

**SERIE POLÍTICAS SOCIALES**

**16**

**LAS REFORMAS SOCIALES EN ACCIÓN:  
EDUCACIÓN**

**Amalia Anaya  
Jorge Téllez  
Pablo González  
Leonardo Carvajal**



**NACIONES UNIDAS  
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
Santiago de Chile, 1997**

LC/L.1000  
Febrero de 1997

Los estudios contenidos en esta publicación fueron presentados a la "Reunión de expertos sobre eficiencia y equidad en las reformas sociales de los años noventa", realizada en la CEPAL, en Santiago de Chile, del 22 al 24 de agosto de 1995. El documento contiene una presentación al tema, elaborada por la División de Desarrollo Social, y las contribuciones de Amalia Anaya del Proyecto de Reforma de la Educación de Bolivia, Jorge Téllez del Área de Educación de la Fundación Social y de la Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo, APICE de Colombia, Pablo González del Ministerio de Educación de Chile y Leonardo Carvajal del Ministerio de Educación de Venezuela. La preparación de la edición estuvo a cargo de Francisco León y María Rebeca Yáñez de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no fue sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
Resumen .....	5
INTRODUCCIÓN .....	7
Capítulo I	
BOLIVIA : EQUIDAD Y GRUPOS DE INTERÉS EN LA REFORMA EDUCATIVA <i>Amalia Anaya</i> .....	9
Capítulo II	
REFORMAS EN LA EDUCACIÓN: REFLEXIONES SOBRE LA EXPERIENCIA COLOMBIANA <i>Jorge Téllez</i> .....	17
Introducción .....	17
I.    ANTECEDENTES: HISTORIA .....	17
1. La Ley 115/94: Ley General de Educación .....	18
2. ¿Era necesaria una Reforma? Razones .....	19
II.   ALCANCES DE LA REFORMA .....	27
III.  LIMITACIONES DE LA REFORMA .....	32
IV.  PROYECCIONES .....	34
Capítulo III	
EL DESAFÍO DE LA EFICIENCIA Y LA EQUIDAD EN LA REFORMA EDUCATIVA CHILENA <i>Pablo González</i> .....	35
I.    TEMAS CLAVES DEL FINANCIAMIENTO .....	36
II.   MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN DEL SISTEMA ESCOLAR: BREVE ENUNCIADO DE TEMAS .....	42

## Capítulo IV

### DEL FRAUDE A LA REALIZACIÓN EN LA EDUCACIÓN VENEZOLANA

<i>Leonardo Carvajal</i> .....	45
I. ESTADO DE LA EDUCACIÓN Y CRITERIOS DE LA REFORMA EDUCATIVA .....	45
II. ¿JUICIO SOBRE LA PUESTA EN MARCHA DEL PLAN? .....	47
III. ALGUNOS PROBLEMAS QUE AFECTAN LA VIABILIDAD DE LA REFORMAS .....	48
Notas .....	49
BIBLIOGRAFÍA .....	51

### ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro II-1:	Gasto público en educación como porcentaje del PIB, 1990 .....	21
Cuadro II-2:	Gasto por estudiante según nivel (US\$) .....	22
Cuadro II-3:	Trayectoria y eficiencia de una cohorte de educación básica .....	25
Cuadro II-4:	Tasas de promoción, deserción y repetición .....	24
Cuadro II-5:	Variación de matrícula. 1994 - 1998 .....	26
Cuadro III-1:	Cobertura por nivel de enseñanza .....	35
Cuadro III-2:	Factores y valores unitarios de las subvenciones a establecimientos educacionales vigentes a marzo de 1996 .....	37
Cuadro III-3:	Porcentaje de matrícula por dependencia, años 1980 - 1994 .....	38
Cuadro III-4:	Número de establecimientos por dependencia 1980 - 1994 .....	39
Gráfico I-1:	Bolivia: porcentaje de analfabetos y su composición .....	9
Gráfico I-2:	Bolivia: porcentaje de analfabetos y su composición .....	9
Gráfico I-3:	Bolivia: deserción escolar urbana y rural .....	10
Gráfico I-4:	Bolivia: a través de los ocho años de primaria la deserción se acumula hasta llegar a .....	10
Gráfico I-5:	América Latina: años que toma producir un alumno de sexto grado de primaria .....	11
Gráfico I-6:	Bolivia: la ausencia de educación bilingüe aumenta la repetencia .....	11
Gráfico I-7:	Bolivia: falta de equidad en la asignación de recursos educativos .....	12
Gráfico I-8:	Inversión en educación terciaria .....	12
Gráfico I-9:	América Latina: gasto público en educación en diferentes países, 1990 .....	16

## Resumen

Bajo el título "Las reformas sociales en acción" este número de la serie "Políticas Sociales" reúne las ponencias presentadas al panel sobre *educación* de la "Reunión de expertos sobre eficiencia y equidad en las reformas sociales de los años 90", realizada en la CEPAL en Santiago de Chile entre el 22 y el 24 de agosto de 1995.

Frente a la convicción de que no basta con aumentar el esfuerzo en el campo social, sino que es necesario además revisar los instrumentos económicos y sociales y las reformas sectoriales, considerando su contribución simultánea al crecimiento y a la equidad, la reunión efectuó una revisión de algunas experiencias nacionales emprendidas en América Latina desde fines de los ochenta y de las que se encuentran en proceso de implementación. A la vez, analizó el impacto en crecimiento y equidad del conjunto de las reformas sociales, superando el enfoque sectorial.

El primer panel se centró en los factores determinantes de los cambios en el nivel y la distribución del bienestar; el segundo en la evolución y perspectivas del empleo y los cambios en la estructura ocupacional; el tercero de ellos estuvo dirigido a examinar los cambios en los modelos de las políticas sociales. Los restantes paneles evaluaron el aporte de las reformas en salud, educación, vivienda y seguridad social, a la superación de la pobreza, la redistribución del ingreso y al incremento del empleo y la productividad laboral.

## INTRODUCCIÓN

Entre las reformas sociales en curso o propuestas, la educativa es la que goza de mayor aceptación. El apoyo de las autoridades, de los técnicos especializados y de la población en general, auguraba una rápida aprobación, un trato presupuestario prioritario y un lugar destacado en los programas políticos, por su rendimiento electoral. Este pronóstico se ha confirmado en los últimos años siendo la educativa la reforma social más generalizada, a la que se han asignado recursos públicos adicionales, préstamos internacionales y donde la ciudadanía muestra interés por participar en sus programas, inclusive, invirtiendo una proporción creciente de sus ingresos.

Dado este contexto tan favorable, la expectativa de éxito ha sido muy fuerte, lo que hace más incomprensible la persistencia de problemas que han obstaculizado el desarrollo de los programas y el ritmo de avance esperado en el logro de los resultados en cobertura y calidad.

Las presentaciones sobre algunas experiencias nacionales que fueron hechas en el seminario y que se publican ahora muestran la fuerte incidencia que en el éxito de la reforma educativa han tenido los conflictos gobierno-magisterio, la marcha del proceso de descentralización administrativa y financiera, y la resistencia de los intereses de la educación superior a una redistribución de los recursos fiscales en favor de otros niveles, en especial, el primario. La persistencia de las dificultades generadas en estos ámbitos ha hecho que el tema de la viabilidad de la reforma educativa vuelva recurrentemente a ocupar la atención de las autoridades, de los especialistas y de la población. La reforma está en marcha, pero dista mucho de haber alcanzado el ritmo adecuado de implementación, lo que resulta difícil de entender por quienes han proporcionado los medios que supuestamente eran requeridos para alcanzar sus objetivos.

Llama la atención también el relativo aislamiento de las reformas educativas respecto a las otras que afectan a las políticas sociales. Mientras el aporte de la educación a la superación de la pobreza, a una más equitativa distribución del ingreso, a la competitividad internacional de las empresas y de las economías nacionales y al desarrollo democrático, son factores que continuamente son recordados para fundamentar el apoyo a su reforma, son escasos, o están ausentes, los análisis de los vínculos que tienen los programas educativos con esfuerzos y resultados en términos de reducción de la pobreza o el aumento de la productividad laboral, la equidad social y la participación política de la población. Pareciera que por ser esos vínculos tan evidentes y probados no fuera necesario, por ejemplo, adecuar los programas de educación y de capacitación profesional para mejorar la productividad laboral. Por iguales razones, resulta excepcional el uso de la focalización en los programas educativos al estilo del programa de las 900 escuelas de Chile.

Las cuatro reformas educativas analizadas (Bolivia, Colombia, Chile y Venezuela) muestran la heterogeneidad de las realidades nacionales, la complejidad del proceso económico y social en que se insertan y la especificidad de los desafíos en cada país. Ellas prueban que la escasez relativa de recursos no es una limitante para que Bolivia

acometa simultáneamente la integración de su población rural a través del bilingüismo, el énfasis en la incorporación femenina y la ampliación de la cobertura geográfica junto con un cambio curricular y el perfeccionamiento del magisterio orientados a lograr una mejora sostenida de la calidad de la educación. O bien, que Chile y Venezuela, que habían completado el esfuerzo de universalizar la cobertura (primaria y secundaria) emprendan las tareas de reducir la deserción y la repitencia junto con mejorar la calidad de la enseñanza. A la vez, se aprecia que Colombia no ha vacilado en asociar su reforma educativa a un amplio y rápido proceso de descentralización y de asociación del sector privado al esfuerzo de aumentar la cobertura y la calidad de los servicios en educación y salud.

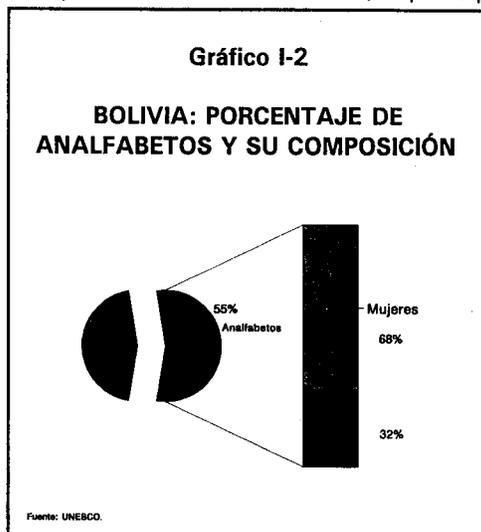
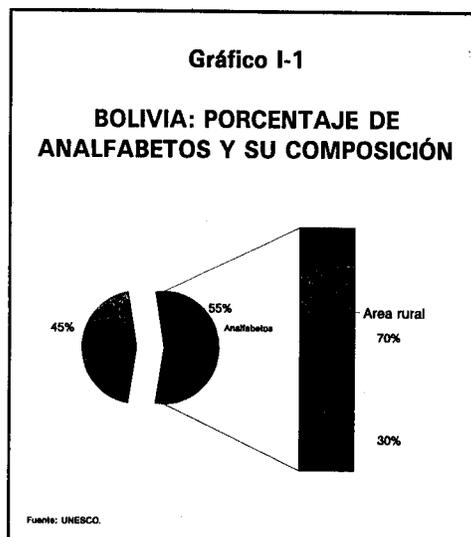
## Capítulo I

### BOLIVIA : EQUIDAD Y GRUPOS DE INTERÉS EN LA REFORMA EDUCATIVA

Amalia Anaya

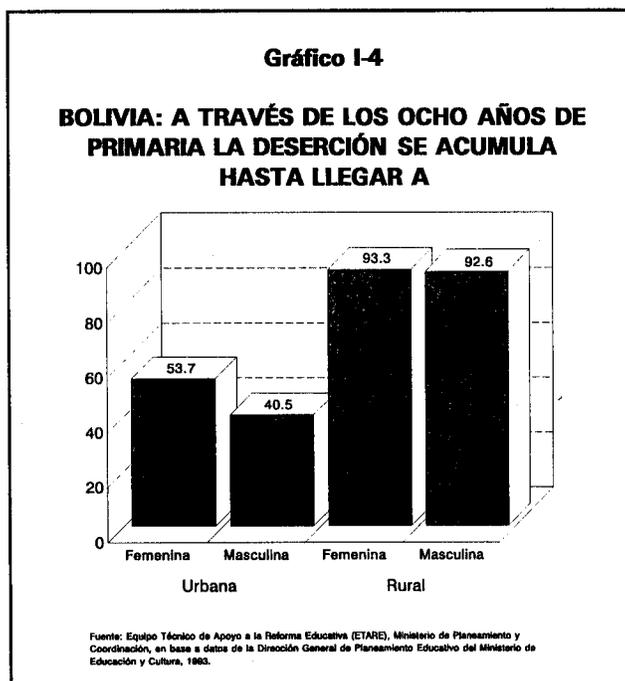
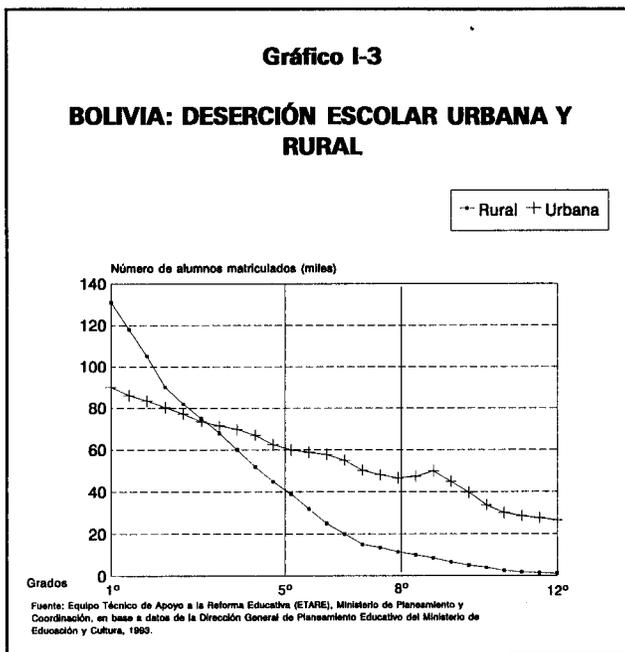
La reforma educativa boliviana es la reforma más joven, la más reciente de la región. Acaba de cumplir un año la promulgación de la ley que constituye el marco legal con el que se está iniciando un proceso de transformación del sistema educativo boliviano. Para comprender la reforma educativa es necesario conocer el estado del sistema en Bolivia a partir del cual se decide llevar adelante un proceso de cambio y por ello presentaré los problemas más agudos de la educación boliviana y entender así el contenido de esa propuesta.

En primer lugar, destaca la composición del analfabetismo en Bolivia. <sup>1</sup> Como pueden ver, en los gráficos I-1 y I-2 el mayor porcentaje de población afectada corresponde al área rural que en Bolivia además tiene un gran componente étnico. Sin duda, la principal causa



del analfabetismo en Bolivia es todavía la marginalidad escolar. Hay un importante porcentaje de la población, también de área rural, a la que no le llegan servicios educativos. Sin embargo, la información interna del sistema educativo nos muestra que también contribuye a la existencia de analfabetismo —sobre todo funcional— una alta deserción escolar que, una vez más, afecta principalmente al área rural. Ustedes pueden ver en los gráficos I-3 y I-4 la comparación de la deserción entre área urbana y rural desagregada por sexo que muestra la enorme desventaja tanto de niños como de niñas y de jóvenes de ambos sexos en el área rural en relación al área urbana. <sup>2</sup>

Me pareció importante mostrar estos datos para que se comprenda por qué en Bolivia se tiene que hacer énfasis en combatir la



discriminación étnica más que la discriminación de género, sobre todo porque esta última es la principal y a veces única preocupación de los organismos financiadores. Ustedes pueden ver en esta comparación que las niñas y muchachas del área urbana están en considerable ventaja frente a niños y muchachos del área rural, es decir, el problema en Bolivia sigue siendo del área rural y de los pueblos indígenas. Junto a la deserción, otra causa del analfabatismo en Bolivia es la repetición. El Gráfico I-5 es comparativo con otros países de América Latina y verán que son 12.8 los años promedio que toma en Bolivia producir un niño que haya concluido seis años de primaria, es decir, más de dos años por grado. Esto le significa un altísimo costo al Estado.

