

Estudio de Caso N° 57

FORMACION DOCENTE CENTROS REGIONALES DE FORMACION DE PROFESORES (CERP)

Juan Eduardo Serra Medaglia

Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Ford y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Septiembre 2001



Universidad de Chile

Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: mgpp@dii.uchile.cl

Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>

Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

En las últimas décadas se ha comenzado a vislumbrar en Uruguay serios déficit e insuficiencias en la formación del cuerpo docente de enseñanza media. Esta situación es particularmente preocupante en el interior del país, el que cuenta sólo con un 20% de docentes titulados (Censo de 1995). Frente a esta problemática se ha creado el Centro de Formación y Perfeccionamiento Docente, e implementado Centros Regionales de Formación de Profesores (CERP) en el interior del país.

Este trabajo se propone evaluar si la estrategia de descentralización, desarrollada a través de los CERP, permite equilibrar la oferta y demanda de profesores en el interior del país. Para ello se desarrolla un modelo de proyección de oferta y demanda de docentes, y se analiza el rol del Estado en este proceso de formación.

Para conseguir dichos propósitos se realizó una revisión bibliográfica del rol del Estado en la formación de docentes, y se propuso un modelo de proyección de oferta y demanda de profesores para el interior del país, con un horizonte de diez años.

Los resultados obtenidos en la simulación muestran que la propuesta de descentralización soluciona el problema en algunas asignaturas como Historia, Geografía, Sociología, Literatura e Idioma Español. Los cursos de Matemática, Biología, Física y Química continúan presentando exceso de demanda.

Con el fin de solucionar los problemas detectados, se sugiere implementar políticas salariales orientadas a equilibrar la oferta y demanda de docentes en las asignaturas de Ciencias Sociales, Lengua y Literatura, satisfacer el exceso de demanda en las áreas de Ciencias Naturales y Matemáticas, y modernizar la gestión académica y administrativa de los institutos de formación tradicionales.

I. INTRODUCCIÓN

Tras constatar las disparidades de acceso al sistema educativo formal y el déficit de aprendizaje, Uruguay –al igual que otros países de América Latina– inició una serie de reformas, en el sistema educativo, orientadas a consolidar la equidad social, mejorar la calidad de la educación y dignificar la formación y función docente.

Las últimas décadas han arrojado serias insuficiencias en la formación del cuerpo docente de enseñanza secundaria, que se asocian a la devaluación social, cultural y económica de dicha tarea. Se verifica un importante proceso de desprofesionalización del cuerpo de profesores de educación media, a raíz de la baja titulación de los institutos de formación docente, las altas tasas de retiro y el explosivo crecimiento de la matrícula escolar registrado a fines de los '80.

El Censo de Docentes realizado en 1995 reveló que Montevideo cuenta con un 45% de profesores diplomados, mientras que los restantes Departamentos exhiben sólo un 20% de docentes titulados. El porcentaje nacional se sitúa en el 30% (Administración Nacional de Educación Pública, ANEP, 1996).

La reforma uruguaya ha planteado dos innovaciones organizativas y curriculares en la formación docente:

- La creación del Centro de Formación y Perfeccionamiento Docente, a cargo de apoyar los diferentes programas, proyectos y actividades que se orientan a la capacitación y actualización de los docentes de educación inicial, primaria, media y formación docente.
- La implementación de Centros Regionales de Formación de Profesores (CERP). Estos responden a una estrategia de descentralización para revertir el déficit de docentes de enseñanza media en el interior del país (Vaillant, 1999).

En este contexto, este estudio de caso se propone evaluar si la estrategia diseñada en formación inicial de docentes de los CERP permite equilibrar la oferta y demanda de profesores en el interior del país, a mediano y largo plazo. Además, se espera:

- Discutir y analizar el rol del Estado en el proceso de formación docente.

- Implementar un modelo de proyección de oferta y demanda de profesores de enseñanza secundaria, que sea una herramienta eficiente para el seguimiento de la política diseñada.

El estudio se organiza en seis secciones. La primera delimita el tema y explicita los objetivos propuestos, la segunda parte presenta algunos antecedentes que permiten contextualizar el tema de estudio. La tercera describe las principales características de los Centros Regionales de Formación Docente y los fundamentos de la política de descentralización. En la cuarta se discute el rol del Estado y las razones de su intervención en la formación inicial de profesores de enseñanza secundaria. Se desarrolla un marco teórico con algunos elementos a incluir en el diseño de políticas específicas (eficiencia, equidad, calidad y financiamiento). La quinta sección describe un modelo de proyección de oferta y demanda de profesores para la educación media uruguaya –con un horizonte de diez años– que permite medir la evolución de la carencia de docentes titulados en el interior del país. Por último, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones derivadas de este estudio de caso.

II. ANTECEDENTES

1. MARCO HISTÓRICO (1875-1995)¹

La reforma educativa que inició José Pedro Varela a partir de 1875 marcó el sistema educativo uruguayo hasta nuestros días, ya que fue una de las políticas universales de acceso a la educación más exitosa de la región. Se basó en cuatro pilares valóricos: igualdad, laicidad, gratuidad y calidad. La reforma perseguía tres objetivos:

- Formar una ciudadanía política pluralista y democrática.
- Integrar la sociedad a través de los lazos sociales, políticos y culturales.
- Alcanzar niveles razonables de prosperidad material (movilidad social).

El sistema implantado por la reforma vareliana contribuyó a conducir al país a un sitio de privilegio en la región. En la década de los '50 se universalizó la cobertura de educación primaria; en los '60 se consolidó el proceso de incorporación de la clase media a la educación secundaria. A partir de los '70, el sistema educativo participó de los profundos conflictos vividos por una sociedad particularmente desarticulada y un sistema político polarizado.

Con el retorno a la democracia, Uruguay debió encarar cambios en el sistema educativo para enfrentar el lento crecimiento de la cobertura de educación inicial; altas tasas de repetición en primer grado de educación primaria; bajo crecimiento de la matrícula; alta deserción del ciclo básico de enseñanza media; fuerte deterioro de los aprendizajes; disminución de la matrícula de formación de maestros y profesores y el fuerte abandono registrado. Los '90 marcan nuevos contextos: globalización, regionalización, crisis de paradigmas político-ideológicos, informatización, y nuevos síntomas de desintegración social y desarraigo cultural.

¹ Esta sección se basa en el documento de la Administración Nacional de la Educación Pública, ANEP, (2000).

2. LA REFORMA EDUCATIVA IMPLEMENTADA EN 1996²

Los especialistas en educación del BID, Martín Carnoy y Claudio de Mora (1996), señalan que las reformas educativas llevadas a cabo en la región se pueden clasificar en tres tipos:

- Reformas orientadas por problemas de financiamiento. Procuran reducir el peso del financiamiento del gobierno central en la educación.
- Reformas por razones de competitividad. Se dirigen a mejorar la calidad de la formación de los recursos humanos para lograr un mejor posicionamiento de la competitividad del país en los mercados internacionales.
- Reformas dirigidas al logro de la equidad social. Sus objetivos son la reducción de la pobreza y una redistribución progresiva de la renta, potenciando la educación como agente de movilidad social.

La reforma uruguaya conjuga en su estrategia estos dos últimos aspectos. Por un lado, mejora la calidad de la formación de los docentes, lo que redundará en una mejor calidad de los recursos humanos (ya que los docentes actúan como mediadores de los procesos de aprendizaje de los alumnos). Por otro lado, otorga un rol muy importante a la equidad social.

Uruguay apuesta fuertemente a una Reforma Educativa³, cuyos principales aspectos se recogen en la Ley de Presupuesto N° 16.736, de 5 de enero de 1996. Los objetivos centrales de la política educativa son⁴:

- La consolidación de la equidad social.
- La dignificación de la formación y la función docente mediante la capacitación de los actuales docentes, en especial de aquellos que carecen de titulación, y la promoción de la formación de personal profesional para la educación secundaria y la técnico-profesional.

² Esta sección se basa en el documento ANEP (2000).

³ Sin perjuicio de que operaron distintas modificaciones al sistema educativo desde la década de los '80.

⁴ Mensaje de la ANEP al Parlamento al elevar su propuesta de Presupuesto del año 1996.

- El mejoramiento de la calidad educativa.
- El fortalecimiento de la gestión institucional.

A 1995, la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP) representaba menos del 9% en el gasto total del Estado y su participación en el PBI era del 1,7%. Con el monto asignado para el presupuesto 1996-2000, este porcentaje se incrementó al 2,2% del producto, aunque dista mucho del promedio global del gasto público y privado en educación primaria y secundaria, realizado por los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

En 1998, del gasto total de la ANEP, un 80% se destinó a partidas salariales, un 10% a inversiones y el restante 10% a gastos de funcionamiento.

La inclusión de mejoras salariales en el Presupuesto Nacional (1996-2000) permitió un crecimiento real de los salarios del 1,8% acumulativo anual. Sin embargo, en la comparación internacional (Argentina, Brasil, Chile y países desarrollados), los docentes uruguayos reciben las menores remuneraciones, tanto en términos absolutos como relativos al PIB per cápita. También en la comparación nacional los salarios docentes son inferiores a los ingresos que perciben otros trabajadores con igual nivel educativo, controlando por el resto de las variables que intervienen en la determinación de los salarios (BID, 2000).

Si bien el salario pagado a los profesores no determina en forma directa la calidad de su desempeño; las retribuciones que perciben –junto con las condiciones de trabajo y el status de la profesión– son factores que influyen en la calidad de la enseñanza y en la calidad de estudiantes que recluta la profesión.

