoy se entiende como "crisis de la educación media". Según sus cálculos, para mediados del siglo XX la cobertura en educación media era de un 10%. En ese marco, se realizaron esfuerzos interesantes que comentamos anteriormente. Para el año 1973, la cobertura en enseñanza media en Uruguay era del 40%, representando un 65% del promedio de los 4 países centrales que analizan en el trabajo. Ya para 1980, la cobertura bajó al 33% representando un 53% del promedio de los centrales, consumando el proceso de rezago que visualiza hoy en las comparaciones internacionales.

Por aquel entonces, la ley 14.101 conocida como "ley Sanguinetti" no implicó mayores exigencias en la matriculación. Será recién en 1998,

con la promulgación de la Ley 17.015 que se determina la obligatoriedad de la educación inicial para los niños de cinco años de edad. En 2007, la Ley 18.154 extiende la misma en la educación inicial para los niños de cuatro años de edad. Estos cambios han implicado algunos aumentos en la matriculación en esos grupos de edad. Finalmente, con la Ley 18.437 de 2008, se hace obligatoria también la finalización de la educación media. La evolución de la matriculación en los últimos años ha tenido una evolución un tanto más errática. Dió un salto importante tras la última crisis vivida en el país con el colapso del modelo impulsado en la década de los noventa. La evolución posterior muestra cambios diferenciales en período 2006-2012. Según puede observarse en el Cuadro 3, la matrícula total descendió en unos 13.697 estudiantes, pero reflejando situaciones diferentes entre el sistema público y el privado: mientras el primero perdió unos 29.710 estudiantes (una caída del 4%), el segundo aumentó la matrícula unos 16.013 estudiantes (un aumento del 14%).

Cuando se desagrega por subsistema, también pueden apreciarse realidades diferentes. En lo que hace a educación inicial, hay un crecimiento global de la matriculación de unos 2.966 niños (el cambio normativo en el 2008 extendiendo la obligatoriedad a los 4 años explica en buena forma dicho aumento) que resulta de la combinación entre 1848 matrículas que se redujeron en la educación pública y 4.814 que aumentaron en la privada.

La educación primaria tuvo un descenso global de 36.084 matriculados, como resultante de un descenso de

40.992 (14%) matriculados en la primaria pública y un aumento de 4.908 (9,5%) en la privada. De todas formas, cabe agregar que por cuestiones demográficas, las cohortes en edad escolar son menores (lo que hace que ingresen menos estudiantes al sistema) y además hay una "mejora" relativa en lo que hace a los estudiantes con extraedad⁷, descomprimiendo el subsistema.

Para el caso de la educación secundaria, hay un aumento global de la matrícula en 9.114 estudiantes. Los aumentos se dan tanto en el sistema público como en el privado: 2.823 para el primero, 6.291 para el segundo. De todas formas, hay un descenso en la matriculación en el bachillerato público.

CUADRO 6. MATRICULADOS EN TODO EL SISTEMA SEGÚN PÚBLICO Y PRIVADO. AÑOS 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TOTAL	827.122	816.788	821.057	823.709	813.410	812.272	813.425
TOTAL PÚBLICO	714.056	701.288	699.402	698.287	688.175	685.015	684.346
TOTAL PRIVADO	113.066	115.500	121.655	125.422	125.235	127.257	129.079
TOTAL INICIAL	106.636	106.878	109.654	111.891	109.819	108.808	109.602
INICIAL PÚBLICO	81.833	81.176	82.649	83.854	81.875	79.969	79.985
INICIAL PRIVADO	24.803	25.702	27.005	28.037	27.944	28.839	29.617
TOTAL PRIMARIA	365.879	360.653	354.852	349.271	342.356	336.762	329.795
PRIMARIA PÚBLICA	314.251	308.056	300.320	293.627	286.861	280.726	273.259
PRIMARIA PRIVADA	51.628	52.597	54.532	55.644	55.495	56.036	56.536
TOTAL SECUNDARIA	263.586	257.081	264.333	270.064	270.705	274.501	272.700
SECUNDARIA PÚBLICA	226.951	219.880	224.215	228.323	228.909	232.119	229.774
SECUNDARIA PRIVADA	36.635	37.201	40.118	41.741	41.796	42.382	42.926
TOTAL CICLO BÁSICO	144.168	144.204	153.826	157.400	157.378	158.384	153.287
CICLO BÁSICO PÚBLICO	123.013	122.744	129.709	132.004	132.007	132.944	127.593
CICLO BÁSICO PRIVADO	21.155	21.460	24.117	25.396	25.371	25.440	25.694
TOTAL BACHILLERATO	119.418	112.877	110.507	112.664	113.327	116.117	117.497
BACHILLERATO PÚBLICO	103.938	97.136	94.506	96.319	96.902	99.175	100.265
BACHILLERATO PRIVADO	15.480	15.741	16.001	16.345	16.425	16.942	17.232
TÉCNICA	69.896	70.184	70.110	72.092	70.342	71.484	79.895
FORMACIÓN DOCENTE	21.125	21.992	22.108	20.391	20.188	20.717	21.433