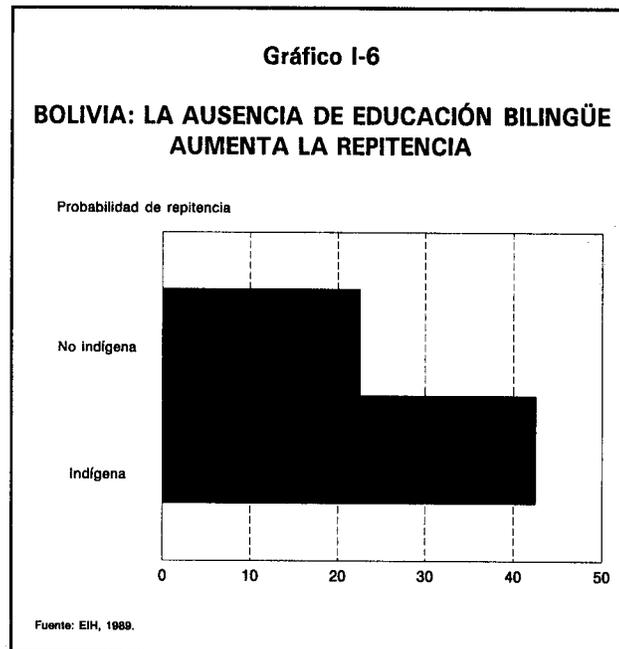
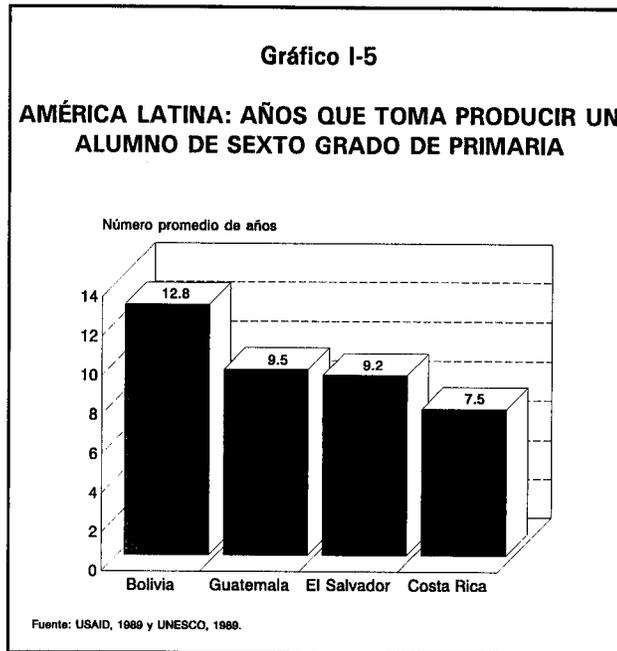
Ahora bien, las causas de la deserción y de la repetición son de carácter pedagógico pero, también inciden problemas de orden institucional y financiero. En el primer grupo están la irrelevancia social de los contenidos, la obsolescencia de metodologías, la deficiente formación docente y, de manera muy particular, en la poca pertinencia a la diversidad regional, cultural y lingüística que caracteriza a Bolivia (véase Gráfico I-6).

Dentro de los aspectos institucionales y administrativos yo resumiría como los principales problemas la distorsión que se ha producido progresivamente en los últimos cuarenta años por la intervención sindical del magisterio en la

administración del sistema. Su intervención ha desvirtuado la verdadera función sindical pues, al haberse involucrado en la administración del sistema se ha convertido en co-responsable de una serie de irregularidades que inclusive tienen rasgos de corrupción y que han convertido el sistema en un verdadero caos. Otro gran problema de carácter administrativo-institucional radica en que el servicio educativo no llega al conjunto del territorio y en el área rural la mayoría de las escuelas apenas presta servicios hasta el tercer grado de primaria.

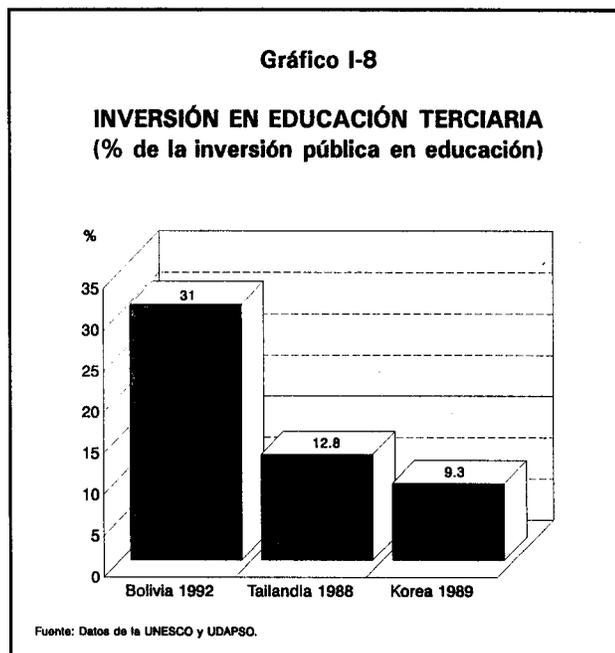
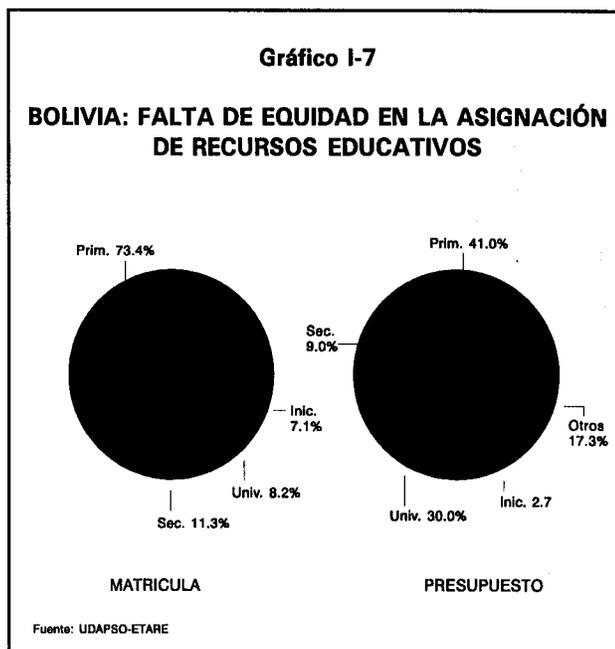
Finalmente, la irracional e inequitativa asignación de recursos no solamente en distribución del presupuesto general de la nación hacia el sector sino en la distribución interna dentro del sector de educación. Ustedes pueden ver en el Gráfico I-7 cómo se asigna más recursos a las universidades siendo que el Estado tiene una mayor cantidad de educandos que atender en el nivel primario: se asigna alrededor de setenta dólares por niño en la primaria y más de mil por estudiante universitario. En el Gráfico I-8 vemos la comparación de la asignación de recursos destinados a la educación terciaria, es decir a las universidades, en Bolivia y otros países que -a diferencia de Bolivia- tienen desde hace ya mucho tiempo resuelta la educación primaria y secundaria, no solamente en cobertura sino también en calidad. Lo paradójico es que siendo Bolivia un país con un analfabetismo tan alto, con problemas tan graves en su educación básica, asigne semejante proporción de recursos a la educación universitaria teniendo en cuenta además que la población que llega a la universidad (sea pública o privada) en Bolivia proviene ya de un sector social privilegiado. Por la información de las propias universidades públicas, se conoce que el 60% de sus estudiantes ha estudiado en colegios privados caros, es decir, proviene de familias que han podido sostener a esos jóvenes desde niños en colegios privados pagando una pensión alta y llegan a la universidad a estudiar gratuitamente. Y como la torta destinada al sector educativo no crece cada año, para aumentar la asignación a las universidades se disminuye la destinada a la educación primaria y secundaria. En el presupuesto destinado a educación el año 1994, el 45% fue destinado a las universidades (públicas) que atienden alrededor de cien mil estudiantes y con el 55% restante se atiende a un millón y medio de educandos de nivel primario y secundario.

En resumen: el sistema educativo boliviano acusa graves problemas de calidad y cobertura, particularmente en su nivel básico. Para solucionarlos es necesario



-por lo visto anteriormente- atacar los simultáneamente en un proceso de cambio de los aspectos pedagógicos y de la estructura institucional, de modernización de su administración y racionalizando su financiamiento. Las reformas educativas en los países de la región en los últimos años han podido focalizar su atención en aspectos cualitativos porque ya tenían resuelto el problema de cobertura. En Bolivia aún ese problema no está resuelto y significa un gran esfuerzo no solamente en infraestructura sino también en organización administrativa y en estructura institucional.

Alcanzar los dos grandes objetivos de la reforma educativa que son el mejoramiento de la calidad y el aumento de la cobertura del servicio supone atender varias transformaciones al mismo tiempo, todas muy complejas y también muy conflictivas pues dentro de la administración del sistema, se han creado una serie de intereses y de privilegios que están asociados al poder sindical y que, por lo tanto, han generado una resistencia y una oposición a la reforma educativa muy grande. Los dirigentes sindicales desde hace varias décadas tienen potestad de designar autoridades dentro del sistema educativo. Con la reforma educativa se pretende poner las cosas en su sitio, respetando y fortaleciendo la presencia sindical para que ésta cumpla con sus verdaderas funciones y no tenga una directa intervención en la administración del sistema. Naturalmente, esto ha creado una reacción y una resistencia muy grande de parte del sindicalismo que en este caso, además, se opone al sentimiento y a la disposición de los maestros de base que tienen una actitud muy favorable a la reforma educativa. Tienen una actitud muy favorable porque ven en ella una esperanza para mejorar su situación y para mejorar las condiciones de desempeño en las que se desenvuelven actualmente. En primer lugar, la profesión, o la ocupación de maestro se ha desvalorizado en la opinión pública durante los últimos años de una manera considerable y esto tiene que ver con el deterioro del sistema educativo; en segundo lugar, con la



masificación de los docentes en Bolivia que se origina en la obligatoriedad que adquirió el Estado hace varios años (por medio de un convenio entre el Ministro de Educación y los sindicatos de profesores) de contratar automáticamente a todos los egresados de las escuelas normales donde se forman maestros. Como consecuencia, el número de maestros es una variable independiente del número de educandos, eso impide en primer lugar mejorar la calidad del maestro y naturalmente hace imposible mejorar su salario. Además, como ya fue planteado en este seminario por Francisco León, en nuestros países no se piensa en dar o no se da como solución contratar a los maestros por más tiempo a pesar de que con ello podría aumentar el empleo y las remuneraciones de éstos y, simultáneamente favorecer el empleo de los padres de los alumnos y el rendimiento escolar de éstos mediante la extensión del horario de clases. En Bolivia, el promedio de horas de trabajo de un maestro es de 15 a la semana. El Presidente de la República (Sánchez de Lozada), con su característico sentido del humor, los compara con pilotos de avión. Ocurre que como el Estado boliviano está obligado a contratar a todos, tiene que distribuir las horas entre todos los que hay. Entonces, no solamente tienen muy pocas horas de trabajo sino que además ellos ocupan funciones administrativas. Todos los puestos de la estructura administrativa del sistema y de los servicios técnicos dentro del ministerio están ocupados por maestros. Con la reforma educativa se pretende no solamente mejorar la calidad, cambiar los programas, hacer los ajustes curriculares pedagógicos etc., sino también corregir estas irregularidades e irracionalidades dentro del sistema.

El otro gran bloque de oposición a la reforma educativa es el universitario que ve en peligro el aumento progresivo que se ha hecho tradicional en el presupuesto destinado a las universidades anualmente. Como ambos sectores, tanto el universitario como el sindical del magisterio, tienen una enorme capacidad de presión, consiguen lo que piden con mucha facilidad porque arrinconan fácilmente al gobierno. El gremio más numeroso del sector público es el magisterio y pese a que los maestros de base tienen una actitud y una disposición favorable a la reforma educativa, acatan toda convocatoria de sus dirigentes por la sencilla razón de que el dirigente, al tener intervención en la administración del sistema, puede sancionar administrativamente al maestro que no cumple con la instrucción sindical. Es decir, el dirigente puede quitarle un puesto a un maestro o hacer que se le cobre una multa si es que no ha acatado una huelga, un paro o si es que no ha asistido a una marcha. Entonces, el magisterio resulta ser el gremio más disciplinado para las movilizaciones y como es tan numeroso realmente pone en conflicto a las autoridades de gobierno. Pero resulta que ahí, repito otra vez, se ha distorsionado la función sindical y resulta que los dirigentes sindicales han pasado a ser una especie de patrones de su propio gremio.

La Ley de Reforma Educativa introdujo una serie de medidas para corregir todas estas irregularidades y distorsiones pero lamentablemente a raíz de un conflicto, justamente, de una huelga muy larga de los maestros, el gobierno ha iniciado un proceso de modificación de la ley cediendo a las presiones de los dirigentes sindicales; de tal manera que el riesgo de que se mantenga la situación anteriormente descrita es muy alto.

Pasemos a ver los contenidos principales de la reforma educativa. Creo que dos elementos muy importantes son la interculturalidad y la modalidad de educación bilingüe. La *interculturalidad* la hemos definido como un eje vertebrador en reconocimiento y valoración de la diversidad cultural y étnica en Bolivia. Según datos del último censo nacional (1992), alrededor del 70% de la población tiene una lengua materna ajena al castellano. Tenemos más de treinta lenguas nativas pero cuatro son las fundamentales en cuanto a número de población que las habla y la modalidad bilingüe, por lo tanto, es una respuesta no solamente de reivindicación de estos pueblos y de sus culturas sino también de eficiencia. Lo que se busca es justamente aumentar la eficiencia del sistema educativo

y de la educación nacional con la incorporación de la modalidad bilingüe pues está demostrado que los niños que aprenden a leer y escribir en su lengua materna aprenden con mayor facilidad luego una segunda lengua, en este caso el castellano y desarrollan muchísimo mejor el aprendizaje en ambos idiomas. Este es el resultado de 5 años de investigación que se ha hecho a través de proyectos piloto en tres zonas importantes en Bolivia, en aymara, quechua y guaraní. Existen los materiales, existen las metodologías, han sido validadas, existen maestros capacitados, no en la proporción que se necesita para extender a toda la población que requiere de educación bilingüe pero sí se ha iniciado ya con el proceso de reforma una capacitación gradual y progresiva y se espera que en los próximos ocho años se haya completado el proceso de reorganización institucional de las escuelas del sistema y la capacitación de maestros para impartir educación bilingüe en los ocho años de primaria. A propósito de los comentarios, en este seminario, de Rolando Franco respecto a los años de escolaridad, con la Ley de Reforma Educativa en Bolivia, se ha extendido de seis a ocho años los obligatorios de educación primaria. Aunque siempre esto ha sido una formalidad, como decía Rolando, hasta la promulgación de la Ley de Reforma Educativa eran seis años los obligatorios pero en el área rural nunca llegaron a ser más de tres.

El otro eje vertebrador de la reforma educativa en Bolivia y que creo que es fundamental, es la *participación popular*. Es un planteamiento que antecede a la Ley de Participación Popular y ahora se articula muy bien con esta otra gran reforma. Consiste básicamente en incorporar en el quehacer educativo, con legitimidad institucionalizada, la participación no exclusivamente de los padres de familia sino también de todos los miembros de la comunidad. Todo el quehacer educativo supone que la participación debe operar no sólo como control social del funcionamiento del sistema sino también con posibilidades de tomar decisiones tanto en materia de contenidos como de organización de la escuela. En Bolivia no se plantea descentralizar la educación con la reforma educativa porque el sistema político administrativo no está descentralizado y hubiera resultado incongruente tener un servicio educativo descentralizado cuando no había una estructura política y administrativa que lo sustentara,<sup>3</sup> pero sí se ha planteado con la reforma educativa llevar las decisiones, cierto tipo de decisiones, hasta la escuela misma y dar un mayor poder a la comunidad. En la estructura de participación popular del sistema educativo que se propone con la reforma, el Consejo Nacional de Educación tiene carácter simplemente consultivo, y en él deberían estar representados todos los sectores de la sociedad y de las instituciones. Pero donde se ha dotado de gran poder es en la base misma, es decir, en las Juntas Escolares que están conformadas por padres de familia y miembros de la comunidad organizada, reconociendo como tal a aquella que la propia comunidad define. Es decir, no se ha establecido con rigidez y precisión cómo deben estar constituidas las Juntas Escolares ni cuantos miembros deben tener sino que se ha dejado en libertad a que -según las tradiciones y las formas organizativas naturales- cada comunidad organice la junta correspondiente. Es también el principio de la Ley de Participación Popular que reconoce como organización territorial de base a la forma natural de organización de cada comunidad.