3. FORMACIÓN INICIAL DE DOCENTES DE ENSEÑANZA MEDIA

A. *La Práctica docente de enseñanza media y su historia*

La educación secundaria dependió de la Universidad hasta 1936 y de ella heredó la poca atención prestada a la formación docente. Hasta mediados del siglo XX no surgió ningún tipo de formación sistemática de profesores. El creador de la escuela de formación de profesores fue Antonio Miguel Grompone, quien en 1949 inspiró la creación del Instituto de Profesores Artigas. Éste siguió un modelo europeo predominantemente elitista y su aspiración era formar un gran cuerpo de elite que actuara como reflejo sobre la educación nacional.

Hasta comienzos de los '60 la formación docente se caracterizó por un incremento sucesivo en el número de titulados (aunque siempre inferior al crecimiento de la matrícula de enseñanza media); pero la crisis social y política afectaron la calidad de sus acervos. En los años '70 la matrícula permaneció casi estacionaria como reflejo de las condiciones sociales de entonces: alta tasa de migración (1963-1985) e incorporación masiva de los jóvenes al mercado del trabajo.

A mediados de los '80 (comienzos de la fase democrática) se produjo un fuerte incremento en la demanda de educación secundaria y educación técnica, y se agravaron los problemas de un sistema educativo con déficit de docentes titulados. La brecha trató de cubrirse mediante maestros que no fueron capacitados para la nueva tarea, o por estudiantes de formación docente, en su mayoría con apenas algunas asignaturas aprobadas y que en muchos casos no eran las propias de la especialización.

También se intentó solucionar el problema de formación de profesores de educación secundaria en el interior del país, a través del uso de la antigua red de formación de maestros⁵. Los resultados obtenidos fueron muy magros en materia cuantitativa: menos de 30 graduados por año en toda la red de Institutos de Formación Docente (IFD).

⁵ *En estos institutos se dictan los cursos de psicología, pedagogía y sociología, mientras que los de especialización deben rendirse en forma libre en Montevideo.*

B. La búsqueda de excelencia académica en los docentes

En Uruguay, la educación pública está a cargo de dos entes autónomos: la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y la Universidad de la República. La primera es la responsable del sistema educativo preuniversitario y de la formación inicial de docentes; y la segunda de la formación profesional universitaria.

Con el diagnóstico de insuficiencias y déficit en la formación de docentes, la ANEP desarrolló un sistema nacional terciario de formación, tendiente a fortalecer dicha actividad como profesión y que permitiera cubrir las necesidades de docentes (Vaillant, 1999). Las herramientas para llevar a cabo este sistema son:

- La creación en 1996 del Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente.
- La implementación de los Centros Regionales de Formación de Profesores en el interior: en el norte (Departamento de Rivera, 1997), en el litoral (Departamento de Salto, 1997), en el este (Departamento de Maldonado, 1998), en el suroeste (Departamento de Colonia, 1999), en el sur (Departamento de Canelones, 1999), y en el centro (Departamento de Florida, 2000).

III. CENTROS REGIONALES DE FORMACIÓN DE PROFESORES

1. MOTIVOS DE SU CREACIÓN

Algunos estudios han postulado como hipótesis que el déficit de recursos humanos que enfrenta la enseñanza media en parte se debe a la ausencia de oferta oportuna y accesible en las distintas regiones del país. La formación de profesores se ha concentrado principalmente en el Instituto de Profesores Artigas (IPA), en Montevideo, y en los 21 Institutos de Formación Docente (IFD) del interior del país. El número de docentes titulados que genera el sistema es bajo y se agudiza por la alta deserción.

Todo cuerpo de trabajadores tiene una tasa de recambio natural de un 3,3% anual del total de efectivos (suponiendo una vida activa de 30 años). Sin embargo, en el ámbito docente, se requiere una reposición anual del 5% ⁶.

La baja cantidad de egresos es producto del alto índice de deserciones, en particular en el primer año de clases. Habría, al menos, tres causas que explican este fenómeno:

- El estudiante de profesorado de educación media, bajo el régimen de los IFD, debe trasladarse a Montevideo para rendir la mayoría de los cursos en un régimen de estudiante libre, lo que genera notorias dificultades.
- Una significativa proporción de estudiantes se inscribe en el IPA en forma paralela a otros estudios terciarios, y en la competencia de oportunidades opta por los últimos.
- El grado de insatisfacción con la pertinencia y calidad de la propuesta curricular.

El Censo de Profesores llevado a cabo en 1995 permitió detectar un alto porcentaje de profesores que dictan clases sin estar titulados; es decir, sin los conocimientos y habilidades mínimas para una enseñanza de calidad. La situación es más grave en el

⁶ Las remuneraciones docentes son bajas en comparación con los ingresos del sector privado, por lo que hay una fuga permanente hacia ese sector. Además, hay un alto componente femenino en el profesorado, lo que implica una fuerte competencia entre sus estrategias de familia y su desarrollo profesional, lo que da por resultado un porcentaje que se retira tempranamente. Esto explica que la ANEP tenga una reposición anual de efectivos del 5% (ANEP, 1997). Por otra parte, el "ciclo de actividad normal" para los docentes, que establece el Estatuto Docente, es de 25 años (al término pueden jubilarse). En cambio, los demás trabajadores deben cumplir 35 años de servicio.

interior del país. Los titulados para todo el país constituyen el 30,6%, Montevideo cuenta con un 44,4% y el interior con un 19,5% (ANEP, 1996). Hay Departamentos en que no se registra un solo profesor de matemática o física titulado, y en pequeños liceos no capitalinos se da el fenómeno de que la casi totalidad del personal docente no tiene formación específica. Esta situación genera profundos desequilibrios en el derecho a aprender de los educandos y en el funcionamiento del principio de igualdad de oportunidades.

En secundaria dicta clase un 11,5% de maestros primarios; un 4,9% de egresados de INET o ISEF (ambos institutos de formación de docentes en el área técnica); un 9,2% de universitarios; un 2,6% con estudios incompletos de Magisterio, INET o ISEF; un 12,9% de docentes que iniciaron y mayoritariamente abandonaron los cursos universitarios en el 2° año, y un 11% de docentes que alcanzaron como máximo nivel educativo el secundario.

La realidad en el interior varía por Departamento, con mínimos de 10% de egresados en los Departamentos de Durazno y Treinta y Tres; y máximos de 22-23% en los Departamentos de Canelones, Paysandú, Salto, San José, Rivera y Flores.

Igualmente diverso es el panorama de la formación docente cuando se observa la asignatura. En Literatura, Filosofía o Historia la proporción de egresados del IPA o IFD se ubica en torno al 60%, mientras que en Matemática es de 13% y en Física de 18%. El área de Ciencias aparece con el problema más serio de titulación. Aun si se toman los títulos de Magisterio y Universidad como habilitantes para la enseñanza de nivel medio – junto con el IPA–, Matemática tendría un 35,3% de titulados, Física un 38% y Química un 50,1%.

La información censal reafirma la necesidad de impulsar políticas de formación docente que permitan cubrir las necesidades del sistema, acortando la brecha entre la demanda de profesores y la oferta de recursos idóneos.

La creación de los Centros Regionales de Profesores responde a la necesidad de otorgar una mayor importancia cuantitativa y cualitativa a la formación de profesores de enseñanza secundaria, ofreciendo programas de formación inicial en diferentes regiones del país. Esta política se propone principalmente:

- Proveer formación para la docencia en el ámbito de la enseñanza secundaria que diversifique la actual oferta centralizada en Montevideo.
- Contribuir a la profesionalización del ejercicio docente en la enseñanza secundaria.
- Brindar una formación sistemática en Ciencias de la Educación.
- Estimular mediante una currícula innovadora la renovación de la práctica profesional de los profesores.
- Realzar el rol de la investigación educativa.
- Actuar como agente dinamizador en la región.

2. MODELO PEDAGÓGICO

Los CERP tienen un modelo cualitativamente distinto de la formación tradicional. El plan se desarrolla en tres años con un régimen de ocho horas diarias. Cuarenta horas semanales y el régimen de internado constituyen la diferencia entre un instituto o una "institución integral". Esta última logra captar íntegramente el tiempo, el esfuerzo, la motivación, la atención, los valores y las actitudes de los participantes.

Para imprimirles un carácter regional se ha previsto otorgar 60 becas anuales a estudiantes no-residentes en la ciudad donde se ubica el CERP y diez becas de almuerzo para los estudiantes locales. Esto permite reclutar a los futuros profesores en los Departamentos del interior del país, donde es mayor la carencia de profesores titulados.

Para obtener buenos profesores hay que tener buenos formadores. El modelo de selección y capacitación permite que ingresen al sistema profesionales altamente calificados. Los formadores se contratan con un régimen de dedicación completa.

Los estudiantes cuentan durante sus estudios con el apoyo de dos asignaturas instrumentales: inglés e informática. Ello resulta fundamental, ya que no se puede funcionar como un profesional de nivel terciario en el mundo actual sin conocer una lengua de comunicación internacional y sin dominar los medios informáticos.

En la etapa inicial se forman docentes en cuatro grandes áreas: Matemática, Lengua y Literatura, Ciencias de la Naturaleza y Ciencias Sociales. En el segundo año, Ciencias de la Naturaleza se divide en dos opciones: Ciencias Biológicas y Ciencias Físico-Química, para llegar al tercer año a la formación especializada en cada una de las tres disciplinas: Biología, Física y Química. En el segundo año, Ciencias Sociales también se divide en dos opciones: Historia y Geografía-Sociología, y en el tercer año, el estudiante opta por una de esas tres disciplinas.