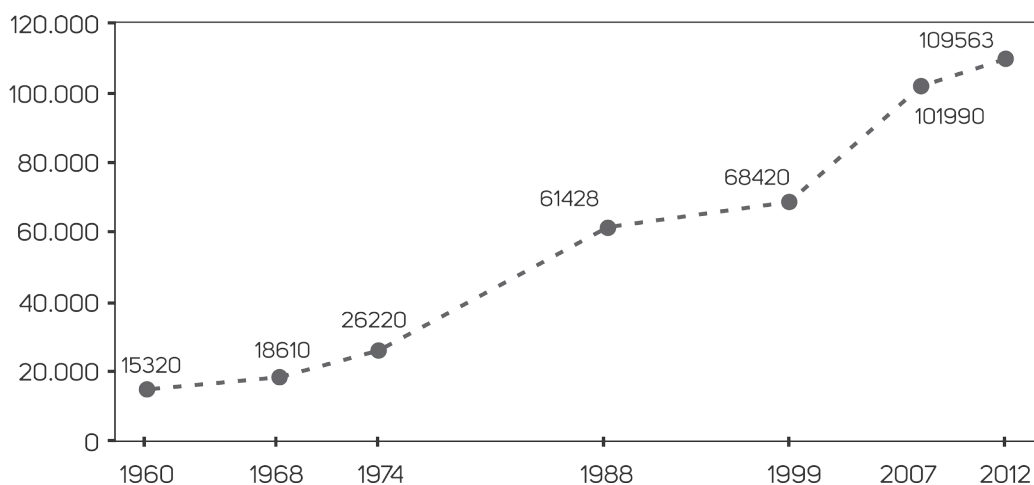
FUENTE: ANEP

Por último, en el gráfico 5 puede verse la evolución de la matriculación en la UdelaR donde en todo el período tiene una evolución ascendente, pero

se destacan los momentos del 74 al 88 y del 99 al 2012. En el último período hay un crecimiento de la oferta de cursos en todo el sistema,

a su vez un fuerte crecimiento de la descentralización hacia el interior del país, cosa que puede ser causa del incremento en la matrícula.