Con la reforma educativa también, se ha avanzado ya en la transformación de las instituciones de formación docente y en la instalación de un sistema de capacitación permanente para los maestros. Hasta que se inició la reforma educativa, no solamente todos los egresados eran contratados automáticamente y obligatoriamente por el Estado, sino que durante toda su carrera como maestros no recibían ni tenían posibilidad de acceder a ningún tipo de capacitación. Tampoco era evaluado su desempeño. Lo que se pretende con la reforma es montar un sistema de capacitación permanente, facilitarle al maestro el

acceso a la capacitación pero, además, mejorar su salario y asegurar su permanencia y su promoción dentro del servicio a través de evaluaciones periódicas.

Otro elemento importante que contiene la reforma es la creación de un sistema de medición de calidad. Es un tema que probablemente la mayoría de los que está aquí conoce bien, Chile tiene una experiencia muy importante en esa materia, es más, hemos recibido de Chile asistencia técnica que ha sido fundamental para nuestro planteamiento. Este es un asunto al cual de momento ningún maestro ha expresado oposición, todo lo contrario, incluso los dirigentes sindicales han pronunciado abiertamente su apoyo a un sistema de medición de calidad. Quienes han expresado o han demostrado cierto temor frente a un sistema de medición de calidad son más bien los colegios privados y sobre todo los de la iglesia católica. Estos últimos, al igual que las universidades en el tema de acreditación académica, proponen la autoevaluación como alternativa y se oponen a la evaluación externa. La creación de un sistema de medición de calidad y de acreditación ha sido calificada de atropello a la autonomía universitaria, en un caso, y de interferencia del Estado en actividades privadas, en el otro.

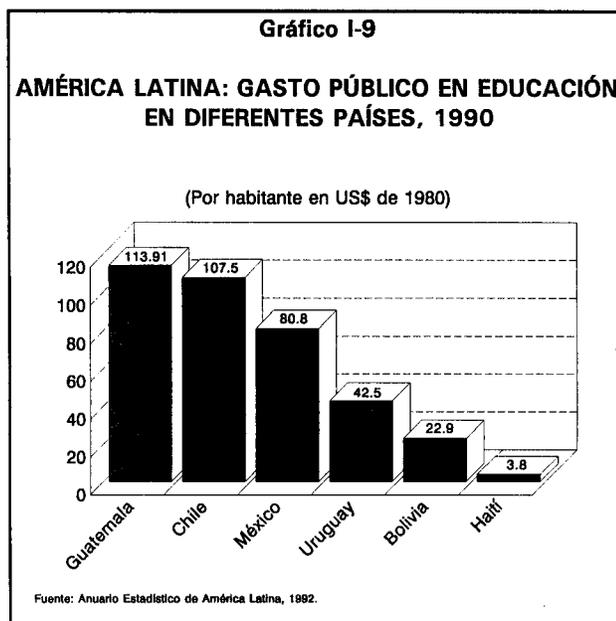
Otro elemento que es muy importante y que -por la inexistencia histórica- hasta resulta trascendental, es la creación de un sistema de información estadística y la creación de un sistema de administración de recursos humanos, materiales y financieros. Con la mejor información y el establecimiento de estos sistemas se busca ordenar y racionalizar el uso de recursos en el servicio de educación pública. A propósito, la redistribución de los actuales maestros es un asunto que es importante explicar. En su exposición en este seminario, Juan Antonio Morales planteaba que en nuestro país hay muchos maestro interinos. En Bolivia se llama maestro interino al maestro improvisado. En realidad, no es interino, es eterno pero no ha sido formado para el ejercicio docente o para la función docente que ejerce.<sup>4</sup> Ocurre que la formación docente actualmente está dividida en educación rural y urbana, pero con la reforma educativa se ha unificado la educación urbana y rural y éste es otro de los temas que reclaman los dirigentes sindicales, pues hay reticencia de los maestros urbanos a aceptar dentro de sus filas a los rurales. La educación rural siempre ha sido educación de segunda clase, lo que se pretende con la reforma es dar un tratamiento igualitario y, por lo tanto, se ha eliminado inclusive dentro de la estructura del ministerio esa separación. Antes existía un Subsecretario de Educación Urbana y uno de Educación Rural, ahora hay una sola autoridad para ambas. Pero volviendo al tema, el maestro interino es el maestro rural que se va a la ciudad porque no quiere vivir en el campo y entra al escalafón docente en categoría de maestro interino y, en consecuencia, gana menor sueldo. Lo que ha ocurrido es que por las condiciones de vida en el campo, ha habido una gran migración de maestros rurales a las ciudades y consecuentemente una gran concentración de maestros en las ciudades. Existen escuelas en las que la relación maestro/alumno es de uno a siete y, al mismo tiempo, hay carencia de maestros en las áreas rurales. Entonces, con la reforma se plantea la redistribución de maestros y no el despido. En algún momento, habrá necesidad inclusive de contratar maestros para poder prestar servicios en toda el área rural, pero lo que se plantea de momento es redistribuir los maestros que existen actualmente e incentivar con salarios sustancialmente mayores para atraer maestros a las zonas rurales.

Finalmente, en el nivel de la educación superior se ha planteado con la reforma educativa congelar en términos reales los recursos destinados a las universidades y esa es naturalmente la otra gran razón (junto al tema de acreditación) por la que las universidades públicas se oponen en bloque a la reforma educativa pues se ha hecho tradición que anualmente con huelgas paros y bloqueos de calles logren aumentar indefinidamente sus presupuestos.

La reforma educativa en Bolivia en este momento está enfrentando probablemente su etapa más dura que es la del arranque pues debe hacer frente a dos grandes y poderosos bloques opositores: dirigentes sindicales y universidades públicas. Este momento, además, no es el más propio pues el gobierno ya está en la mitad de su gestión, no está, por tanto, con la fuerza política necesaria para enfrentar conflictos. El Presidente de la República ha lamentado no haber promulgado la Ley de Reforma Educativa al día siguiente de haber sido posesionado, cosa que buenamente podía haber ocurrido porque el proyecto de ley estaba hecho al finalizar la gestión del gobierno anterior. El actual tardó un año en revisarlo y promugarlo y eso ha hecho perder un tiempo político, casi irrecuperable.

Por otro lado y, ya para terminar, quisiera resaltar que en Bolivia -también a diferencia de los países de la región- aun la élite dirigente, y cuando digo élite dirigente me estoy refiriendo no solamente a los líderes políticos sino también a los empresariales, no ha tomado aún conciencia sobre la importancia que tiene la educación en el desarrollo económico y social aun cuando hemos entrado en el nuevo modelo de políticas sociales planteada en la exposición de Rolando Franco. En las encuestas electorales, investigaciones de instituciones académicas, etc., etc., realizadas en los últimos diez años, la ciudadanía expresa como sus preocupaciones principales, sistemáticamente, el empleo y la educación.

Nadie pide agua, nadie pide salud, piden empleo y educación lo que muestra una lucidez popular y una esperanza en que la educación mejorará la situación de sus hijos. Sin embargo, ni siquiera por demagogia los dirigentes políticos asumen la bandera de mejorar la educación y de darle importancia. Eso probablemente expresa además de una miopía política, una gran indiferencia que en mi opinión tiene origen en que la clase media y la clase alta en Bolivia (que es de donde se nutren los partidos políticos, inclusive los más radicales de izquierda) tienen resuelta su educación y la de sus hijos vía la educación privada. Hay buenos colegios, son muy caros, pero los pueden pagar, y la educación superior la resuelven fuera del país. Entonces reina una soberana indiferencia sobre el servicio de educación pública, en un país en el que el 80% de su población está considerada como pobre. En Bolivia, focalizar es absolutamente imposible, la reforma educativa pretende más bien resolver el conjunto de los problemas del sistema educativo y mejorarlo porque ese 80% de la población del que hablaba va a recibir ese servicio o no va a recibir ninguno.



## Capítulo II

### REFORMAS EN LA EDUCACIÓN: REFLEXIONES SOBRE LA EXPERIENCIA COLOMBIANA

*Jorge Téllez*

#### INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, América Latina ha experimentado un conjunto de reformas en varios sectores, entre los cuales se encuentra el de la educación. En Colombia, la legislación en materia educativa ha transitado por las mismas rutas. La Ley 115, (Ley General de Educación), apenas expedida en febrero de 1994, ha desencadenado procesos que conviene examinar. El objetivo del presente documento es intentar un acercamiento a los logros y limitaciones de la reciente reforma de la educación en Colombia, así como formular recomendaciones que comprendan criterios y metas de equidad y superación de la pobreza.

Dado que la construcción de la reforma fue acompañada de un gran movimiento de la sociedad civil en desarrollo de los mismos criterios de democracia y participación definidos en la Constitución Política de 1991, se desea enfatizar la presencia de las instituciones sociales del sector privado, en la elaboración y negociación de la reforma y su inserción en ella. En especial, se pretende detectar las contribuciones y limitaciones con que la reforma educativa ha podido influir en la acción en pro de la equidad y la superación de la pobreza social.

Es necesario ser conscientes del corto período de tiempo transcurrido desde la expedición de la Ley para evaluar la contribución de la reforma en educación a la superación de la pobreza, a la redistribución del ingreso, al incremento del empleo y de la productividad laboral: apenas 18 meses.

Como temas claves de este análisis se enfatizarán: los de cobertura, descentralización, privatización, equidad y subsidio a la demanda, eficiencia, calidad, evaluación, viabilidad socio-política, y democratización-participación.

#### I. ANTECEDENTES: HISTORIA

Los esfuerzos de participación de las ONG's, en particular, y de la sociedad civil en general, en el proceso de formulación de las políticas y leyes relacionadas con la educación han sido permanentes, pero se acentuaron con motivo de la amplia convocatoria nacional para preparar y presentar los documentos preliminares como aporte a la Asamblea Nacional Constituyente, reunida desde 1990.

Los resultados, en materia educativa, del amplio proceso de deliberación y participación ciudadana, se aprecian en la Constitución Política de 1991 (CP/91) considerada en su *conjunto*, y en especial en los artículos más relacionados con el tema educativo.

Conviene destacar que por primera vez las ONG's, miembros y representantes de la sociedad civil, se ubicaron como "tercer actor" en los diálogos que por tradición se sostenían "a puerta cerrada" entre el Ministerio de Educación (MEN) y la Federación Colombiana de Educadores (FECODE).

Este proceso no fue fácil, en primer término por la general falta de conciencia sobre la responsabilidad compartida entre la familia, el Estado y la sociedad entera, en torno a la educación, tal como lo legitimó la CP/91; en segundo lugar, por la ausencia de actitudes y voluntades que quisieran adoptar como criterio de actuación y deliberación la concertación social; y en tercer lugar, por la dificultad de los deliberantes de despojarse de sus propios intereses en función de un proyecto nacional que convenga a toda la sociedad. En el fondo se trataba de una lucha de poderes e intereses de cada una de las partes, preocupadas por no perder su "status".

## **1. La Ley 115/94: Ley General de Educación**

Promulgada la Constitución toda la legislación vigente se puso en tela de juicio y debía ser actualizada, con mayor razón en el campo educativo donde la abundante e incoherente normatividad han permitido calificarla de "colcha de retazos". En realidad, no se había enfrentado una reforma de esta naturaleza desde 1903 cuando se promulgó la Ley general vigente hasta el 8 de febrero de 1994, día en el cual se firmó la Ley 115 de 1994.

El proyecto de ley que entró al Senado se subdividió en dos: la Ley estatutaria y la Ley general. Se buscaba superar el problema jurídico que se deriva de una Ley general que busca regular el derecho a la educación, y que se extralimitaría, si se tiene en cuenta que los derechos solamente se regulan por leyes estatutarias. Además, éstas deben ser analizadas, tramitadas y aprobadas en las comisiones primeras de la Cámara y del Senado. La Ley general, en cambio, se tramitó con cierta facilidad, en las comisiones quintas de la Cámara y del Senado. Esta discusión se deriva de la CP art. 152 lit.a y art. 44, y la asume la Ley 115 en el art. 9 cuando dice que "... el desarrollo del derecho a la educación se regirá por ley especial de carácter estatutario."

Pero la expedición de la Ley general no fue un hecho aislado. A la fecha, la Ley 115/94 no es la única que desarrolla la Constitución y que se refiere a la educación. Para una adecuada comprensión del alcance de las reformas conviene conocer la Ley que nos ocupa y los elementos concordantes o discordantes de las leyes relacionadas, especialmente la Ley 60 del 12 de agosto de 1993 (distribución de competencias y recursos) y la Ley 30 del 29 de diciembre de 1992 (educación superior).

Tampoco fue un fenómeno meramente legislativo. Fue la oportunidad de promover una gran reflexión y movilización nacional en torno a la educación. La elaboración de estas leyes contó con los aportes y la participación de muchos sectores de la sociedad. En el caso de la Ley 115 es ilustrativo mirar el documento "Ley general de educación, alcances y perspectivas" publicado por la Fundación Social y la Corporación Tercer Milenio. Allí (pp.51-56) Luciano Carro señala cinco etapas del debate: se recogieron inicialmente 14 propuestas (se destacan la del Simposio Permanente, —liderado por la Fundación Social con participación de muchos sectores—, la de FECODE, y la de la Constituyente Educativa). El proyecto fue ampliamente debatido con el Ministerio de

Educación Nacional, MEN, y en el Congreso de la República mediante foros nacionales, regionales y locales, entrevistas, reuniones, diálogos y mecanismos similares.

Por primera vez los medios de comunicación se ocuparon del tema, al igual que el Congreso de la República que asumió su papel de responsable de la educación de todos los colombianos, y un buen número de organizaciones, educadores, padres de familia y estudiantes hicieron sentir su voz. El texto definitivo es fruto de concertaciones de diferentes fuerzas sociales. El resultado final no es perfecto y constituye un reto permanente: proponer y tramitar reformas para mejorarlo.

Durante su tránsito por el Congreso otras normas contaron con la participación de diversos actores: la Ley de educación superior fue impulsada por el sector universitario; la de competencias y recursos por FECODE; la que ordena la cátedra de la democracia por el MEN; la de libertad de cultos, por las diferentes iglesias. Y quedó pendiente definir el proceso de la Ley estatutaria.

Si la expedición de las normas que desarrollan la CP/91 hubiera sido ordenada en forma lógica, la primera ley debiera haber sido estatutaria: aquella que regula el derecho y que señala las orientaciones para toda la educación colombiana. Acto seguido debiera haberse promulgado la Ley general, como un desarrollo específico de la estatutaria, y luego la Ley de educación superior, también en congruencia y coordinación con las anteriores. Adicionalmente, la Ley de competencias y recursos debería respaldar las leyes anteriores desde la perspectiva administrativa y financiera. Finalmente, la ley de reestructuración del Ministerio de Educación, sería la encargada de operacionalizar todo lo anterior.

La cronología político-legislativa fue exactamente la inversa. A la fecha no se sabe si el Proyecto de Ley Estatutaria tendrá curso en el Congreso o si los legisladores permitirán que exista ese vacío. A cambio, han aparecido leyes importantes no del todo coherentes con el espíritu de la Ley general: es el caso de la Ley 107 del 7 de enero (cátedra de estudios constitucionales, la participación democrática, la orientación, difusión e información sobre jurisprudencia, doctrinas jurídicas y formas de participación ciudadana), y la ley del deporte, por ejemplo.

## **2. ¿Era necesaria una reforma? Razones**

Como afirma el constituyente y educador, Abel Rodríguez Céspedes, había por lo menos tres razones para emprender una reforma educativa: resolver los agudos problemas de la educación colombiana puesta en función de construir un proyecto nacional; actualizar la educación colombiana de acuerdo con los retos que el nuevo contexto colombiano y mundial ofrece hoy; y desarrollar los principios formulados en la CP/91 en torno a la educación. Adicionalmente, y dado que, como se dijo antes, no se planteaba una reforma desde 1903, era necesario dinamizar el sector educativo mediante la incorporación de los nuevos hallazgos y concepciones que ofrece el avance permanente y dinámico de las ciencias.

Una mirada al panorama educativo colombiano permite afirmar que existen, entre otros, los siguientes problemas que han afectado en gran medida el desarrollo educativo de Colombia:

### **a) *Desorientación y ausencia de objetivos claros***

La sociedad colombiana no ha definido aún el proyecto social al cual debe apuntar la educación. No estando claro éste, se han generado múltiples acciones incohe-

rentes y discontinuas con propósitos individuales, más no nacionales. Además, se constata minusvaloración y falta de comprensión de lo educativo en muchos ciudadanos que no parecen entender el problema, percibir su alcance y valorar la importancia de la educación. En los debates nacionales, por ejemplo, lo educativo se considera tema de segunda o tercera categoría. No se aprecia su valor fundamental para la construcción y la transformación social hacia un país democrático, participativo, justo y solidario.