IV. EL ROL DEL ESTADO EN LA FORMACIÓN INICIAL DE DOCENTES DE ENSEÑANZA MEDIA

1. EDUCACIÓN Y ESTADO

Durante el siglo XIX y primera mitad del XX, las demandas sociales, políticas, económicas y culturales justificaron y legitimaron la intervención del Estado en el campo educacional. Esta intervención tiene un impacto favorable en la cohesión de la nacionalidad, en la igualación de oportunidades, en la posibilidad de movilidad social, en la distribución del ingreso y en la desarticulación de conflictos sociales.

Con el fuerte desarrollo de sociedades de mercado se comienzan a perfilar posturas contrapuestas. Por un lado, aquellas que ponen en tela de juicio el rol hegemónico y excluyente del Estado y postulan que el mercado asigna más eficientemente los recursos. Por el otro, las que reconceptualizan el rol intervencionista del Estado y señalan que éste debe regular la participación y los aportes de la iniciativa privada en la gestión de las funciones públicas; debe generar espacios para articular dicha participación y así garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades y satisfacer las necesidades públicas que los agentes privados no están dispuestos a realizar.

Para Juan Carlos Tedesco, "las experiencias de reforma en América Latina ponen en evidencia el papel fundamental del Estado en, al menos, tres grandes funciones: definir de manera democrática los objetivos educativos, evaluar los resultados de las acciones que se llevan a cabo, e intervenir eficazmente para compensar las diferencias allí donde los resultados no son adecuados" (ANEP, 2000).

2. DEFINICIÓN DEL ROL DEL ESTADO EN LOS PROCESOS DE FORMACIÓN DOCENTE

La definición del rol gubernamental en materia educativa debe contener elementos acerca de la organización jurídica del Estado, su organización territorial, y la distribución y articulación de derechos y prerrogativas entre el aparato administrativo del Estado y la sociedad civil. Cada sociedad define dichos temas y genera distintas realidades, por lo que es muy difícil efectuar planteamientos válidos sobre el rol del Estado en formación

docente que permitan generalizar o extrapolar situaciones tan variadas. Sin embargo, es posible aproximarse más al tema si tenemos en cuenta las tendencias universales del cambio social y los procesos sociales que cruzan horizontalmente a todos los países.

A. *¿Por qué debe intervenir el Estado en la formación docente?*

Según Castro (1994), existen al menos tres situaciones que legitimarían la intervención del Estado en la formación docente:

- ***Desempeño profesional del profesor acorde con las orientaciones formativas del sistema nacional de educación.*** El Estado debe asegurarse que el país contará –en cada momento– con el número y tipo de profesores que necesita el sistema nacional de educación pública para poder funcionar en la dirección y ritmo que ha planteado el organismo rector de la educación en sus políticas estratégicas.
- ***Acreditación de instituciones con objeto de cautelar la fe pública.*** Es competencia del Estado crear un sistema de acreditación pública de los institutos que cumplen con los requisitos que éste exige, y supervisar el cumplimiento sostenido de los mismos para cautelar la fe y confianza públicas.
- ***Deber de presentar cuenta pública de los rendimientos y logros de los programas aplicados a la formación docente.*** La disposición y capacidad que tengan las instituciones para rendir cuenta pública de su gestión se relaciona con un nuevo paradigma administrativo conocido como *accountability*. En éste se reconoce como un criterio de eficiencia administrativa de índole netamente profesional que al evaluar resultados y procesos, entregue la información que retroalimenta al sistema y hace más eficaces las acciones.

Estas tres formas de intervención se relacionan con el deber del Estado de asegurar cobertura y calidad del servicio educativo.

B. Políticas públicas en la formación docente (Castro, 1994)

Los roles y competencias de desempeño exigidos a los profesores en la práctica docente, y las capacidades técnicas adquiridas en los procesos de formación, presentan algunos desajustes que podrían explicarse por la existencia de distintos planes y procedimientos de formación; los desequilibrios que existen entre demanda y oferta de profesores, y las debilidades y vacíos que exhiben los requisitos personales, académicos y vocacionales de los aspirantes a cursar carreras pedagógicas.

Pero si vamos más a fondo, podríamos detectar las siguientes situaciones que contribuyen a los desajustes señalados:

- El bajo status económico y social del profesor, lo que desincentiva el interés de los jóvenes por la carrera docente, o recluta estudiantes fracasados de otras carreras y con importantes déficit académicos y vocacionales.
- El peso de una cultura escolar que habitúa al profesor a desempeños dependientes, reglamentaciones y acatamiento disciplinado de las órdenes superiores.
- La falta de estímulos por desempeño.
- La autonomía para decidir carreras y currículos de los institutos docentes enfrenta problemas de coordinación al interior del sistema.

Debemos mencionar que en Uruguay se manifiestan gran parte de estos elementos (salvo el último por las características propias del sistema).

Para generar adhesión y ser efectivas, las políticas de formación docente deberían cumplir las siguientes condiciones (Castro, 1994):

- Generarse como políticas de Estado⁷.
- Deben sugerir normas y legitimar tipos de acción que sean vistos como necesarios para desempeños docentes acordes con las políticas educativas delineadas.

⁷ *La política de Estado garantiza la continuidad en el tiempo para el desarrollo de políticas educativas, las que necesariamente requieren del largo plazo para ser evaluadas.*

- Sustentarse en el reconocimiento de la heterogeneidad de intereses sociales y de la diversidad de necesidades y expectativas de los profesores.

Un elemento de suma importancia para el éxito de estas políticas es el espacio de diálogo y concertación que deben construir los tres agentes de este sistema: el Estado, los institutos de formación y los gremios docentes.

3. ELEMENTOS A TOMAR EN CUENTA EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMACIÓN INICIAL DE DOCENTES. MARCO TEÓRICO Y APLICACIÓN EN EL SISTEMA URUGUAYO

A. Eficiencia

Las sociedades se enfrentan a la escasez de recursos para satisfacer todas las necesidades y deseos humanos. Existe un permanente conflicto entre los usos alternativos de los recursos y una necesidad constante de elegir entre diversas asignaciones.

Las dimensiones principales de la eficiencia (Pauly, 1970; Culyer, 1985) pueden resumirse como:

- No perder recursos (posicionarse sobre la frontera de posibilidades de producción). Se conoce como eficiencia técnica. Es la obtención de la máxima cantidad de productos a partir de cualquiera combinación de insumos.
- Producir cada producto al menor costo (punto de tangencia entre la frontera de posibilidades de producción y la recta de presupuesto). Los insumos deben ser combinados de manera tal de disminuir el costo de cualquier producto dado. Este elemento se denomina costo-efectividad.
- Producir los tipos y cantidades de producto que la gente más valora (que las tasas marginales de transformación en la producción de bienes se iguale con las tasas marginales de sustitución en el consumo). Este elemento vincula la oferta con la demanda. Se trata de que los recursos se utilicen para producir los tipos y cantidades de productos que mejor satisfagan a la gente; es decir, los que la gente más valore. Esto se conoce como eficiencia distributiva.

¿Es eficiente la formación inicial de docentes de enseñanza media en Uruguay?

Eficiencia técnica

Resulta interesante reseñar los resultados de un estudio realizado con la cohorte de estudiantes que ingresaron al IPA en 1996⁸ (Cardozo-Erasmuspe, 2000). La información presentada permite extraer las siguientes conclusiones:

- Solamente el 35% de los estudiantes de la Generación 1996 cursaba al menos una asignatura en 1999. Aproximadamente 690 (64% del total)⁹ no figuraban estudiando, ni cursando, ni rindiendo exámenes.
- Aproximadamente 700 estudiantes de la cohorte no figuran en las listas de inscritos al finalizar el período 1996-1999. Más de la mitad (52%) ya no aparecen en 1997.
- El 65% de los estudiantes de la Generación 1996 no aparece inscrito en ningún curso curricular en 1999. El restante 35% se distribuye de la siguiente forma: un 14% cursaba al menos una asignatura correspondiente a 4° grado y el 21% cursaba asignaturas de 1°, 2° y/o 3° grado. De los cerca de 380 estudiantes que continuaban cursando alguna materia en 1999, el 60% presentaba un claro rezago; es decir, no cursaba ninguna materia del año correspondiente.

Esta situación se suma al hecho de que sólo egresaron del sistema IPA alrededor de 200-230 docentes en los últimos años, lo que permite concluir que hay un alto porcentaje de recursos "malgastados", ya que no logran, en gran medida, su objetivo de formación de docentes titulados y mucho menos en el tiempo curricular estipulado.

No se incluye un análisis del sistema CERP, ya que su corto período de funcionamiento no permite aún deducir conclusiones al respecto. Sin embargo, las tasas de deserción y repitencia que muestra son "sensiblemente" inferiores a las del sistema tradicional.

⁸ Se considera el subconjunto de alumnos de la Generación 1996 que opta sólo por una especialidad. Estos constituyen un 85% del total del universo.

⁹ Parte de los desertores siguen otras carreras, otros ingresan a la docencia (16,9% del total de profesores censados son estudiantes de formación docente no titulados) y el resto "sale" definitivamente del sistema educativo.

Costo-Efectividad

Este aspecto se relaciona con una función de producción óptima que combine de tal forma los insumos para obtener los menores costos de cualquier producto. Cuando hay más de una institución que forma docentes es posible establecer comparaciones de los costos por docente titulado. Esto contribuye, en términos relativos, a establecer cuál de las instituciones es más eficiente. La formación de docentes en forma exclusiva por parte del Estado no permite comparar resultados con entidades "testigo" privadas; pero, además, resta recursos a una actividad que resulta vital para lograr niveles aceptables de inversión en el sistema educativo.

La eficiencia relativa puede medirse a través de indicadores. Para esto es necesario contar con información financiero-contable por centro de costos y contabilidad patrimonial (que incluya, entre otras cosas, la depreciación de los activos). No se dispone de ella en la actualidad en Uruguay, pero es posible trabajar con indicadores, aunque no sean del todo perfectos.