GRÁFICO 5. MATRICULADOS EN LA UDELAR DEL 1960 AL 2012



FUENTE: CENSOS UDELAR

EL SALARIO DOCENTE

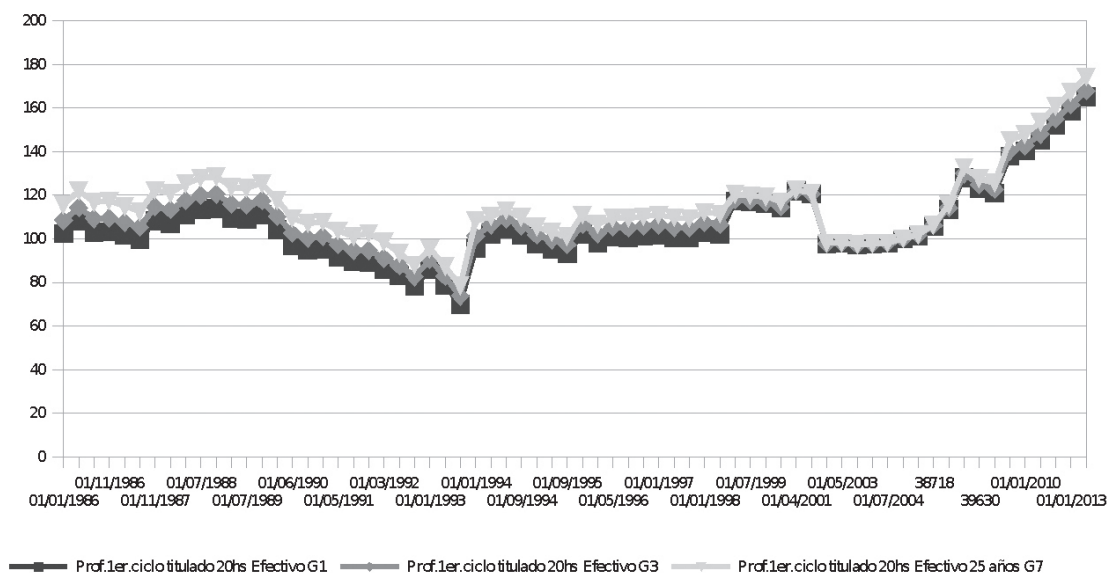
En el apartado primero mostrábamos que el presupuesto para ANEP-UDELAR de los últimos años se ha incrementado considerablemente, alcanzando los niveles previos al deterioro de la década de los 70 en lo que refiere a la prioridad macroeconómica y aún sin recuperar la prioridad fiscal de aquellos años. También com-

plementamos la dimensión presupuestal con la matriculación, donde al deterioro presupuestal se suma al aumento de la población en las instituciones educativas, aspecto particularmente relevante en secundaria y la universidad.

Del presupuesto ejecutado por la ANEP y la UdelAR, aproximadamente el 80% en ambos casos es por

concepto de salarios⁸. Como se muestra en la gráfica 6, los aumentos del presupuesto educativo tuvo su correlato con los aumentos salariales superando los niveles de la apertura democrática.

GRÁFICO 6. ÍNDICE DEL SALARIO REAL DOCENTE. AÑOS 1986-2013.



ELABORACIÓN PROPIA, FUENTE COMISIÓN DE SEGUIMIENTO PRESUPUESTAL ANEP-CODICEN.

Para analizar en profundidad cómo repercute este aumento salarial en la calidad de la docencia, es necesario mirar con mayor detalle la realidad de los docentes y comprender que la situación del sistema educativo lleva

muchos años consecutivos de déficit profundos.

En primer lugar, se analiza la realidad de los trabajadores de la enseñanza en comparación con otras ramas de la economía. Para ello se toma la

Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU)⁹, donde se agrupan los sectores de la economía como se muestra en el cuadro 5.

**CUADRO 7. SECTORES DE LA ECONOMÍA, SALARIO PROMEDIO,
HORAS TRABAJADAS POR SEMANA EN PROMEDIO ORDENADOS SEGÚN EL SALARIO SEMANAL PROMEDIO**

CÓDIGO CIU REV 4	DESCRIPCIÓN	SALARIO PROMEDIO	HORAS SEMANALES	SALARIO HORA
U 99	ACTIVIDADES DE ORGANIZACIONES Y ÓRGANOSEXTRATERRITORIALES	45464	39	274
K 64-66	ACTIVIDADES FINANCIERAS Y DE SEGUROS	36069	39	214
M 69-75	ACTIVIDADES PROFESIONALES, CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS	28015	37	178
D 35	SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD, GAS, VAPOR Y AIRE ACONDICIONADO	33113	44	175
J 58-63	INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	28451	40	164
O 84	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFENSA; PLANES DE SEGURIDAD SOCIAL DE AFILIACIÓN OBLIGATORIA	26381	41	148
Q 86-88	SERVICIOS SOCIALES Y RELACIONADOS CON LA SALUD HUMANA	22646	36	147
L 68	ACTIVIDADES INMOBILIARIAS	23443	40	137
P 85	ENSEÑANZA	20477	35	136
R 90-93	ARTES, ENTRETENIMIENTO Y RECREACIÓN	17434	32	129
B 05-09	EXPLOTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS	25109	46	127
H 49-53	TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO	24036	46	121
E 36-39	SUMINISTRO DE AGUA, ALCANTARILLADO, GESTIÓN DE DESECHOS Y ACTIVIDADES DE SANEAMIENTO	20040	40	117
F 41-43	CONSTRUCCIÓN	18689	40	108
C 10-33	INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	19477	42	107
N 77-82	ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS Y SERVICIOS DE APOYO	13720	33	96
G 45-47	COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR; REPARACIÓN DE LOS VEHÍCULOS DE MOTOR Y DE LAS MOTOCICLETAS	16906	43	92
A 01-03	PRODUCCIÓN AGROPECUARIA, FORESTACIÓN Y PESCA	17207	44	91
S 94-96	OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIO	12111	31	90
I 55-56	ALOJAMIENTO Y SERVICIOS DE COMIDA	15590	41	88
T 97-98	ACTIVIDADES DE LOS HOGARES EN CALIDAD DE EMPLEADORES, ACTIVIDADES INDIFERENCIADAS DE PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DE LOS HOGARES PARA USO PROPIO	8007	28	67
	PROMEDIO TOTAL	22495	39	134