**b) Políticas estatales inadecuadas**

De acuerdo con el análisis de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo (MCED) los gobiernos han optado por proponer reformas focalizadas cuyo efecto es irrelevante. A lo anterior se añade que la expedición de normas y orientaciones muchas veces no consulta la realidad diversa de las comunidades y no guarda unidad porque dichas políticas son centralizadas; la distancia entre quienes formulan políticas y toman decisiones, y quienes están encargados de ejecutarlas, es muy grande.<sup>5</sup>

**c) Insuficiente e inadecuada asignación de recursos por parte del Estado**

El nivel actual de gasto público educativo en Colombia no resulta suficiente para convertir al sector en motor de desarrollo y en eje de la política social y su asignación se hace más con criterios históricos que técnicos... los gastos de inversión... resultan deficitarios para ofrecer una educación de buena calidad... hay diferencias en el monto de los recursos asignados a los departamentos sin que ello se relacione con las necesidades de cada región, y existe incertidumbre sobre la forma como las regiones gastan en educación, en parte como consecuencia de la excesiva centralización, en parte por la debilidad financiera e institucional de las regiones.<sup>6</sup>

Lo anterior, se complementa con lo indicado por el Salto Educativo, plan del actual Gobierno, que señala: "El gasto público en educación ha tenido en Colombia una tendencia levemente ascendente aunque sujeta a fuertes fluctuaciones cíclicas. Su participación en el PIB aumentó del 2.85% en la década de los 70 al 2.99% en los años 80 y a 3.07% en 1993. Este nivel es inferior al de muchos países latinoamericanos con nivel de desarrollo similar" (p.3). Por otra parte, "... el gasto educativo muestra desequilibrios en cuanto a los niveles a los cuales está dirigido: en 1994 (...) primaria 31%; secundaria 28%; y superior 19% (...) el gasto por estudiante en educación superior es doce veces más elevado que el de primaria..." (p.4). (Véanse Cuadro II-1 y Cuadro II-2).

**d) Ineficiencia del sector**

Los procesos de planeación, administración, supervisión, seguimiento, control y evaluación del sector educativo (oficial y privado) muchas veces no operan con la pertinencia requerida y son insuficientes. A lo anterior se añaden problemas como los altos índices de analfabetismo, deserción y repitencia. Como señala el Salto Educativo (p.9), las tasas de repitencia en los grados 1º a 9º fluctúan entre 6.1% (en 2º) y 25.5% (en 1º). Las de deserción varían entre 2.6% (en 1º) y 16.3% (en 5º). (Véanse Cuadros II-3 y II-4).

Cuadro II-1

## GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1990

Paises	Porcentaje
<b>CON ALTO DESARROLLO HUMANO</b>	
Uruguay	3.1
Chile	3.7
Costa Rica	4.6
Venezuela	4.1
Panamá	5.5
Colombia (1993)	3.1
México	4.1
<b>CON DESARROLLO HUMANO MEDIO</b>	
Brasil	4.6
Ecuador	2.8
Suriname	8.3
Cuba	6.6
Perú	2.3
Rep. Dominicana	2.1
Guatemala	1.4
El Salvador	1.8
Bolivia	3.0
Honduras	4.6
<b>INDUSTRIALIZADOS (1991)</b>	
Canadá	7.4
Japón	5.0
Francia	6.0
Estados Unidos	7.0
Alemania	5.4
Dinamarca	6.1
España	5.6
Noruega	7.6

Fuente: PNUD (1994), Informe sobre desarrollo humano. Tomado de El salto educativo, 1994.

Cuadro II-2

## GASTO POR ESTUDIANTE SEGÚN NIVEL (US\$)

País	Año	Primaria	Secundaria	Superior	Superior primaria
Argentina	1985	142	310	577	4.1
Bolivia	1990	72	101	504	7.0
Brasil	1989	243	434	5 911	24.3
Chile	1987/1993	181	363	1 006	5.6
Colombia	1990	92	183	1 086	11.0
Costa Rica	1986	144	222	1 541	10.7
Ecuador	1987	97	218	652	6.7
El Salvador	1990	63	66	227	3.6
Honduras	1990	15	185	1 233	10.8
México	1984	135	589	1 035	7.7
Paraguay	1990	50	144	710	14.2
Uruguay	1989	256	306	614	2.4
Venezuela	1989	198	347	1 625	8.2

Fuente: World Bank (1994), Colombia Poverty Assessment Report, agosto. Para Colombia, gastos unitarios de C.G. Molina et.al., 1993. Tomado de El Salto Educativo, 1994.

**e) Baja calidad**

El sistema educativo está desarticulado. Las pruebas de Estado, por ejemplo, sin ser el indicador más confiable, señalan un pobre desempeño de los egresados de la educación media. Con frecuencia se escuchan quejas (en la educación superior) de la baja capacidad de comprensión y de expresión de los estudiantes. Ello hace dudar sobre las bases colocadas durante la primaria.

A lo anterior se añade muchas veces la baja formación del educador, su capacitación y su menor dedicación real a la tarea educativa; el uso de textos, materiales y ayudas pedagógicas, cuando los hay, no son siempre adecuados y sí muy costosos; el tiempo real dedicado al proceso de enseñanza aprendizaje educativo es insuficiente, tanto el definido por el Ministerio de Educación como el utilizado en la realidad porque éste se ve disminuido por diferentes razones: paros de maestros, celebraciones, actos sociales y similares. Además, la existencia de centros educativos con doble o triple jornada en aras de ampliar la cobertura se considera otra de las causas del deterioro en la calidad.

Como afirma la MCED, la baja calidad de la educación colombiana se detecta y manifiesta en la pobreza de la conceptualización, por el predominio de la instrucción, el descuido de valores y principios, y el olvido de las organizaciones educativas "... sujetos colectivos que educan aun sin proponérselo". (p.59).

Cuadro II-3

## TRAYECTORIA Y EFICIENCIA DE UNA COHORTE DE EDUCACIÓN BÁSICA

Fecha	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°	Total	Gradua- dos
1990	1 000									1 000	
1991	255	719								974	
1992	65	227	626							918	
1993	17	61	270	490						837	
1994	4	16	84	261	391					755	
1995	1	4	23	92	254	281				655	
1996		1	6	27	103	250	175			563	
1997			2	8	34	135	193	119		489	
1998				2	10	57	124	152	85	431	
1999				1	3	21	61	112	120	317	67
2000					1	7	26	62	95	191	94
2001						2	10	29	57	98	75
2002						1	3	12	28	44	45
2003							1	5	12	18	22
2004								2	5	7	10
2005								1	2	2	4
2006									1	1	1
Años-alumno	1 342	1 028	1 012	880	795	754	594	493	404	7 302	317
Desertores	35	70	104	89	130	103	67	50	34	682	
Promovidos	965	895	791	702	573	469	403	352	318	5 468	
Años repetidos	342	63	116	89	93	182	125	90	51	1 151	
% de repetición	25.5%	6.1%	11.5%	10.1%	11.7%	24.1%	21.0%	18.3%	12.7%	15.8%	
Escolaridad por alumno promovido	18.4%	14.1%	13.9%	12.1%	10.9%	10.3%	8.1%	6.7%	5.5%		
	1.4	1.1	1.3	1.3	1.4	1.6	1.5	1.4	1.3	1.3	
% extra edad:											
Uno o más años	25.5%	30.0%	38.1%	44.3%	50.9%	62.7%	70.5%	75.9%	79.0%		
Dos o más años	6.5%	7.9%	11.4%	14.7%	19.0%	29.5%	38.1%	45.0%	49.3%		
Tres o más años	1.7%	2.0%	3.1%	4.3%	6.0%	11.7%	17.2%	22.3%	25.7%		
Resumen de promedios observados en el sistema escolar											
Años alumnos que le toma al sistema en promedio cada graduado											23
Años que cada alumno permanece en educación básica (escolaridad media)											7.30
Grados que aprueba cada alumno en su paso por la escuela											5.47
Eficiencia bruta (considera los desertores como ineficiencia)											0.75
Eficiencia neta (sólo considera repetición como ineficiencia)											0.84

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, "Matrícula y tasas de eficiencia". Población: cálculos estimados con base en población DANE 93. Cálculos del Modelo Educativo Schiefelbein.

**Cuadro II-4**  
**TASAS DE PROMOCIÓN, DESERCIÓN Y REPETICIÓN**

(En porcentaje)

1991

Grados	Repetición	Deserción	Promoción
1	25.5	2.6	71.9
2	6.1	6.8	87.1
3	11.5	10.3	78.2
4	10.1	10.1	79.8
5	11.7	16.3	72.0
6	24.1	13.7	62.2
7	21.0	11.2	67.8
8	18.3	10.2	71.5
9	12.8	8.5	78.7

1998

Grados	Repetición	Deserción	Promoción
1	14.3	1.5	84.2
2	3.4	3.8	92.7
3	6.5	5.8	87.7
4	5.7	5.7	88.6
5	8.3	9.2	82.5
6	16.2	7.7	76.1
7	14.4	6.3	79.3
8	12.9	5.7	81.3
9	8.1	4.8	87.1

**Cálculos:** DNP, UDS, DEC.

**Fuente:** MEN, Oficina Sectorial de Planeación, 1991.

f) ***Educación más teórica que práctica***

Que prepare a los ciudadanos para la vida, y en especial para el trabajo. Según el análisis de la MCED, hay tres factores que explican el fracaso de las políticas y estrategias orientadas a promover la transición del bachillerato al empleo.

En primer lugar, la precariedad de los puentes entre la educación y el empleo, porque se ha demostrado que "... la educación diversificada tal como está diseñada actualmente no conduce directamente al empleo a quienes egresan de ella (...) y mientras la educación siga centrada en instruir memorísticamente o en fomentar la adquisición de habilidades y destrezas específicas, está contribuyendo al desempleo como problema global" (p. 64-65).

En segundo lugar, la caducidad de la educación técnica y tecnológica específica, porque "... por el vertiginoso desarrollo tecnológico esta educación técnica concentrada en destrezas y habilidades muy especializadas rápidamente se vuelve obsoleta..." (ibid.).

A lo anterior se añade, en tercer lugar, la baja valorización del trabajo técnico y manual porque la educación básica no cuenta con un fuerte componente de educación en tecnología y no existen muchas posibilidades de formación técnica y tecnológica.

g) ***Insuficiente cobertura***

En Colombia el servicio educativo es orientado y planificado por el Estado pero es prestado por los dos sectores: oficial y privado. Se han hecho grandes esfuerzos en materia de cobertura sin embargo, un 90 % de los niños en edad preescolar carece de oportunidades de acceso a este nivel. Alrededor del 10% quedan por fuera de la primaria. Un 40 % queda por fuera de la secundaria y hacia el 70 % tiene imposibilidad de acceder a la educación superior. Estas cifras permiten señalar que la educación para todos los colombianos, está muy lejos de ser alcanzada. (Véase Cuadro I-5).

h) ***Inequidad***

Hoy día una amplia franja de la población no tiene acceso, en igualdad de condiciones, al servicio público de la educación. No es posible ejercer el derecho y la libertad de elegir el tipo de educación que se quiere porque falta protección y garantías al ciudadano para que pueda ejercer su derecho a la educación. La insuficiente oferta del servicio demuestra que la oportunidad de educarse no es igual para todos los grupos de población.

i) ***Inadecuada atención a la situación de los educadores***

La educación continuada ofrecida mediante cursos de capacitación ha sido recibida más como un requisito para el ascenso en el escalafón que como un camino hacia el fortalecimiento de los conocimientos y la superación de las debilidades conceptuales. Por otra parte, FECODE, el sindicato de maestros del sector oficial, ha concentrado su labor más en reivindicaciones laborales que en promover la cualificación profesional de sus afiliados. Así, el estatuto docente ha contribuido a "inmovilizar" a los docentes porque son considerados "intocables" mientras siguen ofreciendo una educación basada en modelos de formación y teorías pedagógicas ya revaluadas. Adicionalmente, ha hecho falta una clara política salarial que junto con valorar la labor docente, contribuya a elevar la calidad de la educación que se imparte.

Cuadro II-5

## VARIACIÓN DE MATRÍCULA. 1994 - 1998

Año	Primaria	Secundaria	Total
1994	4 529 359	2 065 711	6 595 071
1995	4 677 416	2 115 297	6 792 713
1996	4 570 397	2 346 937	6 917 334
1997	4 551 640	2 516 435	7 068 075
1998	4 491 880	2 741 624	7 233 504

Grado	1994	1998	Variación
Preescolar	506 080	806 080	300 000
Primero	1 404 347	1 074 705	(329 642)
Segundo	968 480	926 234	(42 246)
Tercero	847 379	899 006	51 626
Cuarto	710 314	819 237	108 923
Quinto	598 839	772 698	173 860
Sexto	740 407	881 002	140 595
Séptimo	537 322	731 722	194 400
Octavo	436 994	645 863	208 869
Noveno	350 987	483 036	132 049
Total educ. básica	6 595 071	7 233 504	638 434
Total	7 101 151	8 039 584	938 434
Población 5-15	8 678 779	8 989 242	310 463
Cobertura bruta	81.82%	89.44%	7.61%

Fuente: MEN Subdirección de Análisis y Desarrollo de la Información Educativa.  
Población: Cálculos DNP - UDS - DEC.

j) **Dispersión**

El sector educativo no está integrado ni coordinado. Cada una de las entidades que lo componen tiene propósitos muchas veces similares o divergentes, y casi nunca complementarios. Por ejemplo, el papel y la contribución de los medios de comunicación como formadores de ciudadanos es cuestionable.

Y, si al interior del Estado se aprecia descoordinación, también ésta es evidente cuando se mira la educación como servicio público, responsabilidad bien sea del Estado, de los particulares, de la familia o de la sociedad en general. No existe un proyecto común de nación que, adoptado por la sociedad unifique los esfuerzos institucionales y personales.

k) ***Falta de información actualizada y pertinente***

Aunque se han hecho esfuerzos en materia de acopio de datos, los análisis no han sido puestos al alcance de la sociedad y no existe conciencia sobre el valor de la información pública como factor esencial para que los ciudadanos tomen conciencia, comprendan el fenómeno, dialoguen, concerten voluntades y busquen soluciones.

Es difícil garantizar que se puedan cumplir leyes que muchas veces no se conocen, no se entienden, o de las cuales no se cuenta con orientación para saber cómo ponerlas en práctica. Falta "... un sistema consistente de información ..." (MCED, p. 61)

l) ***La politiquería ha afectado en gran medida a la educación***

No existe continuidad en políticas, ni en orientaciones, ni en decisiones. La selección de los funcionarios y educadores dedicados a la labor educativa no siempre ha sido respaldada por criterios de capacidad, formación y experiencia. A modo de ejemplo, basta recordar que en el presente siglo han pasado por el Ministerio de Educación más de 170 ministros, muchos de los cuales no tenían conocimientos sobre el tema, fueron nombrados o removidos por coyunturas políticas, y sus decisiones han sido recordadas como funestas para la educación colombiana.

Coinciden los investigadores de FEDESARROLLO en afirmar que el sector educativo se ha expandido notablemente. La escolaridad urbana "pasó de 2.8 años en 1961 a 6.1 en 1990" (Ibid. op.cit.). La expansión cuantitativa ha sido mayor a la financiera, lo cual afecta la calidad. Los recursos del sector han crecido en términos reales seguramente por el estatuto docente que protege los salarios de los maestros. Pero los maestros ascienden en el escalafón por experiencia y menos por actualización (ibid. op.cit.). En primaria "se ha venido ganando en equidad", no así en secundaria donde la cobertura neta para 1993 era del 48%. En el nivel superior la matrícula está muy lejos de tener una distribución equitativa.

## II. ALCANCES DE LA REFORMA

a) ***Cobertura***

La Constitución Política ordena la educación básica obligatoria para todos los niños hasta los 15 años de edad. Ello implica incrementar la cobertura en primaria (86%) y en secundaria (48%), poner especial atención a la calidad y mejorar la eficiencia con el fin de superar las altas tasas de deserción y repitencia. El Salto Educativo del Gobierno actual plantea como su segundo objetivo, elevar el promedio de escolaridad procurando que todos los estudiantes permanezcan al menos hasta el 9º grado. Para lograrlo buscará aumentar la retención y la promoción de los estudiantes en un 50%, elevar la calidad y crear 300 000 cupos nuevos en preescolar y 600 000 en básica. Así se espera incrementar el promedio de escolaridad de 5.5 a 6.9 años. Pretende, además, alcanzar aportes cercanos al 4.8% del PIB.

b) **Descentralización**

La Ley 115, acorde con la Ley 60 (distribución de competencias y recursos) y el nuevo ordenamiento territorial, establecen nuevas funciones para los departamentos y municipios en relación con la prestación de los servicios de educación y salud. "El MEN debe concentrarse en funciones de planeación, dirección y evaluación" (FEDESARROLLO, op.cit. p.22).