En un informe del Codicen¹⁰ presentado al BID y en el que se justifica la creación del CERP-Florida, se analizan algunos indicadores entre los distintos sistemas de formación docente. Estos determinan que los costos por alumno para el Sistema de Formación Docente (IPA, IFD) rondan los US\$ 800. En cambio, en los CERP superan los US\$ 6.000. Pero si se analizan los costos por aquellos efectivamente titulados, los que corresponden a los CERP son un 22,3% menores que los costos por egresado del Sistema de Formación Docente.

Cuando se compara hay que tomar en cuenta todos los costos involucrados en cada sistema y hacerlo sobre la base de productos de calidad similar (en este caso los egresados de los CERP reciben casi el doble de carga horaria en su formación).

¹⁰ "Informe sobre los factores que justifican la creación del Centro Regional de Profesores de Florida y su sustentabilidad" (Codicen, s.a).

Eficiencia distributiva

A través del Censo de Profesores de 1995 es posible constatar que existe una demanda insatisfecha de docentes titulados. Podemos postular distintas hipótesis frente a esta situación:

- Los ingresos esperados por esta profesión no logran ser lo suficientemente atractivos, por lo que su tasa interna de retorno es baja –o más baja que la de otras profesiones–, lo que no permite capturar el número de postulantes suficientes para cubrir la demanda.

La solución a este problema, en condiciones de un mercado no regulado, sería aumentar los salarios. Sin embargo, el mercado de los docentes está regulado a través de los salarios porque el Estado fija este precio. En este caso, el equilibrio se logra al permitir que ingresen al sistema personas no calificadas para dicha función. Los sueldos bajos, además de influir en la cantidad de docentes que se forman, también intervienen en el tipo de estudiante que selecciona esta carrera, y en su vocación y grado de compromiso.

- La oferta del Estado resulta insuficiente o inadecuada (centralizada). Uno de los objetivos de este estudio es simular un modelo de oferta y demanda (que tome en cuenta la política pública desarrollada en el interior del país, los CERP), para ver si el mercado logra el equilibrio (sin incluir el salario como una variable del modelo). Hay que señalar que, además de descentralizar territorialmente la oferta de formación docente, esta política pública incorpora becas y brinda la posibilidad de formación terciaria a estudiantes que no tienen otra posibilidad de formación en el interior del país.

¿Cuándo resulta ineficiente el mercado en la asignación de recursos para la formación docente?

Frente a las denominadas fallas del mercado, estas se manifiestan como:

- ***Externalidades***. Los agentes no se apropian de todas las ganancias que ellos producen, o generan costos a terceros de los que no se hacen cargo. Esto lleva a generar cantidades privadas del producto o servicio que no coinciden con las cantidades óptimas desde el punto de vista social. En el caso de la educación, los economistas reconocen la existencia de externalidades positivas generadas por el sistema de educación primaria y secundaria. En este sentido, podemos inferir que docentes “formados” potenciarán esas externalidades, por lo que podríamos postular la existencia de externalidades también en este sector.
- ***Fallas de información***. Cuando el mercado no genera los incentivos adecuados para difundir información relevante para la toma de decisiones de los agentes.
- ***Cuando existen regulaciones en los mercados***. Estas deben ser compensadas con nuevas regulaciones para generar sistemas más neutrales (si fijamos el salario de los docentes, y éste está lejos del salario de equilibrio, se deben generar incentivos para el ingreso de nuevos docentes).

B. Equidad

La eficiencia no es el único criterio para juzgar la distribución de los recursos. La equidad o la justicia también es un criterio válido. En este estudio consideraremos como criterio de equidad la igualdad de oportunidad en el acceso, según la conceptualización de Rawls (1990).

En este sentido, hay que analizar el perfil socioeconómico de los estudiantes que ingresan al sistema de formación de docentes CERP. Gerstenfeld (1995) señala que las características del hogar son condicionantes muy relevantes en el logro escolar; en especial el capital educativo del hogar y la capacidad económica del mismo. Tomando

esta afirmación, el trabajo de Opertti, Llambí y Cardozo (1999) aborda:

- El análisis del nivel educativo de los hogares de los estudiantes de los CERP. Para ello utiliza la variable “clima educativo del hogar”¹¹. Del total de estudiantes del CERP del litoral, un 31% proviene de hogares con bajo nivel educativo (hasta seis años de educación formal promedio). En el caso del CERP del norte, esta cifra es del 25% y en el CERP del este es del 20%. La cifra obtenida entre los estudiantes que cursan la universidad es sustancialmente menor: 10,3%¹².
- El estudio citado utiliza como variable “proxy” de la capacidad económica del hogar su equipamiento¹³. Un 44% de los estudiantes de los CERP proviene de hogares con bajo nivel de equipamiento¹⁴ y apenas un 14% proviene de hogares que cuentan con un nivel de equipamiento alto.
- La distribución de las becas. El otorgamiento de becas se dirigió principalmente a los estudiantes provenientes de contextos relativamente menos favorables. Casi tres cuartos de los estudiantes provenientes de hogares con bajo nivel educativo poseen las tres becas: alimentación, vivienda y transporte. Sólo un 13,6% de estos estudiantes no posee ninguna de ellas.

C. Calidad

El concepto de calidad en general, y en particular en educación, tiende a calificarse como un concepto relativo. La noción de calidad de hace una década atrás no tiene por qué coincidir con la noción actual, y ésta variará de país en país en virtud del desarrollo experimentado por las diferentes sociedades. También es importante reconocer

¹¹ “Clima educativo del hogar” es el promedio de los años de educación formal de los integrantes del hogar, de 14 años y más. Se establece esta edad porque coincide con el límite establecido por la OIT para estimar la población en edad de trabajar. A su vez, coincide con la edad en la que la persona podría teóricamente haber finalizado los nueve años de educación básica obligatoria.

¹² Los datos de los CERP se obtuvieron a través de una encuesta realizada en 1998 por Opertti, Llambí y Cardozo (1999). Los datos de los estudiantes universitarios provienen de la Encuesta Continua de Hogares de 1997 (Interior Urbano), del INE.

¹³ Los artículos que se utilizan son: teléfono, calefón, heladera (con y sin freezer), televisor (blanco y negro o color), reproductor de video, lavadora, horno microondas, computador, automóvil de uso familiar.

¹⁴ Nivel bajo: si el hogar posee hasta tres de los artículos señalados. Nivel alto: si el hogar posee más de seis artículos.

que la calidad es un patrón ideal; es decir, una meta hacia la cual buscan orientarse las instituciones y que muchas veces no logran alcanzar (González, 1990).

Harvey y Green (1993) proponen clasificar el concepto de calidad en cinco categorías:

- **Calidad como excepción.** Presenta dos versiones, la que asocia el concepto de calidad con excelencia o el logro de altos estándares, y aquella relacionada con la idea de alcanzar mínimos estándares establecidos.
- **Calidad como perfección o cero error.** El producto es juzgado conforme a una especificación que ha sido predefinida y es verificada de alguna forma.
- **Calidad como aptitud para el logro de un propósito.** La calidad se puede entender desde una óptica más funcional para juzgar en qué medida el producto o servicio educativo se ajusta a un propósito determinado. El propósito puede ser definido desde el punto de vista del usuario (o cliente), o del proveedor.
- **Calidad como transformación.** Esta concepción de calidad se basa en la noción de cambio cualitativo. La educación impartida será de calidad si logra este propósito. En el proceso educativo, el estudiante experimenta una transformación que le hace adquirir conocimiento, habilidades y actitudes para trabajar y desenvolverse en sociedad.
- **Calidad como umbral.** Implica establecer ciertas normas y criterios. En ese contexto, cada institución que alcance o sobrepase la norma o criterio preestablecido se considera de calidad.

En nuestra opinión, en los sistemas de formación inicial de docentes hay que introducir indicadores de calidad que permitan evaluar su funcionamiento bajo esta última perspectiva. También resultaría interesante incorporar la calidad como aptitud para el logro de un propósito, ya que en un sistema de oferta de formación de docentes exclusivamente público se debería asegurar que esta oferta se ajusta a las especificaciones de los usuarios.

¿En qué medida la formación de profesores y la calidad del profesorado se relaciona con la calidad de la educación?

Gimeno (1998) cuestiona que exista una relación directa entre la mejora de la práctica pedagógica a partir de una mejora en la formación docente de los profesores. La práctica pedagógica no se explica solamente por la actuación autónoma de los profesores, sino que está ligada a aspectos culturales, institucionales, organizativos, curriculares, y a la existencia de medios didácticos que no dependen exclusivamente del profesorado. Sin embargo, Fuller y Clarke (1994) encuentran relevantes los conocimientos que éstos poseen en relación con el tema que enseñan y la formación en servicio, ya que son factores que explican el alto rendimiento académico en los países en desarrollo.

El problema de la calidad del profesorado es menos llamativo cuando los sistemas educativos tienen como meta la expansión cuantitativa de la matrícula, ya que su mayor preocupación es conseguir altos niveles de escolarización. Pero en etapas posteriores (como las que vive Uruguay) resolver este problema resulta crucial.

¿Qué mejoras han introducido los CERP para procurar la excelencia en el cuerpo de egresados? (Vaillant, 1999)

Se incrementa la cantidad de horas-formación de los futuros docentes, en un régimen de ocho horas diarias durante tres años; es decir, 4.200 horas durante la carrera.

Los CERP tienen una clara tendencia a desarrollarse como instituciones "totales"¹⁵. Los futuros docentes deben obtener una serie de habilidades que no se consiguen sólo con la mera adquisición de informaciones o conocimientos (calidad como transformación).