ELABORACIÓN PROPIA, FUENTE ECH-INE 2013

Como puede verse en el cuadro, el sector de la enseñanza se encuentra en el puesto número 9 de 21 cuando se ordenan según el salario hora promedio¹⁰ y en el puesto 11 cuando se mira por el salario promedio mensual¹¹. A su vez, los trabajadores de la enseñanza perciben un salario

promedio por debajo del salario promedio de toda la economía. Esta comparación no pretende ser una competencia salarial entre sectores, sino mostrar los posibles incentivos que pueden estar perjudicando la carrera y la calidad docente. Con los datos administrativos que

FENAPES solicitó al CES respecto a la situación laboral de los docentes para el año 2013 y con la ECH del mismo año, podemos conocer en profundidad la situación laboral y económica de los docentes de secundaria¹².

CUADRO 8. MOMENTOS DE LA DISTRIBUCIÓN DE HORAS TRABAJADAS POR SEMANA SEGÚN DATOS ADMINISTRATIVOS Y ECH

	ADMINISTRATIVOS	ECH (HORAS AULA)	ECH (HORAS TOTALES)
PRIMER CUARTIL	18	20	30
MEDIANA	26	30	37
PROMEDIO	27	28	38
TERCER CUARTIL	40	40	45

ELABORACIÓN PROPIA, FUENTE DATOS CES Y ECH

Si miramos la cantidad de horas que los docentes trabajan puede visualizarse una alta dedicación, cosa que va en desmedro de la calidad de la tarea. Los datos administrativos no tienen en cuenta las horas de trabajo extra clase que se dedican a la docencia como la preparación, corrección, etc. La ECH tiene una pregunta específica que intenta estimar este trabajo no contabilizado haciendo que la carga sea aún mayor, por ejemplo el promedio de horas trabajadas pasa de 28 a 38 por semana. Con la ECH 2013 se pueden realizarse

algunos cálculos que complejizan aún más este problema, el 28% de los docentes tienen de empleo principal el liceo público y otro trabajo. Y en ese trabajo secundario, la mayoría trabaja entre 10 y 20 horas por semana y el promedio es 16 horas semanales, considerando los dos trabajos la carga semanal es en promedio es de 51 horas¹³. Por otro lado, el 19% de los docentes tiene como su segunda ocupación la docencia en secundaria pública y la mayoría lo hace entre 5 y 20 horas semanales -el promedio da 16 horas-

Considerando los dos trabajos, los que están en esta situación trabajan 50 horas semanales en promedio. Por lo tanto, el 47% de los docentes de secundaria tiene otro empleo y los que están en esta situación trabajan 50 horas en promedio. Con respecto al salario, en el cuadro 7 puede observarse los momentos de la distribución del salario, tanto en la ECH como los datos administrativos¹⁴. Puede verse que la mitad de los docentes gana menos de \$19.590 -\$22.364 nominal- y el 75% menos de \$26.610 -\$31711 nominal-.

CUADRO 9. MOMENTOS DE LA DISTRIBUCIÓN DEL SALARIO SEGÚN DATOS ADMINISTRATIVOS Y LA ECH.