Dicha Ley establece que "... los municipios deben recibir la responsabilidad de administrar la educación en la medida que su capacidad económica y técnica lo permitan. Los maestros pasan a depender administrativamente de los departamentos y municipios, tanto los financiados con situado fiscal, como los contratados directamente con recursos propios. Los municipios deben dedicar recursos a la construcción, ampliación, remodelación, dotación, mantenimiento y provisión de materiales educativos; financiación de subsidios a la demanda, pago de personal docente, y aportes de la administración para los sistemas de seguridad social del personal docente" (ibid.)

Por ello el gobierno del Presidente Gaviria "... privilegió el sector educativo ... como sector determinante del desarrollo del capital humano... ha impulsado reformas en entidades del Estado como el ICFES, ICETEX, el SENA, y el MEN ... impulsó la Ley general de educación y la creación del Fondo de Inversión Social, FIS ..." (ibid. p. 23).

Durante todas las discusiones de la Ley existió una tensión entre el centralismo reinante y el espíritu de la descentralización, cuya tendencia miraba llegar hasta el nivel regional y ojalá municipal.

De acuerdo con la Ley 60 se decidió descentralizar, con énfasis en lo regional. El MEN se convirtió en un organismo encargado de señalar políticas, orientar, promover, pero no ejecutor, dejando esta tarea a las regiones y a los municipios (a. 148-149). Además, la administración municipal quedó limitada por la Ley 60 y por el estatuto docente (a. 153).

i) *Nivel nacional.* Se crea la JUNE (Art. 155), con 7 miembros (a. 156) con tres secretarías técnicas y con funciones de órgano consultivo permanente, diseño de políticas a nivel nacional, de investigación e información (a. 157).

Se establece el Foro Educativo Nacional, anual, integrado por 29 personas más los miembros de la JUNE y otros invitados (a. 167). Su función es recoger las inquietudes nacionales y hacer propuestas a la JUNE. Se elaborará en dos años un Plan Nacional de Desarrollo Educativo a 10 años (a. 72).

ii) *Nivel departamental y distrital.* Las funciones de dirección, administración, inspección y vigilancia corresponden a los gobernadores y a las asambleas departamentales, a los alcaldes y a los consejos distritales de acuerdo con la Constitución y las leyes (a. 150). La administración estará a cargo operativamente de las respectivas secretarías (a. 151 y 152).

Se establecen las Juntas Departamentales —JUDE— y Distritales —JUDI— de Educación, como organismos de participación social para control, evaluación y asesoría para el buen manejo del servicio educativo. En ellas está representada toda la sociedad territorial (a. 158, 159 y 160).

iii) *Nivel municipal.* Se asignan funciones al Alcalde cuando no hay Director de Núcleo o Secretaría de Educación y en los municipios pequeños al Director de Núcleo (a. 152, 153, 154).

La Junta Municipal de Educación —JUME— tiene funciones de asesoría, evaluación y control de la educación en el municipio (a. 161) y en ella tienen presencia todas las fuerzas vivas del mismo (a. 162): 11 personas. Se realizarán anualmente foros

municipales, distritales y departamentales, que harán propuestas al Foro Nacional y a la JUNE (a. 165 y 166).

Se le asignó un rol muy concreto al núcleo de desarrollo educativo como "unidad operativa del servicio educativo" y se permite la asociación con otros núcleos (a. 154).

iv) *Nivel institucional.* Se ordena la elaboración del Proyecto Educativo Institucional, (PEI), y se ofrecen estímulos a la investigación y a las innovaciones (a. 73). Se evaluará periódicamente (a. 80).

Habrán evaluación institucional anual del Proyecto y de los docentes por parte del Consejo Directivo (a. 84) y de los Directivos Docentes por parte de la Secretaría de Educación (a. 83).

Tendrán reglamento o manual de Convivencia (a. 87). Se elegirá un representante de los estudiantes en el Consejo Directivo (a. 93). Se elegirá un personero de los estudiantes (a. 94). Perder por primera vez un grado no es causal de exclusión (a. 96).

A partir de 1995 el Gobierno Nacional destinará un monto para textos y materiales educativos en los establecimientos estatales (a. 102).

En resumen, el MEN tiene como función planear, dirigir y evaluar junto con las entidades territoriales; los departamentos tienen la responsabilidad de planear, administrar y coordinar el servicio educativo, mientras que la administración de los planteles se entregue a los municipios. Ello se hará gradualmente, y en la medida que demuestren capacidades técnicas e institucionales, e incluirá la entrega de la prestación de los servicios educativos, los establecimientos y el personal docente y administrativo.

#### c) *Participación del sector privado*

La Ley contempla en su art. 3º que "El servicio educativo será prestado en las instituciones educativas del Estado. Igualmente los particulares podrán fundar establecimientos educativos en las condiciones que para su creación y gestión establezcan las normas pertinentes y la reglamentación del Gobierno Nacional. De la misma manera el servicio educativo podrá prestarse en instituciones educativas de carácter comunitario, solidario, cooperativo o sin ánimo de lucro.

En virtud de lo anterior el sector privado podrá atender, como lo hace, la educación de personas con limitaciones (a. 46), de adultos (a. 53), de rehabilitación social (a. 71), y participará en las distintas instancias creadas por la ley: Juntas, Foros, aunque estarán sometidas a la inspección y vigilancia del Estado. Podrán establecer tarifas de acuerdo con la ley, y los educadores privados se regirán por el Código sustantivo del trabajo.

La Ley 60 define con claridad en su Art. 8º que:

"Solamente en donde se demuestre la insuficiencia de instituciones educativas del Estado podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades privadas sin ánimo de lucro, sin detrimento de velar por la cobertura e infraestructura de los servicios educativos estatales y siempre que la prestación del servicio se adecúe al cobro de derechos académicos establecidos para las instituciones del Estado. Con lo cual se presume que es interés del Estado prestar todo el servicio público de la educación, pero mientras le es posible asumirlo, acepta contratar con el sector privado.

d) ***Equidad y subsidio a la demanda***

La CP amplía la obligatoriedad de la educación para los niños entre 5 y 15 años, y la coloca como un derecho fundamental que prevalece sobre los derechos de los demás.

Adicionalmente, se dan pautas para la organización y asignación de recursos financieros (propios, provenientes de matrículas, de subsidios, de créditos, de contratos con el Estado y de donaciones del sector privado). Al respecto, se destinan recursos para instalaciones, textos y materiales (a. 102), y se abren líneas de crédito (a. 103) al sector privado para bibliotecas, campos recreativos, y mejoramiento técnico. Se reafirma que los recursos para educación constituyen gasto público social, lo cual es prioridad nacional y constitucional (a. 173-184). Se ofrecen apoyos y subsidios para estudiantes y educadores (a. 185-192).

La Ley 60 incluye en su a. 13 orientaciones para la distribución del situado fiscal en cada departamento para la prestación de los servicios (salud y educación, entre otros). Al respecto "Las asambleas departamentales programarán la distribución de los recursos del situado fiscal para el departamento y por los municipios, de conformidad con las competencias asignadas en el capítulo I de la presente ley a cada uno de estos niveles administrativos, en atención a los criterios de *equidad* y eficiencia y en desarrollo de un plan concertado con los municipios para la ampliación de coberturas, de mejoramiento de la calidad y el ajuste administrativo y financiero, y para la descentralización de responsabilidades en el caso de salud".

El actual gobierno ha destinado recursos para subsidios en la educación básica y créditos educativos para la educación superior. Se otorgarán subsidios a 1 600 000 estudiantes pobres, se apoyará a madres jefes de hogar en el pago de costos educativos, y se ofrecerán 180 000 nuevos créditos educativos para la educación superior con lo cual se cubrirá un 30% adicional de la matrícula proyectada para 1998. Adicionalmente, se ampliarán las oportunidades educativas, culturales y recreativas para la población, especialmente jóvenes más pobres. El gasto público educativo alcanzará el 4.88% del PIB distribuido así: 33% para preescolar y primaria; 29% para secundaria, y 13% para la educación superior.

Finalmente, hay un reconocimiento positivo de las diferencias y de la diversidad de las culturas regionales y de las etnias.

e) ***Calidad***

El a. 4 de la Ley 115/94 señala que "... corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación...". El Plan decenal (a. 72) "...incluirá lo pertinente para que se cumplan los requisitos de calidad y cobertura". Los docentes tendrán una formación de la más alta calidad científica y ética (a. 109-110)

De acuerdo con El Salto Educativo, el Gobierno se propone mejorar la calidad de la educación básica. Se ampliará la jornada real escolar de 3.5 horas a 6 horas diarias, se mejorará el salario de los docentes, se dotará de textos a los estudiantes oficiales y se pondrán en funcionamiento 2 100 bibliotecas y centros de recursos educativos.

En cuanto a la educación superior, el mismo documento señala que se mejorará la calidad fomentando la acreditación y fortaleciendo la infraestructura científica y tecnológica, y la capacidad de gestión y administración de las universidades estatales. Para mejorar la capacidad investigativa se otorgarán más de 600 becas-crédito. Es probable que el nombramiento de rectores para períodos fijos permitirá mayor continuidad en las políticas, aunque se requiere un trabajo concertado entre Estado y universidades.

Además, las universidades pretenden crear un programa de acreditación voluntaria en aras al mejoramiento de la calidad.

f) ***Evaluación y eficiencia***

Para garantizar calidad se establecen mecanismos:

Se regula la inspección y vigilancia de la educación (a. 168-172, y 195). Se crea el Sistema Nacional de Acreditación (a. 74). Se ordena la evaluación de educandos, docentes, instituciones, y del sistema, para lo cual se crea el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación (a. 80).

La evaluación se aplica a educandos, educadores (art. 81), directivos (a. 82–83), administradores, a los establecimientos y a sus respectivos proyectos educativos (a. 84). Puede generar estímulos (becas, año sabático, distinciones especiales) (a. 133-137) o sanciones (destitución, implicaciones pecuniarias, exclusión del escalafón) (a. 120-125). El código penal también se aplica (acoso sexual...)

g) ***Viabilidad socio-política***

Esta es la primera vez que el Congreso toca el tema de la educación y le dedica tiempo. En ese sentido el proceso de concertación ha sido un éxito. Subsiste la duda sobre el destino de la aún no tramitada Ley estatutaria y sobre la aparición permanente de leyes no siempre coherentes con la general, que más bien obedecen a coyunturas e intereses personales y temporales (modas, con "buena intención"). De todas maneras, este hecho puede indicar un compromiso de los legisladores por llevarla adelante. Si a ello se añade el esfuerzo de proyectos como "La educación, un propósito nacional" (liderado por las ONG's y cuyo objetivo es movilizar a la ciudadanía en torno a la educación), la actitud y decisión del actual Presidente, y de su Ministra de Educación, por ejemplo en lo que se refiere al Plan de desarrollo educativo 1996-2005, puede presumirse cierto grado de viabilidad.

h) ***Democratización-Participación***

La Ley 115/94 plantea la responsabilidad compartida de la familia, la sociedad y el Estado en el manejo de la educación (a.4); el precepto constitucional (CP. a.68) según el cual la comunidad educativa participará en la dirección de los establecimientos educativos, en el diseño, ejecución y evaluación del proyecto educativo institucional y en la buena marcha del establecimiento educativo; la participación a todo nivel (nacional, regional, local, institucional) para lo cual señala mecanismos concretos. Además, se definen responsabilidades del Congreso, el Presidente de la República y sus delegados, gobernadores, alcaldes, secretarios de educación, jefes de núcleo, rectores, y demás directivos docentes (a. 146-154).

Por otra parte, se crean las Juntas nacionales, departamentales y municipales (JUNE, JUDE y JUME), (a. 155-163), y los foros correspondientes. Se crean las figuras del representante (a. 93) y del personero de los estudiantes (a. 94).

### III. LIMITACIONES DE LA REFORMA

a) ***Cobertura***

Como se señala anteriormente, no ha transcurrido el tiempo suficiente para evaluar la puesta en práctica de la reforma; sin embargo, podemos formular posibles dificultades.

La principal limitación se refiere a las exigencias de recursos financieros y a la necesidad de integrar esfuerzos en torno a la calidad y a la eficiencia del sector para controlar la deserción y la repitencia.

b) ***Descentralización***

La constitución de Fondos como el FIS "... puede conducir a la desinstitucionalización del sector social —o en términos de Sarmiento a la para-estatización—, es decir, a la desaparición, en la práctica de los ministerios correspondientes ... Asimismo, la forma como se organizan estos fondos puede significar la sobreposición de competencias entre ellos, y lucha de intereses entre los sectores que participan en los fondos ... su composición parece centralista y poco consultiva de las realidades sectoriales y regionales ..." (FEDESARROLLO, op.cit. p.23).

La experiencia de descentralización muestra que "el país aún no logra el fortalecimiento de la administración institucional; tampoco ha habido cambios significativos en la forma de financiar el gasto en educación y sigue dependiendo, en lo fundamental, del gobierno central ... tampoco ha permitido incrementar la porción del gasto destinada a educación superior..." (ibid. p. 27).

c) ***Privatización***

Se mantuvieron los contratos actuales con la instrucción clara de revisarlos y hacerlos acordes con el art. 8 de la Ley 60: "Solamente en donde se demuestre la insuficiencia de instituciones educativas del Estado podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades privadas sin ánimo de lucro...sin perjuicio de que puedan permanecer las situaciones contractuales vigentes a la expedición de la presente ley..."

Lo público vs. lo privado: Se mantiene el doble sistema y no se ve claro de qué manera se puedan integrar las ventajas de cada uno. Hasta el momento, la educación privada se considera elitista, de buena calidad, costosa, con salarios menores a los del escalafón, cumplidora de las normas legales, y muy individualista. La educación pública, en cambio, amparada por el estatuto docente, se considera masiva, de baja calidad, con salarios mejores que los del sector privado pero bajos, sindicalizada, hace paros con frecuencia en detrimento de la formación del educando, y no cubre a toda la población.

d) ***Subsidios a la demanda***

Constituyen una solución parcial porque no cubren todas las necesidades reales, los recursos se agotan y las exigencias crecen. Además, si el proceso de selección de los beneficiarios no es transparente y acertado, pueden apoyar a personas que no lo necesitan.

e) **Calidad**

Son muchos los factores que inciden en el problema de la calidad. En el caso de los docentes, por ejemplo, existen dudas sobre la capacidad de los municipios de contratar docentes con criterios de calidad. La experiencia en este sentido no ha sido favorable, aunque se estableció vinculación por concurso, pero se "dejó una puerta" para sectores "de difícil acceso", con lo cual llegan allí, con más probabilidad, personas menos capacitadas: "De los docentes nacionalizados, que representan el 70% de los docentes del país, el 53% tiene nivel secundario de educación, frente al 37% que registra educación universitaria... el 78% de los docentes contratados ... por los municipios apenas cuenta con nivel secundario y el 10% ... con nivel superior" (FEDESARROLLO, op.cit. p. 25).

Un alto escalafón no indica mayor nivel de calificación. "Los ascensos en el escalafón han obedecido más a la permanencia en el sistema ... producto de malos sistemas de capacitación y de control sobre éstos" (ibid. p.25). Igualmente está pendiente el proceso de alcanzar una remuneración más justa para los docentes.

Por otra parte, en la actualidad no existe una cultura de la evaluación que permita "mejorar la consecución de los fines propuestos" (ibid. p. 25) en todos los niveles e instituciones. La idea de convertir todos los planteles educativos en una sola jornada es muy costosa y no se ha previsto la estrategia.

En cuanto a la educación superior, la autonomía que otorgó la CP impide la intervención del Estado para fomentar la calidad y para controlar la expansión del sistema.

f) **Evaluación y eficiencia**

No existe la cultura de la evaluación y de la eficiencia. Incluso la politiquería puede desvirtuar estos aspectos de la reforma. Además, los sujetos del proceso de evaluación miran con temor y muchas veces, con rechazo, la aplicación de procedimientos evaluativos.

g) **Viabilidad socio-política**

Una ley elaborada solamente desde el punto de vista técnico daría como resultado un texto muy diferente. La realidad nos enseña que las leyes son fruto de procesos muy complejos donde el aspecto político tiene un alto porcentaje de influencia y no lo podemos evadir.