Las propuestas curriculares de los CERP parten de una profundidad de conocimiento en temáticas esenciales. El énfasis está puesto en ideas y teorías que permitan construir nuevos conocimientos.

¹⁵ Los centros de formación inicial total serían aquellos que desean formar íntegramente a los futuros docentes. Ver Legendre (1983) y Tedesco (1995).

A través del otorgamiento de becas, se incentiva el ingreso a la docencia de estudiantes capaces pero con escasos recursos económicos.

El sistema cuenta con formadores de dedicación completa, elegidos a través de concursos abiertos, lo que asegura el equilibrio entre tiempos de clases y tiempos dedicados a la preparación de cursos, apoyo a los estudiantes y participación en la vida del Centro.

Se genera una nueva concepción en la práctica docente. Ésta se materializa, en el tercer año, en prácticas profesionales de media jornada en establecimientos especializados. Los practicantes actúan al menos en parejas: mientras uno dicta la clase, el otro "observa" el trabajo de su compañero y cada dos semanas reciben la visita del profesor del CERP o de la asignatura.

Este sistema implementado en los CERP trata –de alguna manera– de aminorar el impacto de lo que Veenman (1984) denomina "choque con la realidad", para referirse a la situación por la que atraviesan los docentes en su primer año de docencia. En el mismo sentido, Ávalos (1996) destaca la importancia de contar con un apoyo sistemático durante los dos primeros años de trabajo docente, al menos.

D. Financiamento

El financiamiento de toda actividad pública consiste en recaudar fondos provenientes de los individuos y las empresas para costear el funcionamiento del sistema. Existen tres fuentes de recaudación de ingresos para la educación:

- **Pagos directos.** Son los "desembolsos" que realizan los consumidores para comprar servicios de enseñanza, o gastos del sistema de costo compartido.
- **Impuestos.** Estos admiten dos modalidades: directos e indirectos.
- **Préstamos.** Constituyen ingresos no sustentables, en el sentido de que no es deseable financiar actividades "permanentes" con fondos que no tienen ese carácter; pero se utilizan para financiar actividades de inversión en infraestructura.

Cuando se señala que en el sistema uruguayo la educación es “gratuita”, se hace referencia a que no se exigen pagos directos porque ésta se financia –principalmente– a través de impuestos. Hay que tener presente esta idea porque si se soslaya puede generar incentivos perversos en el sistema.

Existen dos aspectos importantes para la eficiencia que se relacionan con esquemas de financiamiento:

- Los costos administrativos asociados con la recaudación del ingreso. En un financiamiento público, éstos dependen de los tipos de impuestos utilizados.
- Los costos de eficiencia que surgen por una falla del mercado o por efecto de los impuestos que distorsionan los precios del mercado y las cantidades de equilibrio de los bienes y servicios gravados ¹⁶ (salvo que se trate de impuestos correctivos, por ejemplo, para las externalidades).

En un sistema de financiamiento otro aspecto es la equidad. Los pagos directos tienden a colocar una carga más alta en los grupos de ingresos bajos, por lo que se dice que es un sistema regresivo ¹⁷. La equidad del sistema tributario depende de la combinación de impuestos que defina ¹⁸ y de la distribución de los gastos que se financian con ellos entre los distintos estratos sociales.

Existen dos dimensiones de la equidad: la equidad vertical y la equidad horizontal. La equidad vertical establece que las contribuciones para financiar el sistema educativo deben variar con la capacidad de pago de las personas: quienes tienen mayores ingresos, deben aportar más al sistema. La equidad horizontal señala que a igual capacidad de pago, se realicen iguales contribuciones al sistema de financiamiento.

Como el sistema uruguayo se financia con impuestos, el análisis de equidad del financiamiento debe realizarse directamente sobre éste.

¹⁶ Debe mencionarse que el Impuesto al Valor Agregado, en Uruguay, “soporta” tasas que llegan al 23% (existe un sistema de tasas diferenciadas de 0%, 14% y 23%).

¹⁷ La regresividad tiene que ver con dos situaciones: cómo se recauda y cómo se gasta. El sistema puede ser regresivo en su financiamiento, pero se puede corregir a través de la focalización en el gasto.

¹⁸ Hay que tomar en cuenta, en este punto, la incidencia económica del impuesto más allá de la incidencia reglamentaria; es decir, la posibilidad que tiene el que paga el impuesto de traspasar estos costos a un tercero, dependiendo de la elasticidad de las curvas de oferta y demanda del producto o servicio.

V. MODELO DE PROYECCIÓN DE OFERTA Y DEMANDA DE PROFESORES PARA LA ENSEÑANZA MEDIA¹⁹

1. INVESTIGACIÓN DIAGNÓSTICA

Se realizará una investigación diagnóstica acerca de la oferta y demanda de profesores que forman los CERP en el interior del país, considerando los egresados, la renovación del cuerpo docente y las necesidades cuantitativas de éstos. El supuesto adoptado es la expansión de la matrícula de la enseñanza secundaria.

Este trabajo procurará contestar las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la demanda actual de profesores de educación media en el interior del país?
- ¿Cómo proyectar una demanda futura?
- ¿Qué características cuantitativas tendría la demanda futura de profesores de educación media sobre la base de distintos escenarios?
- ¿Cuál es la oferta actual de profesores?
- ¿Cómo se puede proyectar esa oferta de formación inicial, teniendo como horizonte de futuro el año 2010?

La **demanda** de profesores está condicionada por la evolución de la matrícula y su cobertura; la cantidad de alumnos por curso, y los planes y programas de estudio de cada modalidad del sistema de educación media.

La **oferta** de profesores está condicionada por la política de cobertura establecida por el Estado; los salarios que perciben los profesores, y los incentivos adicionales que ofrezca el Estado para incrementar la formación actual de profesores.

2. METODOLOGÍA

- **Establecimiento de la cantidad demandada actual** (año 2000). Se construye a partir de la matrícula de estudiantes de enseñanza secundaria pública

¹⁹ Para esta propuesta se seguirán los lineamientos establecidos por Rodríguez (1992) y Bravo (1999).

del interior del país en 1999, corregida por la tasa de crecimiento de la población objeto (del año 2000); la proporción de participación en la matrícula en los distintos grados; los planes de estudio; la cantidad de cursos por grado, y la cantidad de horas asignadas a cada docente.

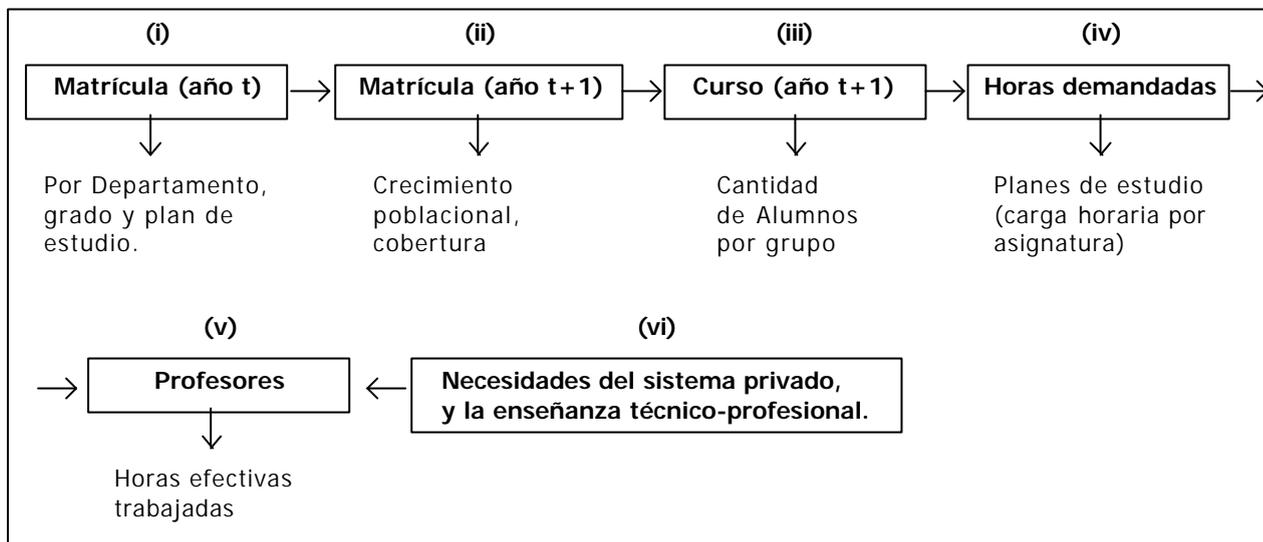
- La **demanda proyectada** se obtendrá a partir de la demanda actual, ajustada por la tasa de crecimiento de la población objeto, sensibilizada por distintos escenarios de cobertura. Se le agregará la demanda de profesores de la enseñanza privada.
- La **oferta actual** de profesores se obtendrá actualizando las cantidades obtenidas del Censo de 1995, teniendo en cuenta los ingresos y egresos del sistema.
- La **oferta proyectada** se obtendrá a partir de la oferta actual ajustada por las titulaciones de docentes, a partir del análisis de series cronológicas históricas de los CERP, y corregida por la tasa de retiro (jubilación, deserción).
- **Establecimiento de escenarios** sustentados en decisiones políticas sobre algunos componentes significativos de su configuración como cobertura, cantidad de alumnos por curso, y cantidad de horas desempeñadas por un docente.