	ADMINISTRATIVOS	ECH (HORAS AULA)
PRIMER CUARTIL	14768	13510
MEDIANA	22364	19590
PROMEDIO	24244	20440
TERCER CUARTIL	31711	26610

ELABORACIÓN PROPIA, FUENTE DATOS CES Y ECH

CUADRO 10. PORCENTAJE DE SALARIO 15 AÑOS DE EXPERIENCIA RESPECTO AL PBI

La comparación salarial de Uruguay con otros países puede ayudar a relacionar la prioridad de la tarea con la calidad de la enseñanza.

	SALARIO C.B.	SALARIO BACH.	PROMEDIO
MÍNIMO	44%	44%	44%
PRIMER CUARTIL	93%	95%	94%
MEDIANA	122%	124%	124%
PROMEDIO	121%	126%	123%
TERCER CUARTIL	149%	153%	151%
MÁXIMO	215%	223%	215%
URUGUAY	76%	79%	78%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LAS ENCUESTAS PISA

Si miramos el cuadro anterior, elaborado en base a la información de las Encuestas Pisa, podemos observar que si se compara el "salario promedio" docente con el "Pbi per cápita" todo llevado a Paridad de Poderes de Compra los resultados muestran que en Uruguay el salario promedio de un docente de secundaria con 15 años de experiencia o más es del 78% del PBI. Este promedio implica un 76% para los docentes de Ciclo Básico y un 79% para los de Bachillerato¹⁵. Estos resultados son alarmantes si se

compara con buena parte de los países donde se realizan las Encuestas Pisa. De hecho, Uruguay aparece dentro del 1er cuartil. Esto quiere decir que está entre el 25% de los países que pagan menos en relación al PBI de los relevados. Este dato debe leerse con cautela, puede suceder que los docentes que ganan un 150% del PBI o más (el 25% de los países relevados) se deba a sociedades sumamente desiguales donde los docentes se ven favorecidos. Esto puede ser cierto en algunos casos, por

ejemplo en Chile los docentes tienen un ingreso promedio del 135% del PBI y una distribución peor a la nuestra. Pero también sucede de casos en que las economías tienen mejores distribuciones que la uruguaya y que los docentes tienen ingresos sustantivamente más altos en términos relativos (y absolutos) que en nuestro país. De hecho, en la inmensa mayoría de los países relevados el "reconocimiento" económico a la labor docente es sumamente superior.

¹ Para el único año que aparece en los 3 seleccionados en la base de datos del Banco Mundial es para el 2011 y es de un 4,5% del PBI.

² El caso de Costa Rica es bien interesante porque por ley se le debe asignar al menos un 6% del Pbi a la educación.

³ El promedio de la "Zona Euro" ronda entre 5,5% y 5,9% del PBI según los años y los guarismos son similares para el promedio de los países de "ingreso alto" según define el Banco Mundial.

⁴ Para una mirada más detallada puede consultarse: <http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio/servlet/mainportadaadvni>

⁵ Ejemplos de estos son el plan CEIBAL o la ANII a nivel terciario.

⁶ Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando. 1994: 53.

⁷ Las causas de esto pueden ser variadas y no necesariamente implicar mejoras educativas (ej. circulares que promuevan el ascenso de grado sin mayores requisitos que la edad). En ese marco, conviene estudiar a futuro las posibles causas para

comprender mejor los resultados.

⁸ Incluye los aportes patronales.
⁹ Revisión IV.

¹⁰ El salario por hora promedio se calcula el salario semanal promedio dividiendo el mensual por 4,3 y luego se divide el salario semanal por las horas semanales trabajadas en promedio.

¹¹ Se toma el salario líquido.

¹² Con los datos administrativos podemos saber que la ECH 2013 estima con precisión a los docentes de todo el país.

¹³ Para este cálculo se consideran las horas presenciales y las realizadas fuera del aula.

¹⁴ Hay que tener en cuenta que la ECH son ingresos líquidos y los administrativos nominales

¹⁵ El dato es para el año 2010, seguramente hay las diferencias entre Ciclo Básico y Bachillerato sean menores.

fenapes.org.uy