La construcción de la Ley 115 tuvo que incluir los intereses de diversos grupos, y dejó ciertos vacíos porque no se pensó en función del país sino de los intereses individuales. Su aplicación, en la práctica, no ha sido fácil debido a factores como los siguientes:

- . La reglamentación no es acorde con el espíritu de la Ley.
- . No existe un sistema de información: los maestros no conocen la reforma, no saben cómo participar.
- . Falta capacitación: los maestros no tienen la preparación que requieren.

Adicionalmente, conviene recalcar que la Ley será letra viva en la medida en que quienes somos responsables de llevarla a efecto colaboremos para ponerla en práctica. En Colombia tenemos la experiencia de una abundante legislación educativa. La expedición de la Ley no implica que ella sea puesta en práctica. Puede convertirse en un texto más que repose en los escritorios y anaqueles.

La profusión de leyes no completamente concatenadas indica dispersión y descoordinación. La Ley de educación superior centró gran parte de su acción en la

conquista de la autonomía. Ello ha conducido a un crecimiento incontrolado de programas y a un notable deterioro de la calidad.

h) ***Democratización-participación***

A nivel municipal preocupa que "... no existe vínculo entre las instituciones educativas y las autoridades municipales, y entre las comunidades y las mismas instituciones. El objetivo del aumento de la participación comunitaria en las decisiones de cada localidad puede perderse ..." (ibid. p.24)

En relación con las JUNE, JUDE, JUDI y JUME, existe el peligro de que adquieran visos de politiquería si no se maneja con la debida transparencia su constitución. Además falta clarificar "la capacidad técnica y de gestión de tales juntas para la elaboración de planes ..." (ibid. p. 24). En el caso de la JUNE se estableció que contará con tres secretarías técnicas, lo cual puede llevar a un paralelismo con el MEN y a generación de burocracia.

Un criterio que se defendió hasta el final pero no hizo curso fue el de constituir instancias directivas y organizativas que permitieran dar continuidad a las políticas, y orientaran desde lo técnico, los procesos educativos. La Junta Nacional de Educación se concibió inicialmente como una junta directiva de corte similar a la del Banco de la República cuyos integrantes trabajan por el país, como señala la Constitución, y no buscan representar a diferentes fuerzas e intereses. Algo similar se pensaba de las Juntas departamentales y municipales. Al final, el criterio que primó fue el de constituir las con representantes de diversas fuerzas.

#### **IV. PROYECCIONES**

En las actuales circunstancias no resulta fácil predecir los resultados de este nuevo marco institucional, máxime cuando el cambio se ha hecho de una manera acelerada y no se puede estar seguro de la capacidad técnica y financiera de todas las entidades territoriales para asumir las nuevas funciones y responsabilidades.

A la fecha se están elaborando las normas reglamentarias de la Ley. Es urgente la presencia de todas las fuerzas vivas de la sociedad en este proceso para que no se desvirtúe lo bueno que tiene la Ley, y se corrijan o mejoren los aspectos críticos.

La Ley ordena elaborar un Plan decenal. Esta es una coyuntura favorable para darle continuidad al proceso de movilización y para concretar las líneas que orientarán la educación durante los próximos 10 años.

Llevar a cabo un proyecto nacional fundamentado en valores, en la democracia participativa y en la paz supone un esfuerzo social de impacto. Éste es, quizás el mayor reto para Colombia, y en especial para el sector educativo, para el próximo siglo.

### Capítulo III

## EL DESAFÍO DE LA EFICIENCIA Y LA EQUIDAD EN LA REFORMA EDUCATIVA CHILENA

*Pablo González*

Enfatizaré en esta ponencia los temas conceptuales que desde el punto de vista económico son los más importantes para llevar a cabo el objetivo prioritario de mejorar la calidad de la educación en Chile. Sólo me referiré al sistema escolar.

El desafío de la educación en Chile en 1995, es muy distinto al de 30 años atrás. En la década de los sesenta, el problema fue la baja cobertura. Esto llevó a construir una escuela por día durante el período del Presidente Frei Montalva. Hoy la prioridad es el mejoramiento de la calidad de la educación. Es cierto que la cobertura no alcanza al 100% (Cuadro III-1) salvo en la educación básica, con algunos problemas de retención en séptimo y octavo, especialmente en zonas rurales. En la educación media la cobertura es cercana al 80%, y se detecta una deserción bastante alta explicada por una baja pertinencia de los contenidos: los jóvenes sienten que la formación que reciben no les servirá para insertarse en el mundo laboral. En la educación prebásica se ha alcanzado una cobertura de 92% en el nivel 5-6 años, en el cual existe subvención, pero las cifras son inferiores al 50% en los otros niveles, porque no se ha decidido aún estalecer una subvención debido a las características de la educación que deben recibir los párvulos, a los elevados costos por alumno, a la potencial yuxtaposición de mecanismos legales,<sup>7</sup> y a la necesidad de focalizar el gasto social.

Cuadro III-1

### COBERTURA POR NIVEL DE ENSEÑANZA

Año	Básica %	Media %
1970	93.30	49.73
1982	95.27	65.01
1992	98.18	79.94
1993	94.45	75.06
1994	93.29	79.72

**Fuente:** División de Planificación y Presupuesto.

**Observaciones:** Para los años 1970, 1982 y 1992 la población corresponde a años censales. Para 1993 y 1994 se ha calculado la cobertura sobre la proyección de población del INE.

La estrategia del gobierno para enfrentar los problemas de calidad está constituida por un programa de mejoramiento de la educación básica (MECE-básica, iniciado en 1992 y otras líneas complementarias); una reforma generalizada de la educación media (MECE-media, iniciado este año); un programa focalizado de expansión de la educación pre-escolar, que recibirá un nuevo impulso a partir de 1996; el fortalecimiento de los actores locales y una mayor autonomía de las escuelas; y el incremento gradual y sostenido de los aportes públicos y privados. Algunos de los programas más importantes, a los que no me referiré en detalle, son: introducción masiva de la informática educativa hasta alcanzar al 100% de los liceos y al menos a la mitad de las escuelas en el año 2000; introducir metodologías pedagógicas más activas y participativas; extensión gradual de la jornada escolar para pasar de 900 horas anuales a 1200; mantención del ritmo de mejoramiento de la infraestructura; pasar de la descentralización sólo administrativa a la descentralización pedagógica, a través de fondos de proyectos concursables, y a la descentralización curricular mediante la concesión de mayor libertad a las escuelas para elaborar planes y programas propios, en el marco de los Objetivos Municipales y los Contenidos Mínimos obligatorios; expansión de la asistencia estudiantil a la educación media y prebásica, etc. En este contexto general, enfatizaré los problemas de financiamiento y de gestión que enfrenta actualmente el sistema escolar. Ambos temas están indisolublemente ligados en los propósitos del gobierno, ya que más recursos, por sí solos, no garantizan mejores resultados.

## I. TEMAS CLAVES DEL FINANCIAMIENTO

### a) *El sistema de subvenciones*

El sistema de financiamiento de la educación escolar en Chile es mayoritariamente la subvención, que corresponde a un pago por alumno que asiste a clases, variable por modalidad de enseñanza (Cuadro III-2). Las subvenciones educacionales son percibidas por un "sostenedor", ente jurídico que tiene a su cargo la administración de uno o más establecimientos educacionales. Estos sostenedores pueden ser municipalidades, actualmente responsables por el 57% de la matrícula total, o particulares, que atienden a 33% (Cuadro III-3). Sólo 9% de la matrícula está inscrita en colegios particulares pagados, que no reciben aporte estatal, y el 2% restante corresponde a liceos técnico profesionales administrados por corporaciones empresariales, las que reciben un pago fijo independientemente de la cantidad de alumnos (lo que ha generado problemas obvios de falta de incentivos a expandir la matrícula).

El sistema de subvenciones es un ingenioso tipo de subsidio a la demanda establecido a partir de 1981, que acompañó al traspaso gradual de los establecimientos fiscales a las municipalidades. Como todo sistema de subsidio a la demanda fomenta la diversidad de la oferta, ya que debido a la competencia, cada establecimiento escolar buscará adecuar su producto a las preferencias de un cierto mercado. Tiene además la virtud de permitir tomar en cuenta las diferencias de costo de proveer las distintas modalidades de educación y áreas geográficas, cosa que no puede lograr un sistema de "vouchers" <sup>8</sup>. Ninguna de estas virtudes ha podido ser aprovechada adecuadamente en el sistema chileno. Intentaré explicar por qué.

## Cuadro III-2

FACTORES Y VALORES UNITARIOS DE LAS SUBVENCIONES A ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES  
VIGENTES A MARZO DE 1996

Valor USE : \$ 8.399,984	(*) Subvención a contar de marzo 1996		Subvención art.10 ley N°19.398		Total valor subvención a contar de marzo 1996	
	Factor USE	En pesos	Factor USE	En pesos	Factor USE	En pesos
Nivel y modalidad de enseñanza						
Educación Parvularia (2° nivel transición)	1.1668	9 801.10	0.1110	932.40	1.2778	10 733.50
Educación General Básica (1°-6°)	1.2608	10 590.70	0.0200	168.00	1.2808	10 758.70
Educación General Básica (7°-8°)	1.3708	11 514.70	0.0220	184.80	1.3928	11 699.50
Educación Especial Diferenciada	3.7824	31 772.10	0.4680	3.931.19	4.2504	35 703.29
Educación General Básica de Adultos	0.9308	7 818.71	0.0100	84.00	0.9408	7 902.70
Educación Media Científico Humanista Diurna	1.5208	12 774.70	0.0370	310.80	1.5578	13 085.50
Educación Media Téc.Prof.Agrícola y Marítima	2.2678	19 049.48	0.0590	495.60	2.3268	19 545.08
Educación Media Téc.Prof.Industrial	1.7628	14 807.49	0.0440	369.60	1.8068	15 177.09
Educación Media Téc.Prof.Comercial y Técnica	1.5778	13 253.49	0.0390	327.60	1.6168	13 581.09
Educación Media Adultos (hasta 25 horas)	1.0548	8 860.30	0.0170	142.80	1.0718	9 003.10
Educación Media Adultos (26 y + horas)	1.2888	10 825.90	0.0170	142.80	1.3058	10 968.70

(\*) Considera la integración del Fondo de Recursos Complementarios (art.18 ley 19.070) y de la Unidad de Mejoramiento Profesional (art.11 ley 19.278). Esta integración favorecerá a los establecimientos municipales de 183 comunas.  
Fuente: División de Planificación y Presupuesto.

## Cuadro III-3

## PORCENTAJE DE MATRÍCULA POR DEPENDENCIA, AÑOS 1980 - 1995

Años	Total	Municipal	% Munic.	Subvenc.	% Subv.	Pagado	% Pagado	Corpor.	% Corp.
1980	2 875 757	2 260 524	78.61	401 898	13.98	213 335	7.42		
1981	2 841 726	2 215 973	77.98	430 232	15.14	195 521	6.88		
1982	2 819 139	2 120 556	75.22	553 600	19.64	144 983	5.14		
1983	2 869 435	2 041 782	71.16	643 868	22.44	183 785	6.40		
1984	2 886 552	1 968 962	68.21	758 842	26.29	158 748	5.50		
1985	2 963 410	1 936 295	65.34	846 174	28.55	180 941	6.11		
1986	2 967 864	1 871 653	63.06	913 925	30.79	182 286	6.14		
1987	2 962 755	1 797 953	60.69	910 968	30.75	196 200	6.62	57.634	1,95
1988	2 989 032	1 781 413	59.60	939 445	31.43	209 758	7.02	58.416	1,95
1989	2 976 011	1 745 598	58.66	954 642	32.08	217 737	7.32	58.034	1,95
1990	2 963 139	1 717 222	57.95	960 460	32.41	228 205	7.70	57.252	1,93
1991	2 938 720	1 698 842	57.81	949 038	32.29	234 442	7.98	56.398	1,92
1992	2 983 383	1 721 375	57.70	963 061	32.28	245 585	8.23	53.362	1,79
1993	3 007 628	1 725 620	57.37	973 515	32.37	256 700	8.53	51.793	1,72
1994	3 047 572	1 746 235	57.30	985 854	32.35	264 615	8.68	50.868	1,67
1995	3 143 940	1 780 322	56.63	1 031 381	32.81	280 332	8.92	51.905	1,65

Fuente: División de Planificación y Presupuesto.

b) ***Incentivos a la diversidad de la oferta***

La dimensión de "fomento" de la subvención, que se tradujo entre 1981 y 1985 en un fuerte crecimiento del número de establecimientos privados subvencionados (Cuadro III-4), se frenó como consecuencia de la restricción del gasto público que fue necesaria para restablecer los equilibrios macroeconómicos alterados por la recesión de 1982-83. Entre 1982 y 1990 el gasto público en el sector educación cayó un 28% real y la subvención promedio por alumno en 25%. La experiencia fue en muchos casos traumática para los profesores, por las disminuciones de renta y los despidos masivos, (Núñez, 1994, y Espinoza y González, 1994).

**Cuadro III-4**

**NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS POR DEPENDENCIA 1980 - 1994**

Años	Total Establ.	Fiscales	Municipales	Part. Subvenc.	Part. Pagado	Corporaciones
1980	8 799	6 370		1 627	802	
1985	9 811	808	5 668	2 643	668	24
1988	9 743		6 308	2 663	698	74
1990	9 814		6 288	2 694	759	73
1991	9 822		6 274	2 689	786	73
1992	9 773		6 269	2 650	784	70
1993	9 809		6 252	2 654	832	71
1994	9 788		6 221	2 637	860	70

Fuente: Chile, Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuestos.

El esfuerzo de la Administración Aylwin se centró en reparar ese trauma social, ligando los mejoramientos de las subvenciones a mejores remuneraciones de los profesores. Este prolongado esfuerzo permitió que su sueldo promedio creciera casi 70% en términos reales entre 1990 y 1995. Sin embargo, recién este año se han producido mejoramientos de la subvención no atados a remuneraciones (100 millones de dólares anuales), camino que deberá profundizarse en el futuro. Así como es importante tener profesores con sueldos dignos, es también necesario contar con escuelas adecuadamente financiadas, para que éstas puedan preocuparse de atender a las preferencias de las familias y de mejorar sus resultados educativos en términos de los estándares nacionales. Hasta 1994 se privilegió el financiamiento de "insumos" más que la entrega de fondos para que los actores locales asignaran sus recursos libremente. Para potenciar la diversidad deben dictarse los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos, aún pendientes, que deben ser elaborados por el Ministerio de Educación y aprobados por un organismo autónomo denominado Consejo Superior de Educación. Así se permitirá que cada establecimiento genere sus propios planes y programas. Este año se espera que se aprueben los

Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos de la educación básica y el próximo, los de media.

c) ***Subvención y costos de funcionamiento***

La actual normativa de la subvención no refleja adecuadamente las diferencias en la estructura de costos de provisión del servicio educacional, aunque lo hace en mejor medida que la existente en 1990. El sistema está concebido para regular la calidad del servicio a través de la competencia entre distintos proveedores: el establecimiento que ofrece el mejor servicio atraerá a más alumnos, lo que aumentará sus ingresos. Sin embargo, este ideal ha sido trasladado mecánicamente hacia las zonas rurales o hacia escuelas especiales, incluso hacia las escuelas-cárceles, cuyos alumnos, por definición transitorios, pueden aumentar sólo si crece la población penitenciaria. La evidencia en favor de economías de escala de proveer el servicio educacional, al menos en un cierto rango, es abundante: Cumming (1971), Coatesworth (1976), Butel y Atkinson (1983) y Hough (1981) para Gran Bretaña; Riew (1976) y Kenny (1982), para Estados Unidos; Hind (1977) para Australia; Tsang (1988) para países en desarrollo, por citar algunos. Para liceos, por ejemplo, el costo medio mínimo parece producirse con matrículas de entre 1 000 y 2 200 alumnos, variando los rangos entre países (más cercano a mil en Gran Bretaña y a 2 000 en Estados Unidos). Es obvio que las escuelas rurales no pueden sobrevivir con una subvención por alumno similar a la que percibe una escuela ubicada en el centro de una ciudad, ya que sus costos medios por alumno serán mayores.