3. DESCRIPCIÓN Y DESARROLLO DEL MODELO DE PROYECCIÓN

A. La demanda

La demanda estimada como una función se concibe como la cantidad de profesores requeridos para la docencia en aula por el sistema de educación media. Esa cantidad es la resultante de la relación de la matrícula distribuida por Departamento, grado y plan de estudio (información proporcionada por el Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria); número de horas de cada asignatura (según los planes de estudios oficiales); número de cursos existentes en cada año (determinado por la cantidad de alumnos por curso), y la cantidad de horas docentes dictadas por profesor. Esta fórmula permite calcular la demanda agregada por asignatura para el interior del país.

La demanda se puede esquematizar de la siguiente manera:



Comenzando a partir del año base ($t=1999$) y de la cuantificación de la matrícula por grado, Departamento y plan de estudio (i), se proyecta la matrícula para el período ($t+1$) (ii). Lo anterior se realiza a partir de las tasas de crecimiento de la población por Departamento y población objeto (12 a 17 años)²⁰ y la tasa de cobertura.

El ajuste de cobertura se realiza teniendo en cuenta la diferencia en las tasas brutas de participación en el año base entre 3° y 4°, 4° y 5°, y 5° y 6° de enseñanza media. Se considera un 80% de esa diferencia y se distribuye en forma uniforme a lo largo de diez años (2001 a 2010).

El modelo no incluye variaciones en las tasas de aprobación, reprobación y deserción a lo largo del período analizado.

Para pasar de las estimaciones de matrícula para el período ($t+1$) a la proyección del número de cursos por grado, plan de estudio y Departamento (iii), se requiere de

²⁰ Se establece como supuesto una correspondencia entre el crecimiento de la población de las generaciones de 12 a 17 años (que serían aquellas que habrían llegado a la educación media a la edad mínima o sin repetición), y la matrícula por grado de 1° a 6° de enseñanza media. La proyección del crecimiento de la población en el período 2000 – 2010, fue proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

supuestos en las tasas de alumnos por curso. Se establece una media de 30 y 35 alumnos por curso.

Con lo anterior, es posible proyectar las horas demandadas por servicios de docencia por asignatura y Departamento. También hay que contar con información sobre los requerimientos de horas de docencia asociadas a los planes de estudio actuales. Con ello, se tiene la estimación para las horas demandadas por asignatura en el período (t+1) (iv).

En el ciclo básico de enseñanza media pública (primeros tres años) se ha implementado un nuevo plan de estudios (Plan 96) a partir de 1996. Hasta 1999 se ha verificado la siguiente participación para la totalidad del interior del país:

	PLAN 86	PLAN 96
1° año	38,7%	61,3%
2° año	81,5%	18,5%
3° año	92,8%	7,2%

El modelo supone la siguiente participación del plan 96, a partir del año 2000:

	AÑO 2000	AÑO 2001	AÑO 2002	AÑO 2003	AÑO 2004 EN ADELANTE
1°	50%	75%	100%	100%	100%
2°	35%	50%	75%	100%	100%
3°	20%	35%	50%	75%	100%

La cantidad de horas demandadas se sensibiliza con distintas cargas horarias de los docentes y se obtiene la demanda de profesores por asignatura y Departamento (v).

Los requerimientos adicionales de los institutos privados se determinan sobre la base de la matrícula del año 1999, corregida por las tasas de crecimiento de la población (no se establece aumento de cobertura), y 25 alumnos por curso para los primeros cuatro años y 15 para los dos últimos. En el año 2000, establecemos la cantidad de profesores para los establecimientos privados. Eso permite calcular la cantidad de

profesores que será necesario reponer en los próximos diez años debido a la tasa de retiro establecida. A esta cantidad se le suman las necesidades que surgen a raíz del incremento de la matrícula (aumento de la población), y así obtenemos la demanda incremental para establecimientos privados²¹. En la enseñanza técnico-profesional se supone que las necesidades adicionales de profesores, por el crecimiento de la matrícula, se atienden con una mayor carga horaria de los docentes.

B. La oferta

En relación con la oferta actual, se utilizará la información del Censo de Profesores de 1995²². La información se ajustará con las titulaciones del sistema (IPA) y con la tasa de retiro estimada (deberá rebajarse un 5%). Así se obtiene la cantidad de profesores al año 2000.

Del sistema IPA egresan aproximadamente 200 estudiantes. Si suponemos que ellos se distribuyen entre Montevideo y el Interior en igual proporción que la registrada en el Censo de 1995 (Montevideo, 64,7%, Interior, 35,3%), 130 profesores permanecen en Montevideo y 70 van al Interior. Del total de docentes del Interior según el Censo, sólo el 70,86% pertenece a las asignaturas que se dictan en los CERP, por lo que obtendríamos 50 profesores titulados (70 x 70,86%).

Los docentes titulados del Interior, cuyas asignaturas se dictan en los CERP, son 1.013. Un 5% (tasa de retiro) de esa cantidad arroja aproximadamente 50 docentes.

Podemos concluir que la cantidad de profesores titulados en el Interior sigue siendo la misma que en el Censo de 1995; pero puede variar la distribución por asignatura, ya que éstas participan en distinta proporción en el total de profesores (aunque no se registran dispersiones muy marcadas respecto de la media).

²¹ *En este caso se supone que las necesidades iniciales de profesores están cubiertas por profesores titulados. Estos institutos pagan sueldos superiores a los públicos (Cepal, 1999), lo que permite suponer que "captan" profesores titulados en sus plantillas.*

²² *El universo de este Censo está constituido por los profesores de enseñanza secundaria pública. No se incluyen los profesores de las instituciones privadas y de la educación técnico-profesional.*

No se incluirán las titulaciones de los Institutos de Formación Docente del Interior (IFD), ya que no se pudo recabar información de los últimos años. La baja titulación (22 por año, aproximadamente) no incidirá en los resultados de la investigación.

Para proyectar la oferta de docentes se utilizarán los egresos de los CERP y se sumará la cantidad de profesores titulados al año 2000, ajustada por la tasa de retiro (5% anual). Se supone que a partir de 2001, el sistema IPA no aportará más docentes al Interior. Como sólo se ha titulado una generación en los CERP, se calcularon las tasas de deserción y repitencia por materia y grado. Aplicando estas tasas a los ingresos de los años 1998, 1999 y 2000 y a los ingresos proyectados (que surgen como promedio de los ingresos 1997-2000), distribuidos por asignatura, se obtienen las titulaciones (se supone que los docentes titulados en los CERP no se retiran del sistema en el período 2000-2010).

C. Configuración del escenario de proyección

Parámetros que admiten valores alternativos:

- Número de alumnos por grupo: i) 30 alumnos por grupo, ii) 40 alumnos por grupo.
- Cobertura: i) Se mantiene la cobertura del año base, ii) Se aumenta la cobertura de los últimos tres años de enseñanza secundaria. Para ello se sigue el siguiente procedimiento: se determinan las tasas brutas de participación de 3°, 4°, 5° y 6° grado; se establecen las diferencias entre 3°- 4°, 4°- 5° y 5°- 6°, se asume un 80% de esa diferencia y se la reparte en forma lineal en diez años (2000 a 2010) agregándola a la tasa bruta de participación de 4°, 5° y 6°, respectivamente.
- Horas trabajadas por los egresados: i) 20 horas, ii) 30 horas, iii) 40 horas.

El total de combinaciones de los distintos valores de los parámetros ya mencionados es 12 (12 escenarios posibles); sin embargo, en este estudio se analizarán tres casos en detalle:

Escenario A: 30 alumnos por grupo, con aumento de cobertura y 20 horas docentes trabajadas.

Escenario B: 35 alumnos por grupo, con aumento de cobertura y 20 horas docentes trabajadas.

Escenario C: 30 alumnos por grupo, con aumento de cobertura y 30 horas docentes trabajadas.

Justificación de los escenarios:

- **Cantidad de alumnos por grupo.** Elegimos 30 y 35 alumnos por grupo porque la media actual del sistema (año 1999) está entre estos valores.
- **Aumento de cobertura.** Se considera el aumento de cobertura del segundo ciclo de enseñanza secundaria (4° a 6° año), ya que las autoridades del Codicen han expresado que una de las políticas a impulsar en los próximos años es el aumento de la cobertura en este segmento de la enseñanza.
- **La elección de 20 horas como base de comparación** surge del promedio de horas trabajadas por los docentes en 1995.

Una característica del cuerpo docente es la baja dedicación horaria de un porcentaje significativo de la nómina. Más de las tres cuartas partes de los docentes que ejercían la docencia directa en aula, al momento del Censo de 1995, tenían una carga horaria que en el 46,5% de los casos no excedía las 20 horas semanales. Un 29% tenía una carga superior a 20 horas, pero inferior a 30 (BID, 2000).

El escenario "A" representa el mayor déficit posible del sistema. El "B" constituiría un escenario factible, ya que al aumentar la cantidad de alumnos (por el incremento de la cobertura y la población) permite conformar grupos un poco mayores. El escenario "C" permitirá observar qué diferencias se producen con el escenario "A" cuando aumenta la cantidad de horas trabajadas por los docentes.

4. RESUMEN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS DE LA APLICACIÓN DEL MODELO

Ordenados por Materia:

Sociología. En el escenario "A", el sistema logra su equilibrio en el año 2002. A partir de ahí acumula un importante exceso de oferta, que llega en 2010 al 148%. Los otros escenarios agudizan el problema.

Historia y Geografía. En el escenario "A" se logra equilibrar la oferta y la demanda en 2005. De ahí en adelante se produce un exceso de oferta que llega al 100% en 2010. Al igual que en el caso anterior, la situación se agrava en los otros escenarios.

Idioma Español y Literatura. En el escenario "A" se obtiene el equilibrio del sistema cerca del final del período analizado: en 2010 el exceso de oferta es de un 20%.