La Constitución garantiza el derecho a la educación para todos los chilenos. Con el sistema de subvenciones esto debe ser leído como que "proveer educación debe ser rentable", aun en un pueblo aislado de veinte habitantes, y por muy resistido que sea el concepto de rentabilidad entre los educadores. Si una escuela ubicada en un villorrio apartado no es rentable, bajo el sistema de subvenciones, deberá cerrar, o el municipio deberá hacerse cargo de ella, por lo que el Estado central no estará cumpliendo con las normas constitucionales. Esta falta de rentabilidad explica que no exista oferta educacional privada en 83 comunas de Chile (algo más de un cuarto del total). Como estas comunas son también las más pobres, hay una inequidad fundamental del sistema. Esta situación ha comenzado a ser corregida. Basados en un modelo de costos de funcionamiento, hemos ido corrigiendo la estructura de subvenciones para hacer rentable los distintos tipos de educación. Esto explica los actuales incrementos especiales para zonas rurales de baja densidad poblacional o correcciones recientes a la educación especial o a la educación de adultos que buscan tomar en cuenta su más baja asistencia promedio, por citar algunos ejemplos.

Sin embargo, los modelos generales se basan en promedios y no pueden tomar en cuenta adecuadamente las variaciones de costos que se dan de una localidad a otra, sea por diferencias de precios, o sea por diferencias de matrícula potencial. En ese sentido, se han comenzado a estudiar alternativas al sistema de subvenciones, que añadirá a la competencia por atraer niños, que no puede operar en todo el país, la competencia por adjudicar la oferta para proveer un servicio de calidad dada al menor costo posible, que en teoría podría operar en cualquier localidad.

Esto lleva directamente al tema de la inversión en infraestructura. Es sabido que la mantención preventiva es aproximadamente tres veces más barata que la reparación de establecimientos. Sin embargo, no existen incentivos adecuados para que los sostenedores municipales realicen esta mantención porque el Estado central financia las reparaciones mayores. Tampoco el actual nivel de subvenciones permite a muchos sostenedores realizar estos esfuerzos. Por otra parte, los fondos específicos para infraestructura no

pueden ser utilizados más que por sostenedores municipales, quedando excluidos los particulares subvencionados, lo que limita las posibilidades de expansión de la oferta privada a aquellas zonas urbanas donde la rentabilidad potencial es mayor. Este tema está siendo abordado dentro de la línea de perfeccionamiento del régimen de subvenciones.

d) ***Incentivos a mejorar la calidad***

En muchos países en desarrollo suele justificarse el control público de la oferta para mantener ciertos estándares de calidad del servicio (Johnes, 1993). Un sistema descentralizado requiere una evaluación universal que suministre información tanto al Estado central como a las familias respecto a la calidad de la educación impartida por los distintos establecimientos. Sin embargo, malos resultados en estas evaluaciones no se han traducido, por el momento, en sanciones a los sostenedores, sino en la ocasión de programas especiales de apoyo. Cuando se formulen correcciones como las que discutiremos más adelante, la exigencia de niveles mínimos de calidad para iguales características de la población atendida puede ser una alternativa viable.

En Chile hay un sistema de evaluación de la educación básica desde 1982 (VALE), llamado SIMCE desde 1988. Sólo se ha efectuado una medición en la educación media, la que ha confirmado los malos resultados que se habían verificado ya en la educación básica. A partir de la descentralización curricular, la evaluación deberá adaptarse a la medición de los objetivos fundamentales de la enseñanza y no a la medición de la transmisión de un mismo currículum como ocurre hoy. La información de esta evaluación está en la base de un adecuado funcionamiento de los incentivos establecidos por el sistema de subvenciones, ya que gracias a él las buenas escuelas podrán crecer y las malas desaparecer, en función de las preferencias de las familias.

Sin embargo, la medición de resultados en educación choca con varios problemas en su pretensión de hacer cuantificable los complejos procesos que determinan el "valor agregado" por un determinado establecimiento educacional. Por ejemplo, dar amplia difusión a los resultados del SIMCE lleva a que los establecimientos dediquen sus mejores esfuerzos a lograr progresos en ese indicador, por sobre otros aspectos que pueden ser importantes pero que resultan más difíciles de alcanzar. En este sentido es importante que la medición sea comprensiva de los diversos aspectos que al Estado le interesa que sean transmitidos por una escuela. Sin embargo, este indicador tiene un problema adicional, que es la posibilidad de alterar los resultados cambiando las características de la población atendida. En efecto, todos los estudios internacionales muestran que lograr un nivel dado de calidad de la enseñanza requiere de más recursos y esfuerzo mientras más deprivado cultural, económica y socialmente sea el medio en que vive un niño. Por lo tanto, para acercarse a un concepto de "valor agregado", el sistema de medición de resultados requiere corregir por diversos factores ajenos a la calidad de los procesos de enseñanza al interior de la escuela, dados los recursos involucrados, incluyendo entre estos factores las características de la población atendida. Es necesario generar indicadores corregidos para evitar que los resultados brutos sean mejorados por las escuelas mediante la exclusión de los alumnos con problemas o a través de la selectividad por razones socioeconómicas. Este es un proceso en que se ha avanzado, y que estará funcionando en 1996. Se ligarán además los buenos resultados obtenidos en función de este indicador a los incentivos financieros, tema que no entraré en detalle.

Por lo demás, la selectividad provoca externalidades sobre el resto del sistema escolar y sobre la sociedad en su conjunto. La expulsión genera efectos negativos en el potencial de desarrollo de quienes la sufren, los que pueden ser evitados y subsanados con métodos pedagógicos especiales. Una vez concretada la expulsión, el estigma del

fracaso es difícilmente superable. Estamos analizando la conveniencia de que los que impongan este costo a nuestros jóvenes y al resto del sistema escolar, paguen por las "externalidades negativas" que generan. Hacer esta información pública es sólo un primer paso en este sentido.

Una última pregunta se refiere a la conveniencia de instaurar en Chile un sistema de premios por excelencia. Bajo el sistema de subvenciones, las familias premian a las buenas escuelas, matriculando en ellas a sus niños, entonces ¿para qué fijar un premio que vaya más allá de eso? El premio se justifica sólo en el caso de las escuelas donde la competencia no es posible, las que pueden ser mayoría en número pero sin duda minoritarias en términos de matrícula total. Desde el punto de vista del Estado sin embargo, el sistema actual está pagando el mismo subsidio per cápita a la escuela, independientemente de los resultados por alumno. En el caso de población cautiva, como sucede en las zonas rurales aisladas, esto representa un problema. Estamos evaluando la alternativa de, una vez que haya que integrar los recursos a la subvención, mantener el premio a las escuelas mejor evaluadas, permitiendo que ellas hagan el uso que estimen conveniente de ese premio.

e) ***Financiamiento privado***

El financiamiento público a la educación, se justifica por las externalidades derivadas de contar con una población más educada, ciudadanos más responsables y cultos. Sin embargo, el hecho que haya una externalidad no obsta para que existan beneficios privados de una mejor educación. Estos beneficios se reflejan en una disposición a pagar por el bien educación. Hasta ahora esa disposición a pagar no ha sido aprovechada en toda su extensión. Hasta 1993, mientras el 8% de la población pagaba por su educación un promedio superior a los 200 dólares mensuales, el 90% restante se contentaba con la educación financiada por el Estado que implicaba un promedio de 30 dólares al mes por alumno. Los aportes de las familias a establecimientos subvencionados sufrían hasta esa fecha un descuento de un 40% de los aportes además de otros desincentivos. A partir de la controvertida ley de financiamiento compartido, la tabla de descuento se atenúa y se hace marginalmente creciente con el monto del cobro (varía de 0 descuento por cobros cercanos a los 10 dólares y llega al 40% por aquéllos entre los 35 y 70 dólares). Los aportes privados se han elevado hasta 60 millones de dólares en 1995 (algo más de 5% del total de subvenciones), no obstante haberse excluido explícitamente la educación básica municipal y existir diversas trabas que dificultan su aplicación en la educación media municipal. La evaluación del gobierno de las normas de financiamiento compartido es positiva, y el esfuerzo futuro estará encaminado a generar mecanismos que incentiven el cobro de aranceles diferenciados para así atenuar los posibles efectos de segregación social (escuelas diferentes según niveles de ingreso).

## **II. MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN DEL SISTEMA ESCOLAR: BREVE ENUNCIADO DE TEMAS**

No me referiré a las ventajas de la descentralización, cuya aceptación ha sido un proceso no exento de dificultades. Sin embargo, es interesante destacar algunas lecciones de la experiencia en materia de descentralización educacional en Chile. Probablemente ya han escuchado hablar de los problemas de la versión original: falta de participación de la comunidad y de compromiso del magisterio, autoridades locales designadas que no rendían cuenta a su comunidad y crisis financiera del sector (González, 1995, Núñez,

1994). Este rasgo distintivo de la primera década, ha sido superado durante estos últimos años. Por otra parte, la mejor situación económica permite llevar a cabo programas que hubiese sido conveniente implementar desde un principio. Uno de ellos es el fortalecimiento de aquellos actores locales que tienen a su cargo la administración de la oferta municipal o la dirección de establecimientos. Hoy tenemos un sistema que requiere conocimientos en temas de gestión y política educacional. La falta de capacitación en estos aspectos explica, junto con las rigideces introducidas por el estatuto docente, la situación económica difícil que han enfrentado algunos municipios recientemente. Si el personal formado en las viejas prácticas no puede ser reemplazado, sólo cabe intentar el fomento de un mercado de apoyo externo y capacitación. El desarrollo de una industria de mejoramiento de la educación se ha iniciado con los programas de mejoramiento de la gestión comunal financiados tanto por el Ministerio de Educación como por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, los proyectos de desarrollo educativo y las redes de apoyo consideradas en el programa MECE-media, y el directorio de asistencia técnica creado por ese mismo programa. En resumen, junto con mayores facultades es necesario asegurar las competencias técnicas que permitan hacer un adecuado uso de esas facultades.

Otro déficit importante de la descentralización educativa en Chile ha sido la ausencia de una política de fomento productivo. El sistema de subvenciones "simula" un mercado en que los establecimientos serían las "empresas" que compiten en la provisión de un servicio llamado educación. La existencia de estas "empresas" y de los empresarios que estarían detrás de ellas, tengan o no fines de lucro constituyen un rasgo distintivo del sistema chileno que lo hace posiblemente único en el mundo. Los empresarios en este sector corresponden al tipo pequeña o mediana empresa,<sup>9</sup> la que ha sido sujeto de políticas por diversas razones. Parece razonable extender este tipo de políticas al sector educacional, tradicionalmente excluido de los instrumentos de fomento, tales como las políticas de adopción de nuevas tecnologías, de acceso a mercados crediticios, de capacitación para la gestión, de estímulos a la asociatividad, etc.

Probablemente, el aumento de las capacidades técnicas instaladas en los municipios llevarán inevitablemente a una mayor autonomía de los establecimientos municipales. Sin embargo, el simple traspaso de la propiedad de los establecimientos a los municipios no necesariamente lleva a una mayor autonomía de cada escuela, la que es una condición necesaria para elevar la calidad de la educación. Hoy, un director de escuela sigue teniendo escasas atribuciones. En el futuro dependerá de la voluntad de los alcaldes el darles mayor autonomía. Cualquier movimiento en este sentido tendrá un efecto importante, considerando que actualmente la mayoría de los municipios no reparan en el ingreso que perciben por cada escuela que administran, ni en el correspondiente déficit o superávit.

Una segunda dimensión de una descentralización exitosa es la participación de la comunidad. La familia juega un rol clave en la educación de sus hijos, y se requiere de su compromiso activo y responsable. Si se busca que las escuelas respondan efectivamente a lo que quieren las familias, es necesario otorgar una mayor voz a las familias en las escuelas, más allá del simple voto con los pies consagrado por el sistema de subvenciones. Asimismo las empresas de la zona tienen un interés particular en la formación adecuada a las necesidades del mercado y podrían invertir recursos en ese sentido. Queremos que las empresas se comprometan con las escuelas y liceos de su comuna, más allá de las posibles donaciones. Queremos que los directores y sostenedores educacionales establezcan los vínculos necesarios con los intereses locales para traducir los objetivos de éstos en una oferta educacional más pertinente.

En cuanto a la forma actual de educación pública descentralizada, cabe decir que las externalidades de la educación que justifican el financiamiento público no justifican

el control público de la oferta. En teoría, es posible establecer estándares y mecanismos de "enforcement" de estos estándares. En Chile el control de la oferta de educación "pública" corresponde actualmente a los municipios. Las características de la educación pública serían no discriminación en el acceso ni selectividad en la permanencia y la transmisión de un currículum de integración nacional. Es evidente que si éstas son características que el Estado debe procurar fortalecer, para conseguirlas no requiere de la administración ni de la propiedad de los establecimientos educacionales: basta con un contrato adecuado.

Los municipios tienen un rol no delegable en materia de gobierno local, y éste es probablemente un gran tema de esta década. Mientras el gobierno central "se repliega" en el marco de una descentralización profunda, el municipio debiera asumir un rol de generador de políticas locales, más cercanas a las necesidades de la comunidad. En este sentido, los municipios pueden, por ejemplo, buscar mecanismos para relacionar mejor la oferta educacional en la comuna con las preferencias colectivas de los padres; planificar a largo plazo la estructura de las escuelas municipales en el área, tomando en cuenta los cambios demográficos esperados y las preferencias de las familias reveladas por la elección de escuelas; apoyar a los establecimientos con un buen servicio de inspección y asesoría técnica, que permita diagnosticar problemas y sugerir formas de solución; y proveer o fomentar otros servicios relacionados con la demanda educacional en el área (incluyendo centros de servicios para conjuntos de establecimientos, que incluyan bibliotecas y laboratorios, hogares estudiantiles, recintos deportivos, instrumentos y maquinaria especializada). Hay ejemplos notables de municipios que asumen su rol de gobierno a través de acciones tales como otorgar incentivos a los profesores cuando aumenta la matrícula, o entregar becas a estudiantes pobres, comprar equipamiento y materiales escolares (incluyendo computadores), habilitar hogares estudiantiles o preuniversitarios y adquirir buses para el transporte escolar desde zonas apartadas. Las funciones de gobierno educacional son mucho más naturales para las municipalidades que las de administrar escuelas.

Puede sintetizarse lo que se busca con el proceso de descentralización en tres ideas. En primer lugar, una comunidad fuerte, con canales de participación, ante la cual las autoridades locales deben responder. En segundo lugar, escuelas que cuentan con recursos suficientes, bien administradas, y que se hacen responsables por sus resultados frente a las familias. En tercer lugar, una educación pertinente a la realidad de cada localidad, y con múltiples vinculaciones con su entorno. Todo eso avalado por un compromiso del gobierno de incrementar los recursos para la educación en la medida que existan proyectos de alta rentabilidad económica y social, hoy potencialmente disponibles.

## Capítulo IV

### DEL FRAUDE A LA REALIZACION EN LA EDUCACION VENEZOLANA

*Leonardo Carvajal*

Voy a tratar de hacer una exposición que realmente va a ser telegráfica, centrada en cuatro o cinco elementos. En primer lugar, el enunciado de algunos criterios de la reforma educativa iniciada este quinquenio en combinación con un par de pinceladas diagnósticas sobre el estado de la educación en mi país. Posteriormente plantearé cuáles son los tres ejes fundamentales y las siete líneas estratégicas de acción de esta reforma educativa, y finalizaré con dos planteamientos que entiendo me ubican estrictamente dentro de la temática pedida, que sería un cierto juicio sobre la ejecución de esta reforma y el señalamiento de algunos problemas que afectan su viabilidad.

#### I. ESTADO DE LA EDUCACIÓN Y CRITERIOS DE LA REFORMA EDUCATIVA

Básicamente tendríamos que decir que en Venezuela hemos tenido políticas educativas que se han distinguido por su sesgo cuantitativista, es decir, básicamente son las políticas de tantas escuelas, tantos alumnos y un Estado administrativista y centralista empeñado muy vanamente en escudriñar cada detalle de la vida escolar, quinquenio tras quinquenio; un Estado recargado de tareas a nivel central, acumulador de datos y carente de información y que ha venido descuidando, a pesar de las relativas significativas inversiones en educación, el centro del quehacer, el centro del proceso, que es la calidad. Como resultado, en el Plan de Acción presentado por el Ministerio de Educación de mi país en enero de este año a la sociedad, el propio Ministerio de Educación reconoce que la educación venezolana ha devenido en un gigantesco fraude con respecto a las expectativas que el país colocó en ella en cuanto instrumento de democratización, de progreso y de modernización de la sociedad.

Ese fraude se expresa en que apenas un tercio de los alumnos que ingresan al primer grado culminan la educación básica y se expresa en que una sexta parte de todos los estudiantes de ese sistema básico debe repetir el curso. Pero el fracaso realmente está no en lo cuantitativo, sino en la calidad de la preparación de quienes continúan. Allí está justamente el fraude —en eso parece que estamos muy a la par, muy en sintonía con esa debacle general mundial de la calidad de la educación— el cual se expresa fundamentalmente en indicadores en torno a la comprensión de la lectura y el dominio de operaciones lógico-matemáticas básicas.

También otra gran debilidad del sistema escolar es que tampoco capacita para el trabajo, no solamente porque el 80% de los que acceden a la educación media se ubican en las menciones clásicas de ciencias y humanidades y apenas un 20% en la educación diversificada que realmente da al menos una mínima capacitación para el trabajo, sino sobre todo porque contemporáneamente se entiende que una capacitación para el trabajo, más que asunto de conocimientos o destrezas específicas, tiene que ver con la consolidación en la personalidad de actitudes y valores favorables al trabajo que muy pocos están logrando. En ese sentido el Ministro de Educación calificó en enero de este año a nuestra educación como un gigantesco fraude y esto causó un enorme impacto en la opinión pública y de alguna manera puso a la educación después de muchos años en el tapete de la discusión. Naturalmente, en la lógica de la efervescencia y mutabilidad de lo que es la opinión pública, el tema educativo estuvo sobre el tapete dos o tres meses, lo cual fue desde un punto de vista comunicacional algo sumamente interesante pero con la limitante de que los planteamientos básicos que se señalaron no tuvieron la continuidad de una discusión en torno a las políticas necesarias para comenzar a rehabilitar a la educación venezolana.

En relación a esas políticas o los criterios básicos de ella fundamentalmente habría dos que se señalan en este Plan de Acción, que fue concebido más que como un documento para expertos, como un instrumento de comunicación que pudiese llegar a la sociedad venezolana y de esta manera se hizo la publicación. Las dos premisas básicas es que hay que invertir más en educación pero no sólo en recursos económicos, sino en participación, atención, control y responsabilidad por parte de todos y en relación con este planteamiento el Estado venezolano, representado en el Ministerio de Educación, plantea en este Plan de Acción una tesis que se diferencia conceptualmente de manera significativa de la añeja fórmula "del Estado docente"; se plantea que el Estado debe ser el eje de la sociedad educadora, puesto que esa es una de sus responsabilidades esenciales, pero aceptando que los agentes educativos son y deben ser múltiples. En relación con ellos, el Estado se concibe más como el orientador, promotor y catalizador que como la grande y pesada maquinaria de prohibiciones y controles.

Las propuestas fundamentales que se han formulado se estructuran en tres grandes objetivos: el elevar la calidad de la acción educativa; la mejora de la eficiencia de esa gestión, y tratar de salvaguardar la equidad en relación con los sectores mayoritarios que acceden a la población. Cada uno de esos tres grandes objetivos se traduce en tres políticas. La primera, en relación con la elevación de la calidad del servicio educativo, tiene que ver justamente con la necesaria transformación de las prácticas pedagógicas. La mejora de la eficiencia supone la generación de un cambio institucional y la salvaguardia de la equidad supone la corrección de algunos de los desequilibrios sociales que se manifiestan en el sistema escolar.

En relación con la política de elevación de la calidad, se plantean tres líneas estratégicas. La primera: dignificación y dinamización de la función docente. La segunda, la promoción de los proyectos pedagógicos del plantel y una tercera, la rehabilitación de la infraestructura de esos planteles y la dotación de los medios didácticos adecuados. En relación con el cambio institucional se asume una doble vertiente. Por un lado, la delegación y transferencia de competencias a los estados, a los municipios, a los planteles y, por otro lado, la reestructuración del nivel central del Ministerio de Educación para fortalecerlo en sus funciones esenciales bastante descuidadas históricamente.

Con respecto a la salvaguardia de la equidad, se expresan dos líneas de acción: el apoyo socioeconómico a los estudiantes de menores recursos modificando el sistema de múltiples subsidios beca alimentaria, bono lácteo, etc., por lo que denominamos el régimen de alimentación escolar. La séptima y última línea sería la promoción de

ritmos de crecimiento de los niveles del sistema en función de la justicia social y del modelo de crecimiento económico.

## II. ¿JUICIO SOBRE LA PUESTA EN MARCHA DEL PLAN?

En primer lugar señalaba que fue muy positivo, fue muy interesante, hacía muchos años que no se daba en nuestro país tal impacto en la opinión pública y se discutieron al menos algunas de las ideas más llamativas de este Plan de Acción. Lo más llamativo para la prensa, para quien las buenas noticias suelen ser las malas noticias, fue justamente la caracterización de la educación venezolana como un gigantesco fraude. Tal juicio quedó allí como banderilla prendida al toro de la opinión pública venezolana, pero no se llegó en estos primeros meses del año a generar una discusión sobre estas líneas estratégicas o algunos de los planteamientos más importantes de ella.

Quedó sí un ánimo colectivo en torno a que hay que hacer algo, pero ese "hay que hacer algo" es entendido de acuerdo con el patrón dominante en el sentido verticalista, por la mayoría del cuerpo docente de mi país.

Los docentes están esperando que el Ministerio o que el Ministro de Educación haga aterrizar en los planteles su propuesta. La formulación más típica o más clásica al respecto podría ser algo que le he escuchado a muchos docentes de base: "Vamos a ver cuándo llegan los proyectos de plantel". Así la mayoría de los docentes están en sus planteles esperando que llegue esta especie de irradiación de parte del nivel central.

De dicha irradiación ha llegado poco en estos meses porque las zonas educativas, que son los entes administrativos del nivel central de la educación nacional en los estados y las direcciones de educación de las gobernaciones, en general de alguna manera se han comportado como una especie de cámaras opacas que no son permeadas por las grandes directrices de esta reforma educacional a los planteles. Todavía funciona demasiado para la mayoría el mesianismo, se le está pidiendo a un Ministerio de Educación torpe y gigantesco dinosaurio, como lo ha calificado el Ministro, que cambie y que cambie demasiado rápido para las posibilidades de este paquidermo, o dinosaurio institucional.

Por otra parte, la multiplicidad de gremios docentes —tenemos 7 federaciones de docentes en el país para el nivel de la básica y la media— están sencillamente a la expectativa, a la espera, pero no significan, no han significado en ningún momento y difícilmente lo serán, apoyo alguno para la instrumentación de este Plan de Acción. Adicionalmente debo señalar que la magnitud de los problemas, la catástrofe en materia de calidad en la que hemos venido cayendo paulatinamente a lo largo de las décadas determina el que la rehabilitación de la educación venezolana no sea materia de un quinquenio por lo que los postulados que se formulan hay que entenderlos como postulados para una generación, para 15 ó 20 años.

Lo que ocurre es que como señalaba acertadamente uno de los documentos previos enviados por la División de Desarrollo Social (CEPAL, 1995), el ritmo y profundidad de las reformas depende mucho de las etapas iniciales. Al respecto escuchaba yo el señalamiento de países donde ha habido ciento y tantos ministros de educación en ciento y tantos años. Nosotros lo hemos vivido así en los dos períodos gubernamentales anteriores. En diez años tuvimos siete ministros de educación. Entonces realmente el tiempo probable de una gestión en la cual se pretende marcar los hitos de una primera fase que inicie consistentemente ciertas reformas sustantivas, con buena fortuna podría acercarse a los tres o cuatro años. En ese sentido en el Ministerio de Educación existe lo que llamamos nosotros la inquietud por el arranque del proceso. Por otra parte, pensamos que

alguna razón tienen las expectativas de la sociedad y las expectativas de los docentes, es decir, que aunque las masas pidan milagros, resultados muy rápidos y muy significativos, lo cual es imposible lograr, sin embargo algunos hechos que marquen pauta hay que ejecutar. En ese sentido podríamos decir que es a partir de este curso escolar que viene cuando comenzarán a verse los primeros resultados del Plan de Acción, concretamente en la línea de los proyectos pedagógicos del plantel o la dotación de textos escolares. También el año pasado se procedió por primera vez en nuestra historia a equiparar el salario de los docentes con el del resto de los profesionales de la administración pública y se inició una serie de cambios como por ejemplo, los ensayos hacia el régimen de la alimentación escolar en las escuelas, que comenzará con 300 ó 400 planteles a partir de este curso escolar.

### **III. ALGUNOS PROBLEMAS QUE AFECTAN LA VIABILIDAD DE LAS REFORMAS**

En los escasos minutos que me quedan voy a hacer simplemente el enunciado de algunos problemas que afectan la viabilidad de esas políticas. En primer lugar: en los últimos 25 años (como se demuestra en un documento que el Ministerio de Educación ha emitido ante la sociedad y el propio Gobierno), Venezuela ha sufrido una caída muy significativa de la inversión educacional consolidada en relación con el Producto Interno Bruto, puesto que se pasó de unas proporciones que estaban en el orden del 5%, y que llegaron en algún momento a ser del 7% (para el año 1983), a un nivel, en los últimos años de apenas tres y medio por ciento.

Por otra parte, el Noveno Plan de la Nación plantea que la educación debe ser el eje de la reforma de la sociedad y contradictoriamente con esto la formulación presupuestaria para el año 1996 repite exactamente el presupuesto que se tiene para este año, lo cual preanuncia que puede haber un gran contraste con lo ocurrido en este primer año y medio de gestión gubernamental. Porque por primera vez en bastante tiempo en Venezuela la paz escolar se mantuvo y esto es importante e interesante desde muchos puntos de vista, pero esta paz escolar podría alterarse porque el año que viene justamente está sobre el tapete la nueva contratación colectiva de los docentes venezolanos y, por otra parte, para finales de este año la acumulación de un conjunto de reivindicaciones del sector universitario que para tratar de ubicarla desde el punto de vista cuantitativo señalaría lo siguiente: el presupuesto gubernamental en Venezuela está más o menos en el orden de los 20 000 millones de dólares; el presupuesto educativo de Venezuela está en el orden de unos 3 200 millones de dólares, de los cuales mil millones de dólares son para el sector de educación superior. Pues bien, el nivel de reivindicaciones acumuladas por el sector universitario monta a la fortísima cifra de 2 000 millones de dólares y el sector exige que deben ser reintegrados a él en el último trimestre de este año. Esto significa, para usar una metáfora del conflicto que viene, un choque de trenes ya que lo que está planteado en el fondo no es un problema coyuntural sino que no se puede correr la arruga en materia de financiamiento y funcionamiento del sistema de educación superior en Venezuela.

El otro gran problema es la capacidad de gerencia institucional para conducir todo el proceso del traspaso de competencias a los Estados, a los Municipios. En tales ámbitos hay debilidades, pero también hay mucha debilidad en el propio nivel central para el diseño de políticas y para la operacionalización de su propio plan. Esto sería interesante —y tal vez se pueda comentar posteriormente— relacionarlo con el Proyecto para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación (MECE) que fue formulado en mi país a

comienzos de los años noventa, un período política y socialmente muy inestable, lo que explica que cuando se formuló el proyecto se formuló como en una especie de tienda aparte sin relación con la muy débil e inercial política educativa gubernamental vigente para los años 1992 y 1993. Nos ha supuesto y supondrá bastante esfuerzo engranar este proyecto diseñado con la Banca Multilateral, con la política general del Ministerio, porque una gerencia institucional débil, complicada con dos grandes cursos de acción, con dos grandes planes de acción de alguna manera realmente se complica más de lo necesario.

En tercer lugar, lo que denominaría un déficit cuantitativo-cualitativo de los docentes en el país, ya que por norma legislativa desde hace 15 años, los docentes de cualquier nivel tienen que tener titulación universitaria y este exceso de buenas intenciones, que como dice el refrán "muchas veces el camino del infierno está empedrado de buenas intenciones", ha llevado a que año tras año el déficit de docentes calificados sea cada vez mayor. Finalmente, enuncio también las resistencias gremiales a este tipo de políticas que suponen un cambio en las reglas del juego.

### Notas

1 Según el Censo de 1992, el analfabetismo absoluto es del 20% e investigaciones de la UNESCO señalan que el analfabetismo funcional alcanza al 55% de la población boliviana.

2 Deserción acumulada entre 1975 y 1987: masculina urbana = 40.5; femenina urbana = 53.7; masculina rural = 98.6; femenina rural = 99.3

3 Como ocurre a partir de enero de 1996 con la recién aprobada ley de descentralización.

4 Puede tratarse de un maestro rural que trabaja en ciudad, o de un maestro de educación física que da clases de matemática.

5 Como afirman los investigadores Molina, Alviar y Polanía en el documento "El gasto público en educación y distribución de subsidios en Colombia" (FEDESARROLLO, 1993).

6 (FEDESARROLLO, 1993), op.cit.

7 Como es representado por la existencia de la ley de salas cunas que obliga a las empresas con más de 25 madres trabajadoras con hijos de 0 a 5 años a proporcionar ese servicio.

8 Es además administrativamente más barato que un sistema que financia directamente a los alumnos, ya que el pago se hace directo a la escuela, en función del número de estudiantes que asisten a ella.

9 El establecimiento promedio atiende a alrededor de trescientos estudiantes y cuenta con un cuerpo docente de catorce profesores.

## BIBLIOGRAFÍA

- Butel, J. H. y G. B. J. Atkinson, (1983), "Secondary School Size and Costs", en *Educational Studies*, 9, 151-7.
- Carro, Luciano, Abel Rodríguez, María Victoria Rodríguez, Jorge Téllez y otros (1994), *Ley general de educación: alcances y perspectivas*, Fundación Social y Corporación Tercer Milenio, Bogotá, julio.
- CEPAL, División de Desarrollo Social (1995), Documento de posición presentado a la Reunión de expertos sobre eficiencia y equidad en las reformas sociales de los años 90, Santiago de Chile, 22 al 24 de agosto de 1995.
- Coatesworth, D. (1976), "Is Small Still Beautiful in Rural Norfolk?", en *Education*, 148, 14.
- CORDIPLAN (1995), Un proyecto de país (IX Plan de la Nación), Caracas, enero.
- Cumming, C. E. (1971), *Studies in Educational Costs*, Scottish Academic Press, Edinburgh.
- Espinoza, O. y L. E. González (1994), "La experiencia de descentralización y desconcentración en el sistema escolar chileno, 1974-1989", Ministerio de Educación, Santiago de Chile, mimeo.
- Gensheimer, C. F. (1993), *Raising Funds for your Child's School*, Walker Publishing Company.
- González, P. (1995), "Descentralización y gestión", en *Diálogos para la educación*, Santiago de Chile.
- Hevia Rivas, R. (1991), "Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina: estado del arte", UNESCO-REDUC, Santiago de Chile, febrero.
- Hind, I. W. (1977), "Estimates of Cost Functions for Primary Schools in Rural Areas", en *Australian Journal of Agricultural Economics*, 21, 13-25.
- Hough, J. R. (1981), *A Study of School Costs*, Windsor: NFR-Nelson.
- Johnes, G. (1993), *The Economics of Education*, Macmillan Press.

Kenny, I.W. (1982), "Economies of Scale in School", en *Economics of Education Review*, 2, 1-24.

Ministerio de Educación de Venezuela (1995), Plan de Acción, Caracas, enero.

Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo (MCED) (1994), *Colombia al filo de la oportunidad*, Informe conjunto, Bogotá, julio.

Molina, Carlos, Gerardo Alviar y Polanía (1993), *El gasto público en educación y distribución de subsidios en Colombia*, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), Bogotá.

Núñez, I. (1994), "El caso de Chile", en Carlos N. Malpica Faustor (ed.) *Descentralización y planificación de la educación: experiencias recientes en países de América Latina*, UNESCO, París.

Plan de Gobierno del Presidente Ernesto Samper Pizano 1994-1998 (1995), *El salto educativo. La educación eje del desarrollo del país*, Bogotá, enero.

Riew, J. (1976) "Economies of Scale in High School Operations", en *Review of Economics and Statistics*, 48,280-87.

Tsang, M.C. (1988) "Cost analysis for economic policy making: a review of cost studies in education in developing countries", en *Review of Educational Research*, 58, 181-230.

## SERIE POLÍTICAS SOCIALES

- | Nº | Título  |
|----|---|
| 1  | Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.                                      |
| 2  | Ignacio Irarrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.            |
| 3  | Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.   |
| 4  | Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.  |
| 5  | Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.   |
| 6  | Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.                     |
| 7  | María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.  |
| 8  | Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.   |
| 9  | Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995. |
| 10 | John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.  |
| 11 | Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.                                  |
| 12 | Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.                     |

- 13 Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración (LC/L.996), Vol. I y II, noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración (LC/L.996/Add.1), Vol. II, diciembre de 1996.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.