Matemática, Física, Química y Ciencias de la Naturaleza. Los escenarios "A" y "B" no logran equilibrar la oferta y demanda de docentes. Sin embargo, en el escenario "C", el déficit se reduce en forma significativa.

Comparación de los resultados obtenidos entre los escenarios "A" y "B"

Ambos escenarios difieren entre sí en la cantidad de alumnos por curso (30 y 35, respectivamente). Cuando hay exceso de demanda, el déficit de docentes se atenúa, pero no resuelve el problema. En cambio, cuando hay exceso de oferta el problema se agrava.

Se producen importantes excesos de oferta en las asignaturas de Sociología, Historia y Geografía. En los casos de exceso de demanda (Matemática, Física, Química), una solución es incrementar la cantidad de horas trabajadas por los docentes (Escenario "C") o el número de postulantes para estas carreras. Para inducir a trabajar más horas a un docente, hay que aumentar su salario. A su vez, un salario mayor produce el efecto de incrementar el número de postulantes a estas carreras, ya que la rentabilidad obtenida es mayor.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Uno de los grandes problemas que enfrenta la enseñanza secundaria en Uruguay es la baja titulación de los docentes, debido a las altas tasas de deserción y repitencia de los institutos de formación docente tradicionales, y la centralización de la oferta en Montevideo.

Lo anterior ha motivado un replanteamiento del rol del Estado en esta materia para que el país pueda contar, en cada momento, con el número y tipo de profesores que requiere el sistema.

Algunas de las causas del fenómeno descrito parecen ser el grado de insatisfacción del alumnado con la propuesta de formación docente tradicional y la devaluación cultural, social y económica que enfrenta la carrera docente. Ello desincentiva el interés de los jóvenes por esta profesión, o recluta estudiantes fracasados de otras carreras, o con deficiencias académicas y vocacionales importantes.

A partir de lo señalado en el estudio, el IPA debería impulsar las siguientes acciones:

- Establecer un nuevo modelo de reclutamiento docente que permita cubrir las necesidades de profesores de enseñanza media en Montevideo.
- Crear, al igual que en el interior del país, un programa de becas para reclutar jóvenes talentosos con vocación docente, provenientes de hogares de menores ingresos, y así permitir también una mayor dedicación a los estudios.
- Revisar la calidad y pertinencia de sus planes de estudio (cantidad de horas de estudio, propuesta curricular, práctica docente, entre otros), cuestionados por los magros resultados obtenidos (alto nivel de deserción).
- Modernizar la gestión académica y administrativa, lo que implica implantar un sistema de información adecuado que permita evaluar resultados y procesos, y entregue información necesaria para retroalimentar el sistema y hacer más eficaces las acciones. Ello redundará en una gestión más “transparente”.

Uno de los factores que contribuye a la devaluación de la carrera docente es su bajo nivel salarial. La retribución de los docentes es inferior a los ingresos que perciben otros profesionales con igual nivel educativo. Sin embargo, el mejoramiento de las remuneraciones docentes enfrenta severas limitaciones porque implica cambios importantes

en la composición sectorial del presupuesto público, objetivo complejo de conseguir en el corto plazo.

Si bien un incremento salarial no asegura un aumento automático en la calidad de la educación, permite que otros factores determinantes del desempeño docente mejoren el proceso educativo. Entre ellos, la motivación y las oportunidades efectivas de reciclar conocimientos y metodologías, lo que no es posible cuando los docentes deben realizar otras actividades para generar suficientes ingresos.

Es importante que los incrementos salariales estén sujetos a estímulos por desempeño docente. Contar con profesores titulados permite mejorar su capacidad cognitiva para el quehacer docente, pero no asegura mejoras en la calidad de la educación impartida. Resultaría importante, entonces, establecer un sistema de primas que asegure la concentración horaria de los docentes en un establecimiento para formar equipos involucrados con los centros de estudios.

Otra instancia de mejora salarial se puede generar mediante compensaciones que premien la actuación de los centros de estudios, y a los docentes más destacados. Dicha actuación debería evaluarse a través de la evolución de indicadores que incluirían el rendimiento de los estudiantes mediante pruebas estandarizadas que tomen en cuenta su contexto socioeconómico.

En todo este proceso resulta clave que el Estado cree un sistema de información y defina indicadores de eficiencia, calidad y gestión para una correcta evaluación.

La respuesta a la problemática centralizadora en la formación inicial de docentes fue la creación de los CERP. Estos institutos se han diseminado en todo el país en procura de descentralizar la oferta educativa y facilitar el acceso a la carrera docente a la población de los Departamentos del Interior.

Otra opción válida para diversificar la oferta es abandonar la formación monopólica del Estado en esta área y abrir la posibilidad de que otras instituciones de carácter privado puedan cumplir con la formación inicial de docentes. En este sentido, el país ha experimentado con éxito la incorporación de universidades privadas al sistema de enseñanza terciaria. A través de ellas, o de otros institutos, se podrían incorporar

recursos privados al sector. Para esto, sería necesario crear un sistema de acreditación pública de los distintos institutos y supervisar el cumplimiento sostenido de los mismos.

La creación de los CERP ha generado una peligrosa dicotomía institucional entre la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (IPA e IFD) y la Secretaría de Capacitación y Perfeccionamiento Docente (CERP). Pero lo que resulta más preocupante aún es la creación de "dos clases" distintas de profesores en cada uno de los sistemas. Por este motivo, es necesario reunificar bajo una misma unidad organizativa la formación inicial de docentes y así facilitar una acción coordinada y convergente entre el IPA y los CERP y permitir el traspaso de experiencias exitosas entre ambos sistemas.

Los CERP surgen como consecuencia de la falta de respuestas adecuadas de los Institutos de Formación Docente (IFD). Los resultados obtenidos a la fecha indican que la contribución de los últimos es muy ineficiente.

En la actualidad, coexisten dos redes superpuestas en el interior del país para la formación de docentes, lo que genera duplicación de gastos y con la agravante de que uno de los sistemas es muy ineficiente en el logro de resultados.

Las posibles soluciones a esta situación serían: i) reestructurar el sistema IFD para que obtenga costos y resultados similares a los logrados en los CERP; ii) utilizar la red de los IFD como centros de capacitación en servicio de los docentes; iii) transferir las partidas presupuestarias asignadas a los IFD a los programas de becas de los CERP, para aumentar la cantidad de alumnos no residentes en la ciudad donde se localiza el CERP, y/o iv) destinar esa partida presupuestaria a otros proyectos con mayor rentabilidad social.

Los CERP forman profesores en cuatro grandes áreas (Matemática, Lengua y Literatura, Ciencias de la Naturaleza y Ciencias Sociales), las que abarcan la mayor parte de las asignaturas contenidas en los planes de enseñanza vigentes. Sin embargo, hay algunas excluidas del sistema CERP, como dibujo y filosofía, y que presentan cargas horarias importantes en los planes de estudio vigentes y un bajo porcentaje de profesores titulados según el Censo de 1995.

El objetivo de la creación de los CERP es incrementar la oferta de docentes en el interior del país que permita –en el mediano y largo plazo– atender los requerimientos de la demanda. Un modelo de proyección de oferta y demanda de docentes es la respuesta para poder verificar el cumplimiento de este propósito.

La baja cantidad de docentes titulados en el interior del país puede tener distintas explicaciones: i) la oferta de las instituciones formadoras es insuficiente o inadecuada, y ii) el sistema no logra capturar la cantidad de candidatos porque la tasa interna de retorno de la profesión es baja, debido a los magros salarios percibidos.

Los resultados obtenidos del modelo de proyección de oferta y demanda para Idioma Español, Literatura, Sociología, Historia, Geografía (planteados en el escenario “A”), confirman la hipótesis de que la oferta de las instituciones formadoras es insuficiente o inadecuada.

Sin embargo, junto con la expansión de la oferta, se otorgan becas a los estudiantes, lo que permite mejorar la tasa interna de retorno de la profesión y así captar más postulantes. A su vez, la falta de opciones de educación terciaria en el interior del país hace más atractiva esta posibilidad de estudio. No obstante, un aumento de la cobertura en educación media en estos Departamentos demandará crear otras opciones de educación terciaria que competirán con la de formación docente.

El modelo muestra que el ritmo de titulación en las asignaturas ya mencionadas produce un exceso de oferta de docentes, que puede superarse a través de políticas salariales adecuadas.

La aplicación del modelo a las asignaturas de Matemáticas, Biología, Física y Química demuestra que en esta área se reproducen los problemas de titulación que existen en los sistemas de formación tradicionales. Por ello no es suficiente aumentar la oferta de institutos de formación docente ni el número de becas. Es necesario incentivar a los docentes titulados en estas asignaturas a trabajar más horas, o que ingresen más postulantes a la carrera. En ese contexto, hay que pensar en incrementar en forma diferenciada los salarios para estos profesionales en comparación con el resto de los docentes.

Generar las cantidades adecuadas de docentes al interior del país no significa asegurar que cada Departamento cuente con un número suficiente. Es necesario crear un sistema de concursos de efectividad en los cargos (en las vacantes que tenga el sistema), que permita cubrir las en forma eficiente. Para ello podría resultar importante recoger la experiencia del Magisterio de nuestro país sobre el tema.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANEP (1996). "A un año del censo de octubre de 1995. La Reforma de la Educación. Docentes de Secundaria". Documento V. ANEP/Codicen, Montevideo, Uruguay.
- ANEP (1997). "Centros Regionales de Profesores". Documento Base. ANEP/Codicen. Montevideo, Uruguay.
- ANEP (2000). *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999*. Impresores Asociados/Fotosistemas S.A., Montevideo, Uruguay.
- ÁVALOS, BEATRICE (1996). "Caminando hacia el siglo XXI: docentes y procesos educativos en la región de Latinoamérica y El Caribe", en Boletín Unesco-OREALC N° 41, Oficina Regional de Educación para América Latina y El Caribe. Santiago, Chile.
- BID (2000). *El Sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector*. Departamento Regional de Operaciones, División Programas Sociales. Coordinado por Gustavo Cuadra. Montevideo, Uruguay.
- BRAVO, DAVID; RUIZ-TAGLE, JAIME y SANHUEZA, RICARDO (1999). *Análisis del Mercado de Servicios de docencia de educación general y proyección a 10 años*. Informe Ministerio de Educación MINEDUC. Santiago, Chile.
- CARDOZO, SANTIAGO y ALEJANDRA ERRAMUSPE (2000). *Análisis de la Generación 96 del Instituto de Profesores Artigas: seguimiento de una cohorte de estudiantes (1996-1999)*. Cuadernos de Trabajo, Serie: Estudios Sociales sobre la Educación. N° II. MES y FOD, ANEP. Codicen, Montevideo, Uruguay.
- CARNOY, MARTÍN y CLAUDIO DE MORA (1996). "Improving education in Latin America: were to now? A background paper for the Inter-American Development Bank", Seminar in Education Reform. Buenos Aires, Argentina.
- CEPAL (1999). *Panorama Social de América Latina - 1998*. Publicaciones de las Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- CASTRO SILVA, EDUARDO (1994). "Reflexiones acerca del Estado y su rol en la formación y el perfeccionamiento del profesor", en *Revista Pensamiento Educativo* Vol. 14, 1994. Facultad de Educación, Universidad Católica. Santiago, Chile.

- CODICEN (s.a.). *"Informe sobre los factores que justifican la creación del Centro Regional de Profesores de Florida y su sustentabilidad"*. Montevideo, Uruguay.
- CULYER, A. J. (1985). *Economics* Basil Blackqell Ltd. Oxford, Inglaterra.
- FULLER, BRUCE y PREMA CLARKE (1994). "Raising school effects while ignoring culture, local condition and the influence of classroom tools, rules, and pedagogy", en *Review of Educational Research*, Vol. 64.
- GERSTENFELD, PASCUAL (1995). "Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar", en *Serie Políticas Sociales* N° 9. Editorial Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- GIMENO SACRISTÁN, J. (1998). "Profesionalización docente y cambio educativo", en *Maestros: formación, práctica y transformación escolar*. Andrea Alliaud y Laura Duschatzky (Comp.). Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Universidad de Buenos Aires. Mino y Dávila Editores. Buenos Aires, Argentina.
- GONZÁLEZ, LUIS EDUARDO (1990). "Calidad de la docencia superior en América Latina", en *Calidad de la docencia universitaria en América Latina y El Caribe*. Santiago, Chile.
- HARVEY, L. y GREEN, D. (1993). "Defining Quality", *Assessment and Evaluation in Higher Education*, vol 18.
- LEGENDRE, R. (1983). *L'éducation totale*. Ed. Nathan-Ville-Marie. Montreal, Canadá.
- OPERTTI, RENATO, CECILIA LLAMBÍ y SANTIAGO CARDOZO (1999). "Análisis del perfil socioeconómico de los estudiantes de los Centros Regionales de Profesores" (1998), Cuadernos de Trabajo. Serie: Estudios Sociales sobre la Educación. N° V. Codicen. Montevideo, Uruguay.
- PAULY, M. V. (1970). "Efficiency, incentive and reimbursment for health care", en *Inquiry* Vol. VII, pág. 114-131.
- RAWLS, JOHN (1990). *Sobre las libertades*. Ediciones Paidós. Barcelona, España.
- RODRÍGUEZ, EUGENIO (1992) *Oferta y Demanda de profesores para la educación media*. Informe Ministerio de Educación MINEDUC. Santiago, Chile.

- TEDESCO, JUAN CARLOS (1995). *El nuevo pacto educativo: educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Editorial Alauda Anaya. Madrid, España.
- VAILLANT, DENISE (1999). "Reforma del Sistema de Formación Inicial de Docentes en Uruguay", en *Centros Regionales de Profesores. Una apuesta al Uruguay del Siglo XXI*. ANEP-Codicen. Editorial Fin de Siglo. Montevideo, Uruguay.
- VEENMAN, S. (1988). "El proceso de llegar a ser profesor: un análisis de la formación inicial", en A. Villa (Coordinador). *Perspectivas y problemas de la función docente*, Editorial Narcea, pág. 39-68. Madrid, España.

VIII. ESTUDIOS DE CASO

PUBLICADOS EN 1996

Estudio de Caso N° 1

LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.

César Pastore Britos.

Estudio de Caso N° 2

AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).

Fernando Correa Alsina.

Estudio de Caso N° 3

EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.

Walter Orellana Rocha.

Estudio de Caso N° 4

EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

Ramón Borges Méndez.

Estudio de Caso N° 5

INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.

Patricia Noda Videá.

Estudio de Caso N° 6

EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.

María Lila Iwasaki.

Estudio de Caso N° 7

LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?

Cristián Saieh Mena.

Estudio de Caso N° 8

DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.

Sandra Lerda y Francisco Sabatini.

Estudio de Caso N° 9

CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.

Soledad Ubilla.

Estudio de Caso N° 10

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.

Cecilia Montero y Carlos Vignolo.

Estudio de Caso N° 11

CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.

Claudio Orrego Larraín.

PUBLICADOS EN 1997

Estudio de Caso N° 12

MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.

Fernando Díaz Mujica.

Estudio de Caso N° 13

GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.

Liliana Cannobbio Flores.

Estudio de Caso N° 14

LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.

Luis Gonzalo Urcullo Cossío.

Estudio de Caso N° 15

GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.

Alejandra Faúndez Meléndez.

Estudio de Caso N° 16

ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.

Julio Waldo López Aparicio.

Estudio de Caso N° 17

LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUATORIANO.

Luis Esteban Lucero Villarreal.

Estudio de Caso N° 18

LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.

Marvin Francisco Discua Singh.

PUBLICADOS EN 1998

Estudio de Caso N° 19

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Juan Carlos Cortázar Velarde.

Estudio de Caso N° 20

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

Claudio Rodolfo Rammsy García.

Estudio de Caso N° 21

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

Michel-Ange Pantal.

Estudio de Caso N° 22

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL, (ISAPRES).

Cecilia Má, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.

Estudio de Caso N° 23

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

Juan Enrique Vargas Viancos.

Estudio de Caso N° 24

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

David Mieres Valladares.

Estudio de Caso N° 25

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

Alejandro Esteban Rodríguez.

Estudio de Caso N° 26

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

Georgina Paniagua Ramírez.

Estudio de Caso N° 27

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

Sixto Carrasco Vielma.

Estudio de Caso N° 28

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.

Estudio de Caso N° 29

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

José Antonio Terán Carreón.

Estudio de Caso N° 30

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

Ana María Guémez Perera.

Estudio de Caso N° 31

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

Claudia Muñoz Salazar.

PUBLICADOS EN 1999

Estudio de Caso N° 32

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

Nelson Shack Yalta.

Estudio de Caso N° 33

PROGRAMA CHILE - BARRIO ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

María Gabriela Rubilar Donoso.

Estudio de Caso N° 34

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ

Cecilia Má Cárdenas.

Estudio de Caso N° 35

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS

Ricardo Cordero Vargas.

PUBLICADOS EN 2000**Estudio de Caso N° 36**

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Luzmari Martínez Reyes.

Estudio de Caso N° 37

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ 1995 - 1997

Pablo Franky Méndez.

Estudio de Caso N° 38

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA (1990 - 1997)

Urby Pantoja Vásquez.

Estudio de Caso N° 39

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO

Irma Miryam Monasterolo.

Estudio de Caso N° 40

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN

César Chanamé Zapata.

Estudio de Caso N° 41

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA

Teresa Reinaga Joffré.

Estudio de Caso N° 42

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE (1983 - 1989)

Justo Tovar Mendoza.

Estudio de Caso N° 43

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981 - 1989 Y 1990 - 1998

Julio Castro Sepúlveda.

Estudio de Caso N° 44

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN CHILENO

Danae de los Ríos Escobar.

Estudio de Caso N° 45

POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA

Jorge Menéndez Gallegos.

Estudio de Caso N° 46

ANÁLISIS DE LAS SEÑALES ECONÓMICAS EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN BOLIVIA

Jorge Ríos Cueto.

Estudio de Caso N° 47

POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA

Edgar Rojas Calderón.

Estudio de Caso N° 48

ANÁLISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

Irma Lorena Dueñas Pacheco.

Estudio de Caso N° 49

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGULATORIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA

Tatiana Genuzio Patzi.

Estudio de Caso N° 50

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EN CHILE

Roberto Godoy Fuentes.

Estudio de Caso N° 51

GESTIÓN DE BILLETES EN EL BANCO CENTRAL

John Vela Guimet.

Estudio de Caso N° 52

EL CRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA FINANCIAR EL ACCESO Y LA MANTENCIÓN DE ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

Juan Salamanca Velázquez.

PUBLICADOS EN 2001

Estudio de Caso N° 53

EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE DE NICARAGUA

Raquel del Carmen Aguirre.

Estudio de Caso N° 54

LA GESTIÓN ESTRATÉGICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ

Humberto Rosso Morales.

Estudio de Caso N° 55

EDUCACIÓN SUPERIOR EN NICARAGUA: ¿EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL ESTADO?

Emilio Porta Pallais.

Estudio de Caso N° 56

SEGURO DE DESEMPLEO EN CHILE

Juan Pablo Severin Concha.